
RAPPORT D'ANALYSE
FINANCIERE
RELATIF A L'APPLICATION
DU PRINCIPE DE
SINCERITE BUDGETAIRE
PERIODE 2014-2018

Rosporden | Kernével



TABLE DES MATIERES

CHAPITRE 1	CONTEXTE	3
CHAPITRE 2	COMPARAISON DE LA SINCERITE DE LA PREPARATION DES BUDGETS ENTRE 2014 ET 2018	4
2.1	Le résultat de la section de fonctionnement, point de départ de l'analyse des capacités financières réelles :	4
2.2	Le calcul du besoin de financement de la section d'investissement :	6
2.3	Couverture des besoins de financement	9
CHAPITRE 3	L'INSCRIPTION NON REGLEMENTAIRE D'UNE RECETTE EN « RESTES A REALISER (RAR) » 2015 REPRISE SUR LE BP 2016 :	10
3.1	Règlementation des RAR :	10
3.2	Conséquences d'une recette infondée en restes à réaliser :	11
3.3	Impact sur le besoin de financement :	11
3.4	Comparaison besoin de financement global avec et sans recettes RAR :	12
3.5	Conséquences de la différence des RAR :	12
CHAPITRE 4	CONCLUSION	15

CHAPITRE 1 CONTEXTE

Lors de l'examen des comptes administratifs 2017 et du Budget Supplémentaire 2018, M. le Maire s'était engagé à apporter aux conseillers des éléments d'analyse rétrospective, depuis 2014, sur la préparation et l'exécution budgétaire.

La présente note porte sur les modalités de préparation des budgets depuis 2014, en se fondant sur les éléments de résultats.

Le résultat est le solde d'exécution budgétaire des années précédentes, il est défini par le vote des comptes administratifs.

Ce résultat est ensuite repris dans les exercices budgétaires suivants, soit en déficit soit en excédent.

La sincérité, un des grands principes de la préparation budgétaire intervenant dans l'évaluation du résultat budgétaire :

Le principe de sincérité mérite tout d'abord d'être défini puisque l'insincérité budgétaire constitue un acte grave.

En effet, l'article L. 1612-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) précise que « *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**, et 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.* »

La sincérité revêt donc un caractère règlementaire, au-delà de son impact financier.

CHAPITRE 2 COMPARAISON DE LA SINCERITE DE LA PREPARATION DES BUDGETS ENTRE 2014 ET 2018

Au cœur des procédures budgétaires, les résultats des exercices budgétaires précédents doivent donner lieu à une analyse précise.

En effet, ce n'est qu'en partant de ces résultats des années antérieures que le conseil municipal peut adopter un budget qui tient compte des éléments restants à payer ou des recettes dont ils disposent.

Le principe d'annualité des budgets (budgets votés annuellement et couvrant les dépenses et recettes de l'année), n'implique donc pas de commencer le budget à partir d'une feuille blanche mais s'inscrit dans la prolongation comptable et financière des années précédentes.

Ces reports des années précédents sont appelés **résultats**.

2.1 LE RESULTAT DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT, POINT DE DEPART DE L'ANALYSE DES CAPACITES FINANCIERES REELLES :

Le résultat de la section de fonctionnement est le solde comptable entre les dépenses et les recettes de l'exercice budgétaire précédent, augmenté du report de l'année antérieure.

On le voit, la pluriannualité est importante puisque pour l'établissement du résultat de 2017, par exemple, il est nécessaire d'intégrer le report de 2016.

Selon les dispositions de l'article L. 2311-5 CGCT: « Le résultat excédentaire de la section de fonctionnement dégagé au titre de l'exercice clos, cumulé avec le résultat antérieur reporté, est affecté en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant. »

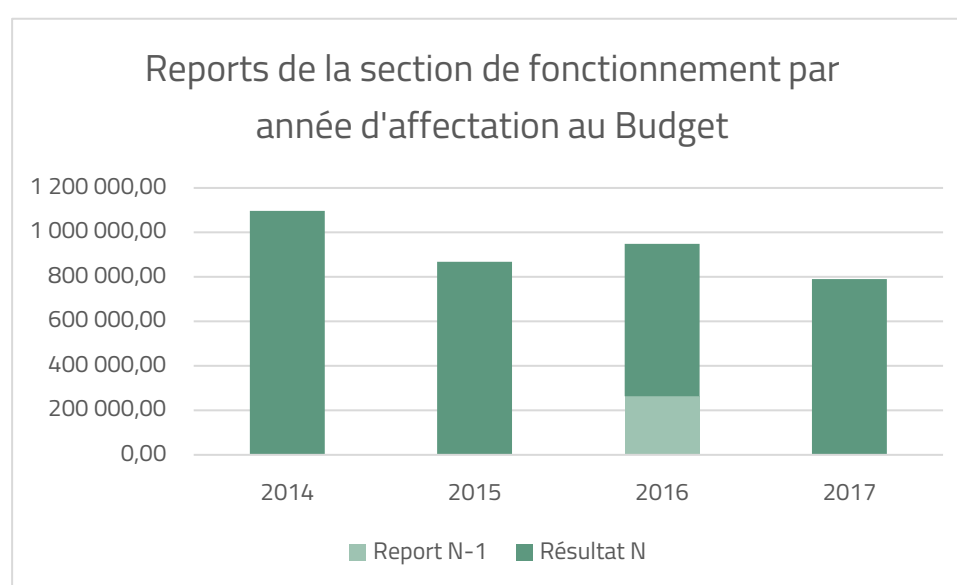
Le calcul du résultat de la section de fonctionnement de la commune de Rosporden fait apparaître les éléments suivants :

SOLDE DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT ANNEE N SERVANT A COUVRIR							
LE BESOIN DE FINANCEMENT CONSTATE AUX COMPTES ADMINISTRATIFS ANNEE N							
ANNEE DU CA	RESULTAT REPORTE SECTION DE FONCTIONNEMENT ANNEE N-1			RESULTAT DE FONCTIONNEMENT DE L'EXERCICE ANNEE N			TOTAL N+N-1 SOLDE
	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	
2014	0,00 €	0,00 €	0,00 €	6 490 051,17 €	7 587 489,36 €	1 097 438,19 €	1 097 438,19 €
2015	0,00 €	0,00 €	0,00 €	6 611 415,47 €	7 479 551,36 €	868 135,89 €	868 135,89 €
2016		263 798,00 €	263 798,00 €	6 753 546,55 €	7 438 572,88 €	685 026,33 €	948 824,33 €
2017	0,00 €	0,00 €	0,00 €	6 456 682,68 €	7 247 127,83 €	790 445,15 €	790 445,15 €
2018			0,00 €			0,00 €	0,00 €

Pour le résultat de fonctionnement, l'article L. 2311-5 prévoit que « *Lorsque le compte administratif ne fait pas ressortir de besoin de financement en section d'investissement, le résultat de la section de fonctionnement constaté au compte administratif est repris à cette section sauf si le conseil en décide autrement.* ».

Cette disposition n'autorise à reporter une partie de l'excédent de fonctionnement du résultat qu'**UNIQUEMENT SI** le besoin de financement de la section d'investissement est déjà couvert.

Or, en 2016, l'excédent de fonctionnement a été reporté en section de fonctionnement **et** en section d'investissement.



Le BP 2016 a intégré en section de fonctionnement un report de la section de fonctionnement de l'année précédente.

Dès lors, il est légitime de s'interroger : qu'est ce qui a permis d'éviter le transfert de l'excédent de la section de fonctionnement en section d'investissement ?

La réponse nécessite d'examiner de quelle manière ont été évalués les besoins de financement de la section d'investissement pour la même période, et notamment si cette évaluation est sincère.

2.2 LE CALCUL DU BESOIN DE FINANCEMENT DE LA SECTION D'INVESTISSEMENT :

Le " besoin de financement " correspond au montant nécessaire pour équilibrer les dépenses d'investissement.

Ce besoin de financement de la section d'investissement concerne l'année budgétaire écoulée (n-1) - Il s'agit de définir précisément le solde de l'année antérieure. Le besoin de financement prend en compte évidemment, le résultat d'exercice N-1 mais aussi les restes à réaliser (dépenses et recettes).

Articles R. 2311-11 et D. 2342-11 CGCT : « *Les restes à réaliser en dépenses et en recettes sont pris en compte pour le calcul du solde du compte administratif. Ils interviennent dans le calcul du besoin de financement de la section d'investissement de l'exercice n-1 que l'assemblée délibérante doit obligatoirement couvrir par l'affectation du résultat de fonctionnement n-1* »

Article R. 2311-11 CGCT : « *A. - Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser.*

Le solde d'exécution de la section d'investissement correspond à la différence entre le montant des titres de recettes et le montant des mandats de dépenses émis dans l'exercice, y compris le cas échéant les réductions et annulations de recettes et de dépenses, augmentée ou diminuée du report des exercices antérieurs.

Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

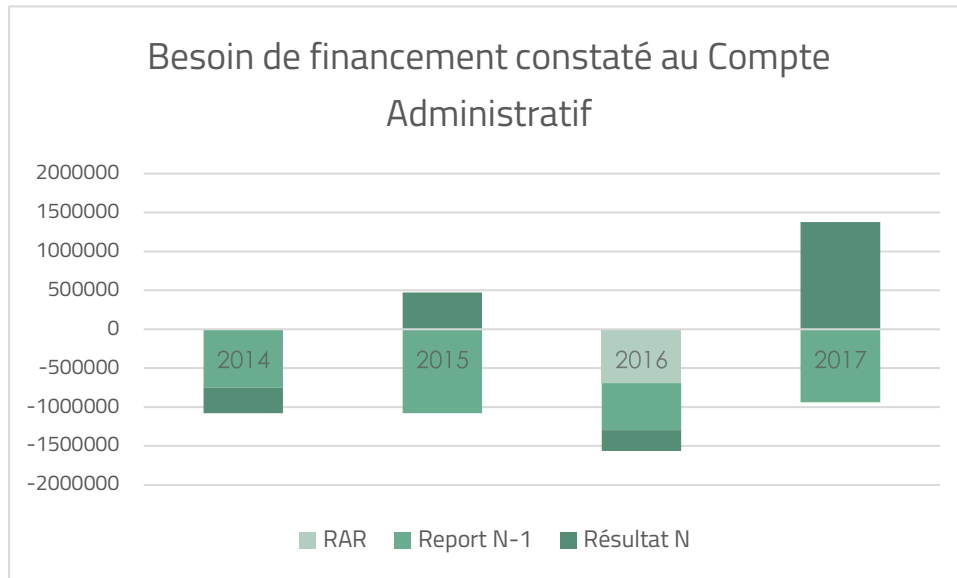
B. - Le résultat de la section de fonctionnement correspond à l'excédent ou au déficit de l'exercice. Pour son affectation, il est cumulé avec le résultat antérieur reporté à l'exclusion des restes à réaliser.

Les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant. »

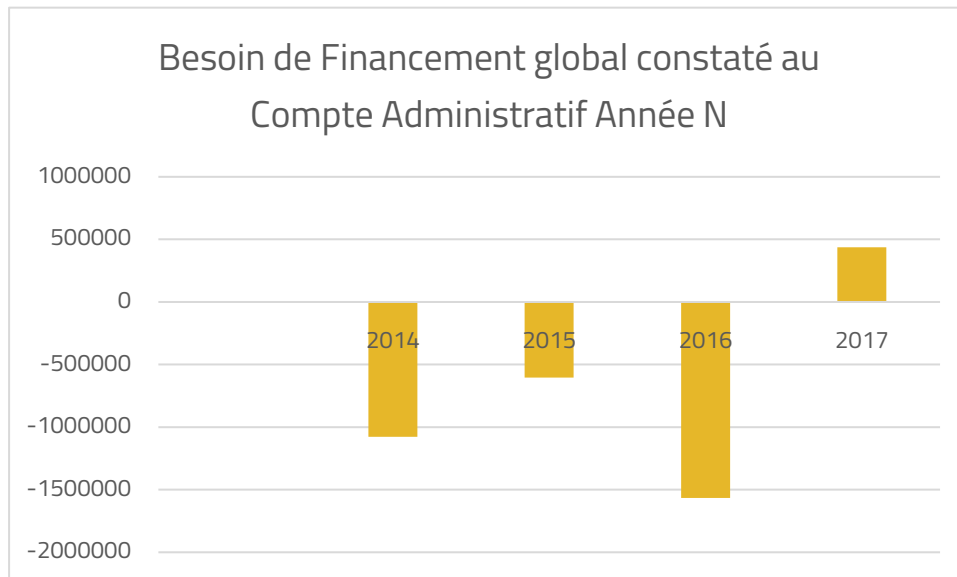
BESOIN DE FINANCEMENT CONSTATÉ AU COMPTE ADMINISTRATIF ANNÉE N

ANNÉE DU CA	Reste à réaliser année N reporté sur budget année N+1			Résultat section d'Investissement N-1 reporté sur budget année N			Résultat N section investissement			Résultat cumulé N-1 +N	Besoin de Financement global constaté au Compte Administratif Année N
	Dépenses	Recettes	Solde	Déficit	Excédent	Solde	Dépenses	Recettes	Solde		
2014	0,00 €	0,00 €	0,00 €	747 953,48 €		-747 953,48 €	2 701 666,79 €	2 372 759,15 €	-328 907,64 €	-1 076 861,12 €	-1 076 861,12 €
2015	1 515 992,00 €	1 515 992,00 €	0,00 €	1 076 861,12 €		-1 076 861,12 €	2 006 906,40 €	2 479 430,13 €	472 523,73 €	-604 337,39 €	-604 337,39 €
2016	690 877,31 €		-690 877,31 €	604 337,39 €		-604 337,39 €	2 013 215,95 €	1 742 636,52 €	-270 579,43 €	-874 916,82 €	-1 565 794,13 €
2017	0,00 €	0,00 €	0,00 €	937 474,87 €		-937 474,87 €	1 860 641,36 €	3 235 836,07 €	1 375 194,71 €	437 719,84 €	437 719,84 €
2018			0,00 €			0,00 €				0,00 €	0,00 €

BESOIN DE FINANCEMENT AVEC DÉCOMPOSITION DES REPORTS (RAR, RÉSULTAT N-1, RÉSULTAT N)



BESOIN DE FINANCEMENT GLOBAL



2.3 COUVERTURE DES BESOINS DE FINANCEMENT

En se fondant sur les données comptables, la couverture des besoins de financement est la suivante :

COUVERTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT CONSTATÉE AU CA ANNÉE N				
ANNEE	SOLDE DE FONCTIONNEMENT	BESOIN DE FINANCEMENT	COUVERTURE	% DE COUVERTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT
2014	1 097 438,19 €	-1 076 861,12 €	20 577,07 €	101,91%
2015	868 135,89 €	-604 337,39 €	263 798,50 €	143,65%
2016	948 824,33 €	-1 565 794,13 €	-616 969,80 €	60,60%
2017	790 445,15 €	0,00 €	0,00 €	
2018	0,00 €	0,00 €	0,00 €	

On constate que le besoin de financement semble assuré au CA 2015 avec, même, un excédent (l'excédent qu'on retrouve ensuite affecté en section de fonctionnement) mais que par contre, on trouve un besoin de plus de 1.5 millions au CA 2016.

D'où vient cette différence ?

CHAPITRE 3 L'INSCRIPTION NON REGLEMENTAIRE D'UNE RECETTE EN « RESTES A REALISER (RAR) » 2015 REPRISE SUR LE BP 2016 :

Pour l'année 2016 (compte administratif 2015), le besoin de financement s'élève à 604 337.39 euros. Cette année-là, le solde des montants des restes à réaliser est annulé par l'inscription d'une recette équivalente au montant des dépenses : **1 515 992 euros**.

Cette recette « théorique » est décomposée comme suit :

- 1 325 779 euros d'emprunt
- 190 213 euros de subvention

En réalité, cette recette est une construction fictive qui s'appuie sur un emprunt qui n'existe pas.

3.1 REGLEMENTATION DES RAR :

En effet, selon les articles R. 2311-11 et D. 2342-11 du Code Général des Collectivités Territoriales, les restes à réaliser en dépenses et en recettes sont pris en compte pour le calcul du solde du compte administratif. Ils interviennent dans le calcul du besoin de financement de la section d'investissement de l'exercice n-1 que l'assemblée délibérante doit obligatoirement couvrir par l'affectation du résultat de fonctionnement n-1.

Ils doivent donc être établis de **façon sincère**, à savoir :

- *en dépenses* : les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées au cours de l'exercice budgétaire écoulé mais non mandatées au 31 décembre. La comptabilité des dépenses engagées, dont la tenue est obligatoire pour toutes les collectivités, permet de cerner aisément ces dépenses. Les dépenses engagées non mandatées donnent lieu à l'établissement d'un état en fin d'année, revêtu de la signature de l'ordonnateur et du comptable, pour permettre leur paiement au début de l'exercice suivant, tant que le budget de cet exercice n'a pas été voté.

- *en recettes* : les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre au 31 décembre de l'année considérée. **Toute inscription à ce titre doit donc reposer sur une pièce justificative, intervenue avant cette date.**

Cette pièce peut être :

- un compromis de vente signé pour une cession immobilière
- un arrêté attributif de subvention (une simple lettre de la collectivité versante n'est pas suffisante - TA Montpellier n°93159 du 13 mai 1994 – Philippe Lacan/commune de Rennes les Bains)
- **un contrat pour les emprunts ou tout au moins une lettre d'engagement de la banque suffisamment précise établie avant le 31 décembre.**

Les restes à réaliser, en dépenses comme en recettes, sont repris dans les colonnes appropriées au budget primitif de l'exercice suivant (ou au budget supplémentaire si le compte administratif est voté

après le budget primitif). **Ils ne sont pas votés.** Seuls les crédits nouvellement inscrits sur l'exercice sont soumis à vote.

Or, pour le RAR 2015 inscrit au budget 2016, aucun contrat, aucune convention, aucune consultation n'ont concerné l'emprunt de 1 325 779 euros.

Cela rend de fait, le compte administratif insincère tout comme le budget qui le suit.

3.2 CONSEQUENCES D'UNE RECETTE INFONDEE EN RESTES A REALISER :

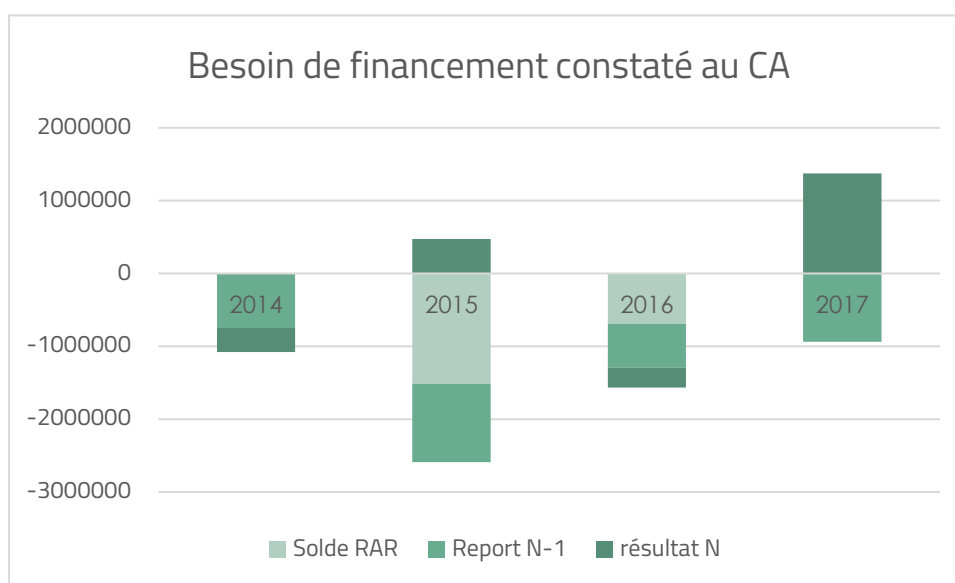
Une recette irrégulière affecte le compte administratif du vice d'insincérité, de même que le budget de l'exercice suivant dans la mesure où celui-ci, d'une part contient des chiffres faux dans les colonnes « restes à réaliser » et, d'autre part, intègre une prévision d'affectation de résultat (R 1068) artificiellement minorée et insuffisante pour couvrir le besoin de financement réel de la section d'investissement, à l'issue de l'exercice n-1.

Ce procédé conduit à maquiller un déficit des comptes supérieur à ce qui apparaît à la lecture au compte administratif.

Par exemple, l'inscription au titre des restes à réaliser d'une somme mentionnée en recette d'emprunt au compte administratif ne reposant sur aucune pièce justificative, n'est pas fondée et peut parfois entraîner un déficit du compte administratif représentant plus de 10% des recettes de fonctionnement dans une commune de moins de 20 000 habitants (ou de 5% pour les autres collectivités) et ainsi justifier la saisine de la Chambre Régionale des Comptes par le représentant de l'Etat, en application de l'article L 1612-12 du C.G.C.T.

3.3 IMPACT SUR LE BESOIN DE FINANCEMENT :

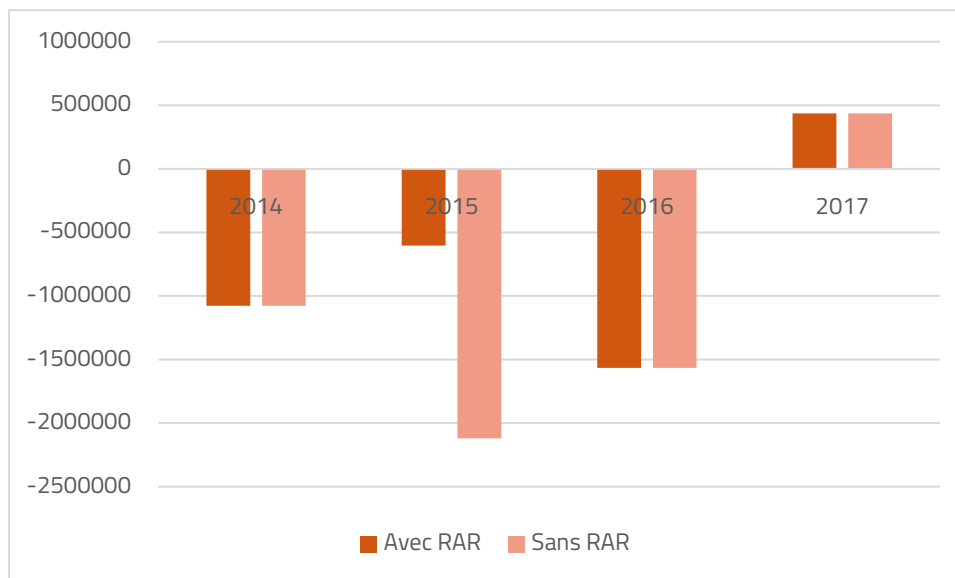
Cette inscription fictive a fortement impacté le besoin de financement. Sans cette recette d'emprunt, les résultats réels auraient été les suivants :



Le besoin de financement **réel** fait apparaître un déficit important en 2015, principalement lié aux Restes à Réaliser.

3.4 COMPARAISON BESOIN DE FINANCEMENT GLOBAL AVEC ET SANS RECETTES RAR :

Dans ce graphique, on peut comparer la différence de besoins de financement suivant les inscriptions comptables réalisées (avec RAR) et les inscriptions comptables telles qu'elles auraient dues figurer de façon sincères (sans RAR).



En 2015, les inscriptions comptables minorent fortement le réel besoin de financement.

NB : Les emprunts inscrits en RAR n'ont pas été réalisés. Leur réalisation aurait fortement impacté l'endettement de la commune (CF supra).

3.5 CONSEQUENCES DE LA DIFFERENCE DES RAR :

3.5.a En section de fonctionnement :

L'insincérité des RAR 2015 a permis de reporter une partie de l'excédent de fonctionnement 2015 sur la section de fonctionnement 2016, gonflant ainsi artificiellement les recettes de fonctionnement du BP 2016 de 263 797.89 euros (inscription au R002).

Sans cette recette, le budget primitif 2016 aurait fait apparaître un excédent en fonctionnement de 386 202 euros et non 650 000 comme inscrits.

Cette somme inscrite en 023 au BP est importante car elle doit, normalement servir à financer les dépenses d'investissement, notamment les remboursements du capital d'emprunt qui se montait à 496 000 euros au BP 2016.

Une inscription budgétaire sincère aurait donc permis de voir un autofinancement prévisionnel de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement de 386 202 euros.

3.5.b En section d'investissement :

Le manque de recettes réelles a conduit la municipalité de l'époque à ajouter un nouvel emprunt en recette d'investissement de 946 000 euros d'emprunts votés qui s'ajoutent aux 1 325 779 euros non votés mais figurant dans les RAR (Cf infra).

Le montant total des emprunts du budget primitif 2016 explosait à 2 271 779 euros.

3.5.c Impacts sur l'encours de la dette :

L'encours de la dette est un ratio répertoriant l'ensemble de la dette en capital d'une collectivité.

Ce ratio a bien sûr été impacté par ces choix d'inscriptions comptables insincères.

ENCOURS DE LA DETTE SUIVANT LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES :

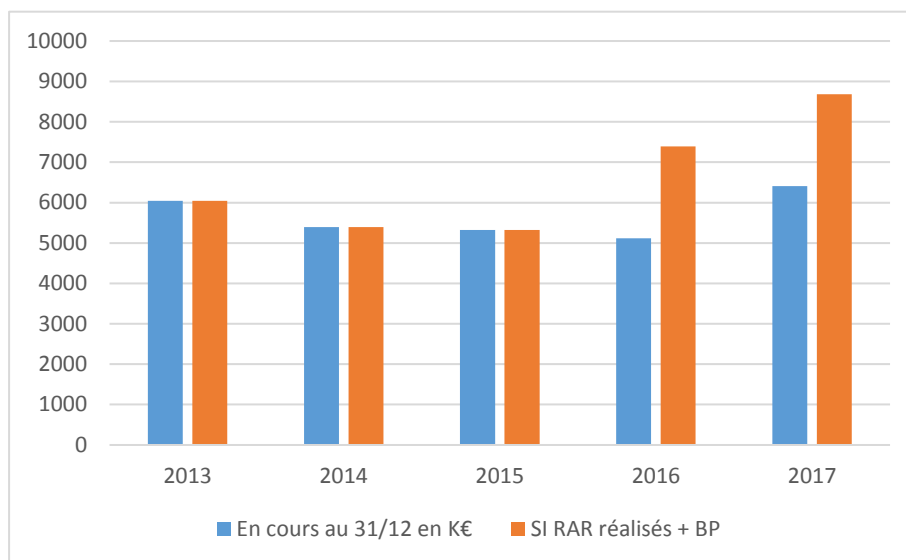
EN MILLIERS D'EUROS	2013	2014	2015	2016	2017
EN COURS AU 31/12 EN K€	6 043	5 391	5 324	5 116	6 409

ENCOURS DE LA DETTE SI LES EMPRUNTS RAR 2015 À 2016 ET EMPRUNTS BP 2016 AVAIENT ÉTÉ EXÉCUTÉS :

EN MILLIERS D'EUROS	2013	2014	2015	2016	2017
EN COURS AU 31/12 EN K€	6 043	5 391	5 324	7 387	8 680

La comparaison entre sommes inscrites et sommes sincères fait apparaître une différence de 2 271 000 euros d'emprunt.

COMPARAISON ENCOURS DE DETTE SUIVANT LES DEUX SCÉNARIOS



Ce graphique permet de percevoir la différence entre la sincérité et l'insincérité des budgets. On retrouve (en bleu) l'encours de la dette réelle et (en rouge) l'encours de la dette si les emprunts 2016 avaient été réalisés.

On constate une différence importante sur l'encours de la dette entre les deux scénarios.

Ainsi le scénario 1 basé sur la non réalisation des emprunts pourtant inscrits au budget (et en RAR) a minoré l'encours de la dette.

A noter : les calculs intègrent pour les deux scénarios l'emprunt réalisé en 2017.

DURÉE DE DÉSENDETTEMENT :

La durée de désendettement est un ratio financier observé par les établissements financiers et la Chambre Régionale des Comptes. Ce ratio participe à l'évaluation d'une bonne gestion.

L'analyse comparative proposée est basée sur deux scénarios : l'un basé sur l'existant (chiffre du CA 2017), l'autre sur ce qu'aurait été le CA 2017 avec la prise en comptes emprunts inscrits au BP 2016 (inscription BP 2016 et RAR de 2015 à 2016).

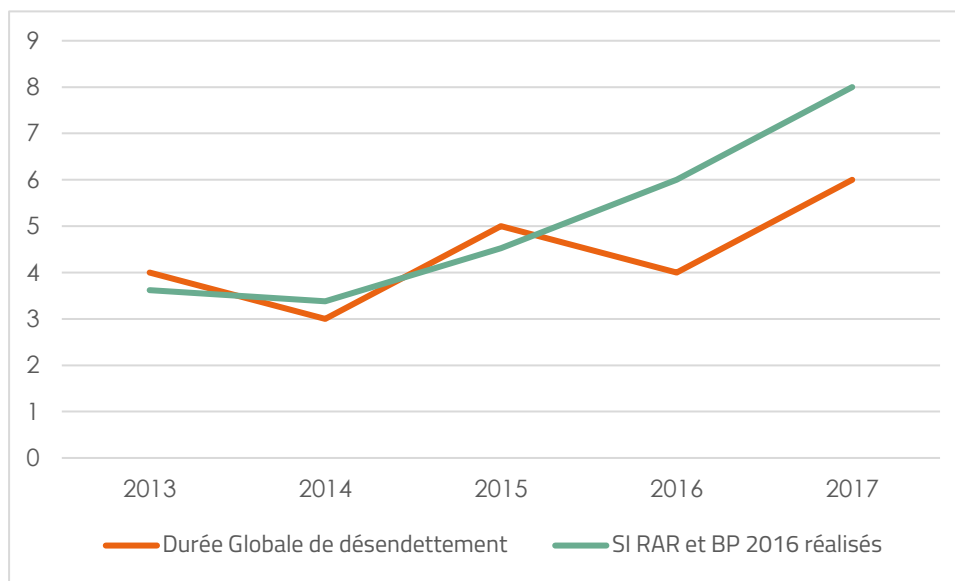
CA 2017

EN MILLIERS D'EUROS	2013	2014	2015	2016	2017
ENCOURS AU 31/12 EN K€	6 043	5 391	5 324	5 116	6 409
EPARGNE BRUTE	1670	1595	1176	1276,2	1146,9
DUREE GLOBALE DE DESENDETTEMENT	4	3	5	4	6

ENCOURS DE LA DETTE SI RÉALISATION EMPRUNTS RAR 2015 À 2016 ET EMPRUNTS BP 2016 :

EN MILLIERS D'EUROS	2013	2014	2015	2016	2017
ENCOURS AU 31/12 EN K€	6 043	5 391	5 324	7 387	8 680
EPARGNE BRUTE	1670	1595	1176	1276,2	1146,9
DUREE GLOBALE DE DESENDETTEMENT	4	3	5	6	8

COMPARAISON DE LA DURÉE DE DÉSENDETTEMENT SUIVANT LES DEUX SCÉNARIOS :



L'étude comparative des deux scénarios démontrent l'incidence sur la durée de désendettement.

Si les emprunts inscrits aux BP 2016 avaient été effectivement réalisés, la durée aurait été largement supérieure (+2 ans).

CHAPITRE 4 CONCLUSION

1. Une violation du principe de sincérité dans la préparation budgétaire 2016 a été relevée par l'imputation de restes à réaliser augmentant artificiellement le montant des recettes d'un emprunt de 1 325 779 euros n'ayant fait l'objet d'aucune réalisation ni consultation préalable avant le 31/12/2015, en contravention de la réglementation comptable.
2. Cette inscription d'une recette fictive a permis une construction budgétaire 2016 qui a artificiellement gonflé l'autofinancement prévu en section d'investissement.
3. L'insincérité des restes à réaliser 2015 au budget 2016 a minoré l'endettement réel de la commune.
4. Ces inscriptions budgétaires insincères ont participé à l'aggravation des capacités d'autofinancement de la commune, relevée par l'audit sur les finances réalisé par CCA en fin d'année 2016.