




Le contrôle budgétaire et financier des collectivités territoriales françaises

Journée de travail 2016 à Olten




1. Portrait de l'intervenant ²

- Régis Ochsenbein
- **Directeur des Finances de la Ville de Mulhouse et de la Communauté d'Agglomération Mulhouse Sud Alsace (m2A)**
 - Ville de Mulhouse 110 000 habitants - Budget 2016 de 285 M€
 - m2A - 34 communes et 270 000 habitants - Budget 2016 de 272 M€
 - Une administration mutualisée m2A et Ville de Mulhouse avec 3 100 agents - Budget 2016 de 67 M€
- **Directeur général du SIVOM de la Région Mulhousienne**
 - Syndicat qui regroupe 45 communes (+ de 300 000 habitants) en charge de l'assainissement des eaux usées et de l'élimination et du traitement des déchets




2. Le contrôle budgétaire et financier des collectivités territoriales françaises ³

 **2.1. La libre administration des collectivités territoriales : principes et limites**  4

⇒ Un principe fort inscrit dans la constitution

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a confirmé le principe de libre administration des collectivités territoriales qui était déjà présent dans la Constitution. L'article 72 énonce désormais ainsi ce principe : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer [...]. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi [...]. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »

⇒ Une personnalité juridique

⇒ Une autonomie administrative

- Election des représentants et dirigeants
- Des pouvoirs de décision propres, indépendants du pouvoir central, dans le respect de la Constitution, des lois et des règlements qui les définissent, des pouvoirs de décision garantissant l'indépendance des collectivités territoriales les unes par rapport aux autres
- Des moyens suffisants et garantis par l'autonomie financière, et par l'autonomie de recrutement et de gestion du personnel

 **2.1. La libre administration des collectivités territoriales : principes et limites**  5

⇒ Une autonomie financière inscrite dans la Constitution

- La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit dans la Constitution le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales
- Elles peuvent notamment fixer l'assiette et le taux des impositions dans des limites fixées par la loi et aucun transfert de compétences entre l'État et les collectivités ne peut s'effectuer sans transfert des ressources correspondantes

⇒ Les limites fixées par le Conseil constitutionnel

- Un certain nombre de dispositifs de contrôle ont été prévus par le législateur afin de prévenir ou de sanctionner le non respect des lois et règlements. L'existence d'un contrôle de l'État sur les activités et les actes des collectivités est inscrite dans l'article 72 de la Constitution

 **2.2. Les particularités du mode de gestion des collectivités locales**  6

⇒ Des entités, établissements, structures, administrations placés sous la responsabilité d'Elus au service d'usagers/citoyens/électeurs

⇒ Des structures dirigées par une administration (des agents fonctionnaires) chargées d'appliquer les orientations des élus au bénéfice des usagers/citoyens dans le respect des règles qui régissent l'activité des collectivités territoriales

⇒ Des structures de natures diverses avec des compétences et un rayonnement géographique différent :

- Mairie
- EPCI, Communautés de Communes, Communauté d'Agglomération, Communautés Urbaines
- Syndicats (Eau, Assainissement, Ordures ménagères,...)
- Régions, Conseil départementaux, SDIS (Service Départemental d'Intervention et de Secours)

2.2. Les particularités du mode de gestion des collectivités locales

- Une gestion comptable différente du secteur privé**
 - Une comptabilité budgétaire
 - Des instructions comptables particulières
 - La séparation ordonnateur comptable
 - Un régime fiscal spécifique
- Des modalités d'achat strictement règlementées**
 - Code des marchés publics
- Un mode de recrutement spécifique et très encadré**
 - Recrutement par concours catégorie A, B et C = la norme
 - Recrutement par contrat = l'exception

2.3. Le cycle budgétaire d'une collectivité locale

Le Budget Primitif (BP)

Il prévoit et autorise les recettes et les dépenses annuelles en fonctionnement et en investissement. Le BP est élaboré et voté dans le respect des grands principes budgétaires (unité, annualité, équilibre, universalité, antériorité)

Le BP est obligatoirement précédé, dans les 2 mois avant son vote, d'un **Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)** en assemblée délibérante. Le DOB rappelle le contexte budgétaire actuel, les orientations générales, les perspectives sur le budget à adopter et sur la programmation pluriannuelle

2.3. Le cycle budgétaire d'une collectivité locale

Les décisions modificatives (DM)

Les décisions modificatives sont des budgets d'ajustement qui permettent d'inscrire des crédits supplémentaires sur un chapitre à condition qu'ils soient couverts :

- soit par des recettes nouvelles
- soit par des crédits disponibles sur d'autres comptes

A chaque assemblée délibérante sont présentées des décisions modificatives et ce jusqu'au 21 janvier N+1

2.3. Le cycle budgétaire d'une collectivité locale 

Le Budget Supplémentaire (BS)

C'est une décision modificative d'un type particulier

Le BS reprend les résultats de l'exercice précédent, à savoir les excédents ou déficits constatés

Au même titre qu'une décision modificative, il s'agit également d'un budget d'ajustement qui permet des reventilations de crédits d'un chapitre à un autre ou l'inscription de crédits supplémentaires couverts par des recettes nouvelles

2.3. Le cycle budgétaire d'une collectivité locale 

Le Compte Administratif (CA)

Il retrace l'exécution budgétaire, c'est-à-dire toutes les dépenses et recettes réalisées au cours de l'exercice
Il est établi par l'Ordonnateur et approuvé par l'assemblée délibérante
Le CA d'une année N doit être approuvé avant le 30 juin de l'année N+1

Le Compte de Gestion

Il est établi par le Comptable public de la Collectivité (Trésorier Principal de la Trésorerie de Mulhouse Municipale)
Il retrace également toutes les dépenses et les recettes réalisées au cours de l'exercice

Le Compte Administratif et le Compte de Gestion doivent être en parfaite concordance. Ils sont l'équivalent du compte de résultat et du bilan que sont tenus d'établir les entreprises du secteur privé

2.4. Les obligations et principes de l'élaboration et de l'exécution budgétaire 

➔ **L'ANNUALITE (art. L. 1612-2 du CGCT)**

➔ **L'INSCRIPTION DES DEPENSES OBLIGATOIRES**

➔ **L'EQUILIBRE DU BUDGET**

- Les deux sections doivent être chacune en équilibre
- Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de manière sincère
- Le remboursement de la dette en capital doit se faire par des ressources propres

➔ **LE DEFICIT DU COMPTE ADMINISTRATIF**

- Le déficit constaté doit être inférieur ou égal à 5 % des recettes de fonctionnement.

2.4. Les obligations et principes de l'élaboration et de l'exécution budgétaire 13

FONCTIONNEMENT

Dépenses	Recettes
□	□
=	

INVESTISSEMENT

Dépenses	Recettes
□	□
=	

- ➔ Etre équilibré
- ➔ Etre sincère
- ➔ Intégrer les dépenses dites obligatoires

2.4. Les obligations et principes de l'élaboration et de l'exécution budgétaire 14

FONCTIONNEMENT

Dépenses	Recettes
□	□
=	

INVESTISSEMENT

Dépenses	Recettes
□	□
=	

!

Une commune ne peut emprunter que pour financer ses investissements, pas pour ses dépenses courantes

!

Le remboursement de la dette doit être exclusivement couvert par des ressources propres

RESSOURCES PROPRES

Rembt capital de la dette	Autres recettes (subv. Globalisées, amort, prov,...)
Subv. Affectées	Emprunts

2.4. Les obligations et principes de l'élaboration et de l'exécution budgétaire 15

➔ LE PRINCIPE DE SÉPARATION DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES

- Ce principe se situe au centre de l'exécution budgétaire, et garantit la bonne utilisation des fonds publics
- Ce principe prévoit que deux personnes interviennent dans une même opération. Il s'agit d'une double séparation : celle des organes et celle des fonctions, qui induit que l'exécution du budget est confiée à deux sortes d'agents différents et distincts, et surtout indépendants l'un de l'autre
 - Les **ordonnateurs** = **exécutifs des collectivités territoriales**. Leur fonction est de décider des dépenses et des recettes dans le respect de la réglementation en vigueur
 - Les **comptables** = **agents du ministère des Finances / Trésor public**. Leur fonction est de disposer, seuls, des fonds nécessaires au paiement des dépenses, et eux seuls peuvent encaisser les recettes ainsi que contrôler non pas la pertinence de la dépense ou de la recette mais si la réglementation en vigueur a bien été respectée par l'ordonnateur pour procéder à cette dépense ou pour recouvrer cette recette

2.4. Les obligations et principes de l'élaboration et de l'exécution budgétaire

Celui qui donne l'ordre = l'ordonnateur : le maire
Celui qui exécute l'ordre : le comptable public

- La décision en matière de dépenses et de recettes appartient au maire (qui ne peut manier les fonds publics)
- Le paiement et l'encaissement sont confiés au comptable (qui n'a pas de pouvoir de décision)

2.5. Les acteurs de l'exécution et du contrôle du budget

① L'ordonnateur = exécutif de la collectivité qui en charge l'élaboration et l'exécution du budget dans le cadre de la réglementation en vigueur

- Avec une responsabilité pénale des ordonnateurs qui peut être mise en œuvre pour plusieurs délits : malversation, corruption passive, prise illégale d'intérêt
- Une responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière qui ne concerne pas, en principe, les exécutifs locaux, mais les agents exerçant leurs fonctions sous leur responsabilité (avec ou sans délégation). Toutefois, les élus locaux peuvent être poursuivis dans deux cas :
 - lorsqu'ils ont utilisé leur droit de réquisition pour procurer un avantage injustifié
 - lorsqu'ils sont à l'origine d'une condamnation de leur collectivité à une astreinte

2.5. Les acteurs de l'exécution et du contrôle du budget

② Le comptable public = fonctionnaire d'Etat qui dépend du ministère des Finances qui a pour fonction de procéder aux paiements des dépenses et à l'encaissement des recettes ainsi que de contrôler non pas la pertinence de la dépense ou de la recette mais si la réglementation en vigueur a bien été respectée par l'ordonnateur pour procéder à cette dépense ou pour recouvrer cette recette

- La responsabilité des comptables est personnelle et pécuniaire. Elle s'exerce sur leurs propres deniers, non seulement pour des faits qui leur sont imputables, mais aussi imputables à d'autres (agents du poste comptable ou régisseurs)
- La responsabilité se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manque en deniers ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers

2.5. Les acteurs de l'exécution et du contrôle du budget

③ Les Chambres Régionales des Comptes (CRC)

- Les CRC contrôlent les comptes des collectivités territoriales situées dans leur ressort : communes, départements et régions
- Les chambres contrôlent également les établissements publics locaux comme les hôpitaux, les lycées ou les offices d'HLM, ainsi que les associations syndicales autorisées et associations de remembrement, et les établissements publics locaux d'enseignement dont les ressources de fonctionnement sont inférieures à 3 millions d'euros
- Les CRC peuvent vérifier les comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 65 000 € ou majoritaire, ou dans lesquels elles exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion

2.6. Les contrôles

① Le contrôle budgétaire, est effectué par la Chambre Régionale des Comptes (CRC) il porte principalement sur :

- Le contrôle du principe de l'annualité budgétaire**, il porte sur le respect des délais d'adoption des documents budgétaires
 - Qui peut réaliser la saisine ? Le préfet peut saisir la CRC, dans les quinze jours suivant la date limite du vote. Elle formule, dans le mois qui suit, des propositions en vue du règlement du budget et, sur cette base, le préfet règle et rend exécutoire le budget
- Le contrôle du principe de l'équilibre budgétaire**, il est effectué au moment de l'adoption du budget prévisionnel mais aussi lors du vote du compte administratif.
 - Qui peut réaliser la saisine ? Le préfet saisit la CRC dans le mois suivant la transmission du budget. Elle dispose d'un mois pour proposer des mesures visant à rétablir l'équilibre. Selon la réponse de la collectivité, elle peut demander au préfet de régler le budget
- Le déficit du compte administratif** : lors de son adoption, un déficit peut apparaître. Selon son importance, il peut conduire à une procédure de contrôle.
 - Saisie par le préfet, la CRC, dans les deux mois qui suivent, propose des mesures permettant de rétablir l'équilibre. Le budget primitif suivant est automatiquement transmis à la CRC. Si le déficit n'est pas résorbé, la CRC fait au préfet des propositions sur la base desquelles il règlera et rendra exécutoire le budget

2.6. Les contrôles

② Le contrôle de l'exécution budgétaire réalisé par le comptable public

Le contrôle ordinaire, réalisé par le comptable lors des opérations d'exécution des dépenses, porte sur cinq points :

- La qualité de l'ordonnateur** : Il s'agit de vérifier que la personne qui a signé le bordereau de mandats est bien l'ordonnateur ou une personne compétente pour agir (ayant reçu délégation)
- L'exacte imputation** : La vérification de l'exacte imputation des dépenses sur les comptes par nature qu'elles concernent, conformément au principe de spécialité budgétaire et ce, quel que soit le vote retenu par l'assemblée (nature ou fonction)
- La disponibilité des crédits** : La condition de disponibilité sur le chapitre est indispensable pour que le paiement puisse être réalisé. De même, le solde du compte au trésor doit être suffisant pour couvrir la dépense
- La validité de la créance** : Cela revient à vérifier l'existence du service fait à partir des documents accompagnant le mandat, mais aussi à vérifier les calculs de liquidation et la prescription quadriennale
- Le caractère libératoire du paiement** : Il s'agit de s'assurer que la personne désignée est bien le créancier, mais également que les références bancaires pour le paiement sont bien liées à cette créance

 **2.6. Les contrôles**  22

③ Le contrôle de l'exécution du budget réalisé par la CRC

↳ **Le contrôle de la gestion de l'ordonnateur par la chambre régionale des comptes**

- Le contrôle porte sur l'emploi régulier des fonds publics
- Qui décide de contrôler ? Le contrôle est entrepris à l'initiative de la chambre régionale des comptes, qui détermine librement les contrôles qu'elle engage, dans le cadre d'un programme triennal et d'un programme annuel
- Quelle est la procédure ?
 - Le magistrat instructeur établit un rapport d'observations provisoires, après un entretien avec l'ordonnateur. Celui-ci est notifié aux ordonnateurs ou dirigeants concernés, ainsi qu'aux tiers nominativement et explicitement mis en cause. Une réponse écrite peut être adressée dans le délai de deux mois
 - Le contrôle débouche sur un rapport d'observations, qui est communiqué à l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public. Une réponse écrite peut être adressée dans le délai d'un mois. Le rapport d'observations, accompagné des réponses reçues, est communiqué par l'exécutif à son assemblée délibérante dès sa plus proche réunion

 **2.6. Les contrôles**  23

↳ **Le contrôle des comptes du comptable par la Chambre Régionale des Comptes**

- Le contrôle sur les comptes du comptable est pratiqué pour l'apurement des comptes
- Tout jugement imposant une charge quelconque au comptable est prononcé à titre provisoire. Les décisions d'apurement peuvent entraîner la mise en débet du comptable - c'est-à-dire qu'il sera condamné à verser la somme manquante -, ou la décharge du comptable, ou encore son quitus

 **2.7. La certification des comptes publics locaux**  24

↳ **L'article 110 de la loi du 7 août 2015 a fixé le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales**

↳ **Cette expérimentation vise à établir les conditions préalables nécessaires à la certification, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou des systèmes d'information utilisés**

↳ **Les collectivités candidates ont jusqu'au 8 août 2016 pour se faire connaître et entamer un processus qui les emmènera, sous l'égide de la Cour des Comptes et des Chambres Régionales des Comptes, à une certification des exercices 2020 à 2022**

↳ **Au niveau national, un bilan intermédiaire de l'expérimentation sera réalisé en 2018 et un bilan final en 2023. Les deux feront l'objet d'un rapport au Gouvernement en vue d'une éventuelle généralisation de la certification après 2013**



2.8. La notation des collectivités locales



25

En France, une trentaine de villes, de départements et de régions se soumettent au jugement d'une ou de plusieurs agences de notation (Standard & Poor's, Moody's et Fitch)

Pas seulement pour lever des fonds sur les marchés financiers et convaincre les investisseurs de leur sérieux. Il s'agit souvent d'une opération de communication à destination des banques, de l'Etat et des électeurs

- « AAA » : Paris ; les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes
- « AA+ » ou « Aa1 » : Strasbourg et sa Communauté urbaine, Villeurbaine ; le département de la Manche
- « AA » ou « Aa2 » : Lyon ; les départements de l'Essonne, l'Eure, de la Meuse et de Seine-et-Marne ; les régions Limousin, Pays-de-la-Loire et PACA



3. Statistiques



26



Source : DGCL - Indicateurs INDIGO



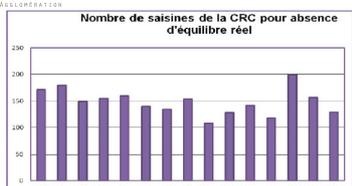
Source : DGCL - Indicateurs INDIGO



3. Statistiques



27



Source : DGCL - Indicateurs INDIGO



Source : DGCL - Indicateurs INDIGO



4. Remarques par rapport au modèle CH



28

- ↻ **Une particularité Française : la séparation ordonnateur comptable qui n'existe pas en Suisse**
- ↻ **En France un modèle et des règles budgétaires uniques qui s'appliquent de la même manière à toutes les collectivités locales ou les règles peuvent apparemment différer selon les cantons**
- ↻ **Des règles d'équilibre budgétaire précises et strictes communes à toutes les collectivités en France et qui peuvent différer en Suisse d'un canton à un autre**
- ↻ **Une liberté fiscale plus grande en Suisse pour les collectivités locales, beaucoup plus limitée et encadrée en France.**
- ↻ **Recours à la révision des comptes (commissaire aux comptes) obligatoire en Suisse et simplement en phase d'expérimentation en France**
