

5. FINANCES

1.1. LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

La comptabilité publique, tant celle des services et établissements publics de l'État que celle des collectivités territoriales, obéit à de grands principes communs fixés par la loi. En particulier, la loi n° 94-504 du 22 juin 1994 modifiée, portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, réaffirme les principes fondamentaux de la comptabilité publique locale.

1.1.1. Principes budgétaires généraux

1.1.1.1. *Séparation de l'ordonnateur et du comptable public*

L'Ancien Régime, déjà, séparait les fonctions d'ordonnateur et de comptable public, afin d'éviter qu'un même individu ait un pouvoir trop grand et trop difficile à contrôler sur les finances publiques.

Les rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable sont définis par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié, portant règlement général sur la comptabilité publique :

- l'ordonnateur décide des dépenses et des recettes, c'est-à-dire qu'il donne au comptable l'instruction de recouvrer une créance ou de passer la commande qui engage les finances publiques. Lorsque le service a été fait, qu'il s'agisse du travail réalisé par un agent public, d'une fourniture livrée, d'une prestation réalisée, l'ordonnateur certifie le service fait au comptable. Il ne peut en aucun cas régler une dépense au fournisseur ou au prestataire de service ;
- le comptable, seul chargé du maniement des fonds publics, en assure le recouvrement ou le paiement, après avoir exercé, sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, les contrôles visant à constater la régularité de la forme de ces recettes et de ces dépenses, sans examiner leur opportunité. En effet, ni le comptable assignataire ni aucune autre instance n'a en France le droit de contrôler l'opportunité des dépenses. Cette responsabilité incombe au seul ordonnateur qui fixe les recettes et les dépenses, et donc les objectifs poursuivis. L'ordonnateur est tout de même soumis à une autre forme de contrôle, qui a pour but de vérifier qu'il a utilisé au mieux les biens publics pour atteindre les objectifs fixés : il ne peut être contrôlé que sur sa gestion (cf. *infra* 5.1.3. les contrôles).

Au cours de ces opérations, l'ordonnateur et le comptable se contrôlent l'un l'autre et leurs rôle et pouvoir respectifs s'équilibrent. Le comptable ne peut le faire sans que l'ordonnateur ait certifié le service fait. Le comptable ne peut recouvrer une recette que si celle-ci a été décidée par l'ordonnateur dans les formes prescrites par la loi.

Si une personne, en général l'ordonnateur, vient à cumuler les deux fonctions de manière illégale, elle devient gestionnaire de fait et, à ce titre, est passible de poursuites devant la cour de discipline budgétaire et financière (juridiction financière en formation particulière). S'il s'agit d'un agent public, il encourt en outre des sanctions disciplinaires lourdes.

1.1.1.2. *Annualité des budgets et des comptes*

Les budgets des personnes publiques, quelles qu'elles soient, sont annuels. S'il est possible de prévoir et de planifier des opérations pluriannuelles, l'obligation d'insérer et de détailler la part du programme réalisée chaque année dans un budget annuel retraçant l'ensemble des opérations financières prévues et réalisées n'en demeure pas moins. Ce principe est justifié par l'annualité de fait des recettes, notamment fiscales, et des dépenses.

1.1.1.3. *Unicité du budget*

Toutes les recettes et toutes les charges de l'ensemble des services doivent figurer dans un document unique, le budget, afin de donner une vue exacte et complète de l'ensemble de la situation financière de la collectivité.

Les budgets annexes et les débudgétisations constituent un aménagement à ce principe. Le recours à un budget annexe permet d'isoler les opérations relatives à un service ou une activité sans lui donner la personnalité juridique. La débudgétisation permet d'externaliser un service en le confiant à un organisme possédant la personnalité juridique et, partant, l'autonomie financière.

1.1.1.4. Universalité du budget

Ce principe recouvre deux règles :

- la non compensation des recettes et des dépenses, qui a pour effet d'obliger à ce que soient retracées dans les opérations budgétaires et comptables la recette et la dépense et non le solde de ces deux opérations ;
- la non affectation d'une recette à une dépense, règle selon laquelle les recettes ont pour but de financer les dépenses dans leur ensemble et non certaines dépenses en particulier.

Cependant, par décision de la loi, certaines recettes, principalement fiscales (taxes de séjour, etc.) peuvent être exceptionnellement affectées au financement de dépenses déterminées.

1.1.1.5. Spécialisation budgétaire

Les crédits sont votés par chapitre, par article ou par article spécialisé. Selon le niveau de vote, les changements d'affectation des crédits en cours d'exécution, soit sont soumis à décision de l'ordonnateur (modifications de répartition des crédits à l'intérieur d'un chapitre en cas de vote par chapitre ou de vote par article non spécialisé), soit nécessitent un vote de l'assemblée délibérante (modifications de répartitions des crédits dans le cas d'un vote par article spécialisé).

5.1.2. Réforme des plans comptables des collectivités territoriales

Depuis la première phase de décentralisation, initiée en 1982, les différentes collectivités ont vu leurs compétences s'accroître et se diversifier. Leurs revenus et leurs dépenses s'en trouvent démultipliés et complexifiés. La modernisation des règles budgétaires et comptables des collectivités a commencé par les communes en 1997 avec l'instauration de l'instruction budgétaire et comptable (IBC) M. 14, puis s'est poursuivie avec les départements, tant pour leur budget général (IBC M. 52) que pour les budgets de certains de leurs établissements (services départementaux d'incendie et de secours : IBC M. 61) pour s'achever avec les régions (IBC M. 71).

5.1.2.1. Instruction budgétaire et comptable M. 14 des communes

L'instruction budgétaire et comptable M. 14 s'applique depuis le 1^{er} janvier 1997. Elle a été totalement renouvelée en 2006¹. Elle donne lieu par ailleurs à une mise à jour annuelle (plans de compte, etc.)². Elle s'applique également aux établissements publics communaux (caisse des écoles, centres communaux d'action sociale, etc.), ainsi qu'aux EPCI. Signalons enfin que les communes de moins de 3 500 habitants bénéficient d'un plan de comptes simplifié.

5.1.2.2. Instruction budgétaire et comptable M. 52 des départements

Appliquée à titre expérimental à compter du 1^{er} janvier 2001, l'instruction budgétaire et comptable M. 52³ a été généralisée à tous les départements au 1^{er} janvier 2004⁴. Elle fait l'objet de mises à jour annuelles⁵.

¹ Arrêté du 27 décembre 2005 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 des communes et leurs établissements publics administratifs (NOR :INTB0500868A).

² Dernière mise à jour : arrêté interministériel du 19 décembre 2008 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif (NOR :IOCB0830547A).

³ Annexée à l'arrêté interministériel du 3 mai 2000 relatif à l'application d'un plan comptable dans le secteur public local (arrêté des ministres de l'Économie, des finances et de l'industrie et de l'Intérieur, NOR INTB0000252A, *JORF* du 30 juin 2000, p. 9865).

⁴ Arrêté du 21 octobre 2003 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 52 des départements et de leurs établissements publics administratifs (NOR :LBLB0300011A).

⁵ Dernière mise à jour : arrêté du 23 décembre 2008 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 52 des départements et de leurs établissements publics administratifs (NOR : IOCB0830219A).

5.1.2.3. *Instruction budgétaire et comptable M. 71 des régions*

La nouvelle instruction budgétaire et comptable M. 71 est expérimentée par les régions depuis le 1^{er} janvier 2005⁶, en remplacement de l'instruction M. 51, commune aux départements, régions, et syndicats mixtes départementaux et régionaux. La réforme de l'instruction budgétaire et comptable utilisée par les régions s'inscrit dans le mouvement de rénovation des procédures budgétaires et comptables des collectivités et établissements publics locaux entrepris depuis plusieurs années.

En effet, jusqu'en 2005, les régions étaient les seules collectivités à ne pas disposer d'un régime comptable rénové selon les principes du plan comptable général (PCG) actuel ni d'une gestion budgétaire adaptée à une politique induisant des plans de financement pluriannuels. L'expérimentation actuelle se poursuit donc, sur la base de l'instruction provisoire portée par un arrêté interministériel⁷ ajusté chaque année afin de prendre en compte les modifications élaborées en commun avec les régions.

La réforme s'inscrit dans la continuité du mouvement de rénovation et de patrimonialisation des comptabilités publiques locales (introduction du concept de patrimonialité des comptes, application des principes inspirés des normes internationales et de l'évolution du plan comptable général) tout en prenant en compte les spécificités des régions (importance des contributions au financement d'équipements publics et privés, gestion pluriannuelle des investissements).

5.1.2.4. *Nomenclatures spécifiques aux services industriels et commerciaux*

Compte tenu de leurs spécificités, les services publics industriels et commerciaux appliquent des nomenclatures particulières, adaptées à leurs activités et à leur mode d'organisation, comme, par exemple, la nomenclature M. 49 pour les services de l'eau et de l'assainissement.

Les règles budgétaires et comptables applicables aux services publics industriels et commerciaux ont été profondément modifiées à compter du 1^{er} janvier 2008 pour prendre en compte les adaptations budgétaires mises en œuvre dans l'instruction M. 14 depuis 2006.

5.1.3. Contrôles

Le CGCT prévoit différents types de contrôles : démocratiques, administratifs, juridictionnels.

Les élus, régulièrement tenus informés et seuls habilités à voter le budget de la collectivité sur l'exécution duquel le président de l'assemblée doit rendre des comptes, et les administrés, tenus informés par voie de publicité des décisions prises et des documents budgétaires, exercent des contrôles démocratiques à chaque étape des procédures.

5.1.3.1. *Contrôles administratifs*

5.1.3.1.1 *Contrôles du représentant de l'État*

Le représentant de l'État dispose de deux types de contrôles administratifs sur les documents budgétaires des collectivités locales : le contrôle budgétaire et le contrôle de légalité.

Le premier, spécifique aux documents budgétaires, prévoit dans certains cas arrêtés par le CGCT la saisine de la chambre régionale des comptes et, le cas échéant, la substitution d'office du préfet dans les pouvoirs de la collectivité locale. Ce contrôle budgétaire s'applique notamment lorsque l'assemblée n'a pas voté le budget de la collectivité dans le délai qui lui est imparti (avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique).

⁶ Arrêté [du ministre délégué à l'Intérieur et du secrétaire d'État au Budget et à la Réforme budgétaire] du 1^{er} août 2004 relatif à l'application d'un plan comptable dans le secteur public local (NOR MDIB0400012A, publié au *JORF* n° 245 du 20 octobre 2004, p. 17740).

⁷ Arrêté [des ministres de l'Intérieur et du Budget] du 18 décembre 2007 relatif à l'instruction budgétaire et comptable provisoire M. 71 applicable aux régions modifiant l'arrêté du 1^{er} août 2004 relatif à l'application d'un plan comptable du secteur public local (*JORF* du 27 décembre 2007).

Le contrôle de légalité dont le préfet dispose sur les actes de la collectivité s'applique par ailleurs également sur les documents budgétaires.

5.1.3.1.2 Contrôle du comptable supérieur du Trésor : l'apurement administratif

L'administration des finances exerce sur les finances des collectivités un contrôle comptable.

En premier lieu, le comptable public effectue un contrôle comptable, qui porte sur les opérations financières quotidiennes des collectivités. C'est à l'occasion de la procédure de la dépense, beaucoup plus que préalablement au recouvrement des recettes, que le comptable public doit procéder aux vérifications prévues par le règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962.

En cas d'irrégularité constatée, le comptable suspend le paiement de la dépense. Toutefois, l'ordonnateur peut user de son droit de réquisition et enjoindre au comptable de payer nonobstant l'irrégularité constatée : il engage alors sa propre responsabilité.

En second lieu, ne sont pas soumis au jugement des comptes par la chambre régionale des comptes mais à l'apurement administratif du comptable supérieur du Trésor⁸ :

- les comptes des communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants et dont les recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif totalisent un montant inférieur à 750 000 € ainsi que ceux de leurs établissements publics ;
- les comptes des établissements publics de coopération intercommunale⁹ regroupant une population inférieure à 3 500 habitants.

Toutefois, seules les chambres régionales des comptes peuvent prononcer un débet définitif à l'égard des comptables soumis à l'apurement administratif. Elles disposent en outre d'un droit d'évocation qui leur permet de juger les petites comptabilités si elles le décident.

5.1.3.2 Contrôles juridictionnels

Deux juridictions, administrative et financière, interviennent de manière concurrente ou complémentaire dans le contrôle des finances locales.

5.1.3.2.1 Le tribunal administratif

Le juge administratif est le juge de droit commun des actes administratifs locaux et notamment des actes budgétaires : il peut ainsi en juger la légalité, qu'il ait été saisi par le préfet ou par un particulier. Le contrôle du juge administratif est subsidiaire par rapport à celui du représentant de l'État ; le recours pour excès de pouvoir n'intervient que si le préfet n'a pas déclenché la procédure spécifique de contrôle budgétaire. Le juge administratif examine l'acte sur le fond, il vérifie que l'acte respecte le droit en vigueur et l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, et sur la forme, en cherchant d'éventuels vices de procédure.

5.1.3.2.2 La chambre régionale des comptes

Les juridictions financières, et en particulier les chambres régionales des comptes, effectuent plusieurs types de contrôles, qui obéissent à des législations différentes, ne revêtent pas les mêmes formes juridiques et ne donnent lieu ni aux mêmes documents ni aux mêmes sanctions en cas de manquement. Il s'agit d'une part du jugement des comptes produits par le comptable et d'autre part de deux types de contrôles – et non de jugements – sur la gestion de l'ordonnateur, visant à s'assurer premièrement de la bonne gestion exercée par celui-ci et, deuxièmement, qu'il n'est pas en situation de gestion de fait.

⁸ Code des juridictions financières, article L. 211-2.

⁹ Les EPCI ne sont pas des collectivités territoriales, mais des établissements publics. À ce titre, et comme tous les organismes utilisant des fonds d'origine publique, y compris ceux de droit privé, ils sont soumis au contrôle des juridictions financières.

Le comptable public est soumis à un jugement de ses comptes ou à un apurement administratif (cf. conditions et seuils ci-dessus) qui peut mettre en jeu sa responsabilité personnelle si sa comptabilité n'est pas juste. Dans le cas d'un jugement, celui-ci est rendu par la juridiction financière compétente, à savoir la chambre régionale des comptes territorialement compétente. La juridiction prononce un jugement, de décharge ou tenant quitte le comptable public si les comptes ne présentent ni erreur ni infraction, ou le mettant en débet dans le cas contraire.

Parallèlement, la CRC vérifie que l'ordonnateur a géré au mieux les finances de la collectivité¹⁰ en parvenant à l'objectif poursuivi avec le minimum de dépenses possible. L'opportunité de poursuivre tel ou tel objectif ne fait en revanche l'objet d'aucun contrôle ni d'aucune observation, l'un des principes fondamentaux des finances publiques rendant l'ordonnateur seul juge et responsable de l'opportunité des dépenses. Ce contrôle fait l'objet de lettres d'observations, auxquelles l'obligation de publicité¹¹ confère un impact non négligeable sur la vie publique locale : les observations formulées constituent en effet une évaluation critique de certains aspects de la gestion des collectivités qui ne laisse pas les citoyens indifférents.

Enfin, ces contrôles s'exercent largement sur les finances publiques et non uniquement sur les collectivités territoriales proprement dites¹².

5.1.3.2.3 *La Cour des comptes européenne*

Les fonds distribués par l'Union européenne aux États membres ou aux collectivités territoriales de ceux-ci sont soumis, outre les contrôles ci-dessus mentionnés, à la vérification éventuelle de la Cour des comptes européenne, portant sur le bon emploi des fonds communautaires et la régularité des opérations menées.

La différence essentielle entre les contrôles réalisés par les instances nationales et ceux des instances communautaires réside dans les délais impartis pour les mener : les premiers se font dans les conditions et les délais fixés par la législation et la réglementation françaises, tandis que les seconds se font selon les règles fixées par le droit communautaire.

5.2. DOCUMENTS PRODUITS

Les documents, souvent très volumineux, produits par les services financiers des collectivités, reflètent étroitement l'organisation mise en œuvre en application des grands principes généraux de la comptabilité publique, notamment la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

La dématérialisation est intervenue depuis plusieurs années déjà dans le domaine comptable et se poursuit, tant pour des raisons pratiques de partage de l'information que pour réduire les volumes de papiers produits. Les durées de conservation comme les sorts finaux prescrits ci-après, fondés sur les prescriptions légales et réglementaires, s'appliquent aussi bien aux documents traditionnels sur papier qu'aux données électroniques.

5.2.1. Documents budgétaires

D'un point de vue matériel, le budget de la collectivité se présente sous forme de documents spécifiques, définis et modélisés par le code général des collectivités territoriales¹³ et les instructions budgétaires et comptables évoquées plus haut : ce sont les documents budgétaires.

¹⁰ Code des juridictions financières, article L. 211-8.

¹¹ Elles doivent être transmises à l'exécutif local ou au responsable de l'organisme, être portées à la connaissance de l'assemblée délibérante et être communiquées à toute personne en faisant la demande.

¹² Il s'étend sur toutes les collectivités territoriales, leurs groupements, les établissements publics locaux, les personnes morales de droit privé qui bénéficient d'un concours financier minimal des collectivités ou de leurs établissements publics et sont placés sous leur contrôle, ainsi que sur les filiales de ces organismes.

¹³ La composition du budget est décrite dans le CGCT, articles : L. 2313-1, R. 2313-3 : communes ; L. 3312-2 et 4 (départements) ; L. 4311-3, L. 4312-1, R. 4311-1, R. 4312-1, 3 et 4 (régions). Il peut exister plusieurs formes

La séparation des ordonnateurs et des comptables entraîne, de fait, la tenue de deux comptabilités distinctes : celle de l'ordonnateur, qui donne lieu à l'établissement du compte administratif, et celle du comptable, qui donne lieu à l'établissement d'un compte de gestion (cf. *infra* 5.2.1.3.), que l'on ne saurait donc qualifier de « document budgétaire ».

L'établissement des documents budgétaires donne lieu à la production de documents préparatoires dans tous les services de la collectivité, correspondant aux phases d'élaboration du budget (demandes, arbitrages), et non seulement au service des finances. Les exemplaires que l'on trouve au sein de chaque service sont à éliminer pour préférer la conservation de ceux du service des finances. Cependant, s'il est impossible de procéder de cette manière, on veillera à conserver ceux produits dans chaque service.

5.2.1.1. Budget primitif

Préparé par l'exécutif de la collectivité et approuvé par son assemblée, le budget est l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses pour une année donnée. Acte prévisionnel, il peut être modifié ou complété en cours d'exécution par l'assemblée de la collectivité.

5.2.1.2. Budget supplémentaire et décisions modificatives

Ces documents, votés par l'assemblée, modifient en cours d'exercice les prévisions inscrites au budget primitif.

Le budget supplémentaire se distingue des décisions modificatives par le fait qu'il reprend les résultats budgétaires de l'exercice précédent.

5.2.1.3. Compte administratif et compte de gestion

Le compte administratif, élaboré par l'ordonnateur, présente les résultats de l'exécution budgétaire ; il est soumis pour approbation à l'assemblée¹⁴.

Le compte de gestion : établi par le trésorier, comptable de la collectivité, il retrace non seulement les opérations en dépenses et en recettes, mais également toutes les opérations qui ne relèvent que du comptable (opérations relatives aux comptes de tiers, aux comptes financiers, etc.) Il s'agit donc d'un document plus large que le compte administratif. Il est soumis au comptable supérieur du Trésor qui arrête les comptes ou à la chambre régionale des comptes qui les juge¹⁵.

Les annexes du compte administratif doivent suivre le même sort que le document lui-même (le compte de gestion ne comporte pas d'annexes).

5.2.2. Documents relatifs aux impôts directs locaux

Les collectivités votent les taux d'imposition, les conditions d'exonération et d'abattement au vu des éléments fournis par les services fiscaux.

En revanche, l'État assure pour le compte des collectivités la gestion des impôts directs locaux : établissement des rôles, mise à jour des valeurs locatives, recensement des contribuables, calcul des impositions, mise à jour et diffusion du cadastre, recouvrement, reversements mensuels.

Si la commission communale des impôts directs transmet aux services fiscaux des éléments permettant l'établissement des matrices relatives à certaines taxes (taxe d'habitation, taxe foncière sur les

de présentation du budget (maquettes budgétaires) : collection NFA, collection avec présentation de sous-fonctions.

¹⁴ La composition du compte administratif est décrite au CGCT, articles L. 1612-12 : toutes collectivités ; L. 2241-1 et D. 2342-11 : communes ; L. 3213-2 et R. 3212-10 : départements ; L. 4221-5, L. 4311-4, L. 4312-3 à L. 4312-6 et R. 4311-4 : régions. NB : à compter de l'exercice 2006, les communes ne sont plus tenues de joindre à leur propre compte administratif les comptes administratifs des EPCI et des organismes auxquels elles ont garanti un emprunt (article R. 2313-3 du CGCT).

¹⁵ Sa composition est décrite au CGCT, articles D. 2343-3 : communes ; D. 3342-12 : départements, et par analogie, régions.

propriétés bâties et sur les propriétés non bâties, taxe professionnelle), ce sont les services fiscaux qui restent producteurs de tous les rôles et matrices. La contribution de la commission communale des impôts directs apparaît dans ses comptes rendus, qui doivent être conservés.

5.2.3. Documents comptables

Ce terme regroupe des documents très divers, très volumineux et souvent de peu d'intérêt historique. Il s'agit de tous les documents permettant de suivre le détail de l'exécution du budget : les pièces justificatives, les documents d'enregistrement des opérations, les dossiers de subventions et d'emprunts.

5.2.4. Documents des régies

Le régisseur, placé sous l'autorité de l'ordonnateur et sous la responsabilité du comptable, est, par exception aux principes généraux, autorisé à manier directement des fonds publics sous certaines conditions. Il est habilité à exécuter, de manière limitée et contrôlée, un certain nombre d'opérations en recettes ou en dépenses¹⁶. « Les régisseurs sont astreints à tenir une comptabilité dont la forme est fixée par le ministre chargé du Budget et le cas échéant par le ou les ministres concerné(s) »¹⁷. Cette comptabilité donne lieu à la production de documents spécifiques et très volumineux, et la quatrième partie du tableau leur a donc été consacrée.

5.3. DÉLAIS DE PRESCRIPTION ET DURÉE D'UTILITÉ ADMINISTRATIVE

Les risques de recours et les contrôles des chambres régionales des comptes (CRC) font de l'élimination des documents comptables un sujet sensible et complexe. En l'absence de dispositions contraires, le délai maximum de la prescription en matière civile applicable dans le domaine comptable est de vingt ans¹⁸. Il ne peut exister de délais plus longs ; en revanche, il existe des délais plus courts qui font l'objet de dispositions expresses.

5.3.1. Prescription des actes de recouvrement

L'action en recouvrement des créances au profit des collectivités par le comptable assignataire se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes¹⁹. Toutefois ce délai est interrompu par la reconnaissance de la dette par le débiteur et tous actes interruptifs de la prescription.

5.3.2. Prescription des dettes de la collectivité

Toute dépense non réglée dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis est prescrite²⁰. Les créanciers peuvent être relevés de la déchéance quadriennale par délibération motivée et devenue exécutoire de la collectivité.

Le délai de prescription est interrompu par :

- une demande de paiement ou une réclamation écrite du créancier ;
- un recours juridictionnel ;
- une communication écrite de l'administration se rapportant au fait générateur, à l'existence, au moment ou au paiement de la créance ;
- l'émission d'un moyen de règlement même partiel ;
- l'empêchement d'agir du créancier ;
- l'ignorance légitime de la créance ;
- l'opposition au paiement effectuée entre les mains du comptable.

¹⁶ Il prend, selon le cas, le titre de régisseur de recettes, régisseur d'avances ou régisseur d'avances et de recettes.

¹⁷ CGCT, article R. 1617-16.

¹⁸ Code civil, article 2232.

¹⁹ CGCT, article L. 1617-5, 3°.

²⁰ Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.

5.3.3. Prescription extinctive au profit du comptable public

5.3.3.1. En droit français (fonds publics d'origine strictement nationale)

« Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité [du comptable public] ne peut intervenir au-delà du 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ces opérations. »²¹. En conséquence, si aucune action n'a été intentée le 31 décembre de l'année n+6, le comptable est réputé être tenu quitte de sa gestion et les documents afférents peuvent être détruits, puisqu'aucune action ne peut plus être entreprise.

5.3.3.2. En droit communautaire (fonds publics provenant tout ou partie de l'Union européenne)

Cependant, le délai ci-dessus défini s'entend par rapport au droit français, et pour des opérations ne mettant en jeu que des fonds strictement nationaux. La réglementation communautaire s'appliquant de plein droit et de manière préférentielle dans les relations entre États membres ou entre un État membre et la Commission européenne, le droit français ne peut être opposé aux dispositions européennes si elles sont différentes. Le règlement européen CE 1083/2006 du 11 juillet 2006, applicable au programme-cadre 2007-2013, fixe, dans son article 90 : « disponibilité des documents », un délai de 3 ans à compter de la clôture du programme ou à compter de la clôture partielle du programme pendant lequel les documents justificatifs de l'usage des fonds européens doivent être tenus à disposition des instances de contrôle.

La date de clôture d'un programme est elle-même liée au paiement du solde final (article 89 du règlement CE 1083/2006 précité) et intervient selon des modalités variables. De ce fait, le point de départ à compter duquel court la DUA est souvent malaisé à déterminer. Il est cependant d'usage de préciser dans la convention d'attribution de la subvention la date limite prévisionnelle de conservation des pièces justificatives, et c'est cette date qu'il conviendra de prendre en compte.

5.3.4. Contrôle de la gestion de l'ordonnateur

La législation ne précise pas, dans son état actuel, le délai dont dispose la CRC pour opérer le contrôle de la bonne gestion des fonds publics par l'ordonnateur. Cependant, compte tenu des textes régissant les attributions et les responsabilités respectives de l'ordonnateur et du comptable, des risques pour l'ordonnateur d'être déclaré comptable de fait, la direction des affaires juridiques du ministère des Finances estime qu'il convient de conserver durant dix ans les documents comptables détenus par l'ordonnateur²², ce délai pouvant d'ailleurs être prorogé de fait par un jugement de la CRC déclarant l'ordonnateur comptable de fait²³. Si l'ordonnateur est jugé comptable de fait, ses comptes sont jugés comme celui d'un comptable patent et sont soumis aux mêmes règles de délai et de prescription.

Il importe cependant de ne pas étendre à l'infini la notion de « justificatif comptable », ce qui amènerait, de manière quelque peu caricaturale, à appliquer une DUA, quasi uniforme de 10 ans à tous les documents d'archives. Dans la présente instruction, le seul justificatif comptable soumis à la DUA de 10 ans est celui détenu par le service financier de la collectivité. Les doubles ou copies conservés par les services instructeurs suivent le sort des dossiers dans lesquels ils figurent. Dans cette optique, certaines DUA proposées dans les tableaux des autres chapitres pourront d'ailleurs être abaissées si les justificatifs comptables ont été transmis au service de la collectivité en charge des finances.

²¹ Article 60, IV, 2^e alinéa, de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 (version consolidée au 1^{er} janvier 2009).

²² Code des juridictions financières, article L. 231-3 : « l'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion commis plus de dix ans avant la date à laquelle la chambre régionale des comptes en est saisie ou s'en saisit d'office » et articles L. 253-4 et L. 262-33 pour l'outre-mer.

²³ Cf. Instruction DAF/DPACI/RES/2008/008 du 5 mai 2008 : durée d'utilité administrative des documents comptables détenus par les ordonnateurs.

Textes de référence

1. Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.
2. Code des juridictions financières.
3. Code général des impôts.
4. Loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée portant loi de finances pour 1963 (2^e partie : moyens des services et dispositions spéciales), art. 60.
5. Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 modifiée relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.
6. Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.
7. Circulaire DAF/DPACI/RES/2006/012 [du Premier Président de la Cour des comptes, du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre de la Culture] en date du 2 octobre 2006 sur les modalités de versement et de conservation dans les services d'archives publics des comptes de gestion des collectivités locales soumises soit à l'apurement juridictionnel des chambres régionales des comptes, soit à l'apurement administratif des comptables supérieurs.

Plan du tableau de tri

1. Budgets et comptes
 - 1.1. Budget primitif, budgets supplémentaires et décision(s) modificative(s)
 - 1.2. Contrôle du représentant de l'État
 - 1.3. Documents préparatoires
 - 1.4. Compte administratif et annexes
 - 1.5. Compte de gestion
2. Impôts locaux
 - 2.1. États fournis par les services fiscaux
 - 2.2. Taxes foncière (bâti et non bâti), taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe, professionnelle
 - 2.2.1. Dégrèvements
 - 2.2.2. Commission communale des impôts directs locaux
3. Comptabilité
 - 3.1. Documents généraux
 - 3.2. Recettes
 - 3.3. Dépenses
4. Régies
 - 4.1. Documents généraux
 - 4.2. Régisseur (titulaire ou suppléant)
 - 4.3. Pièces comptables

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
5. Finances

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
1. BUDGETS ET COMPTES			
1.1. Budget primitif, budget supplémentaire et décision(s) modificative(s)	5 ans	C	Il est obligatoire de conserver au moins les BP, BS et DM présentés selon la NFA.
Débat d'orientation budgétaire.	5 ans	C	Le débat d'orientation budgétaire organisé avant le vote du budget est conservé avec les dossiers de séance de l'assemblée.
1.2. Contrôle du représentant de l'État Lettre d'observation, avis de la CRC, budget réglé par le représentant de l'État.	2 ans	C	
1.3. Documents préparatoires Lettre de cadrage, demandes des services, relations avec les EPCI, demandes de décisions modificatives, demandes de virement de crédits en cours d'exercice budgétaire, etc.	2 ans	T	Conserver par exemple : - la lettre de cadrage ; - ou les dossiers des années correspondant à la mise en œuvre d'une nouvelle politique ; - ou un échantillon chronologique (années en -3 et -8 pour les communes de moins de 10 000 habitants, années en -3 pour les communes de plus de 10 000 habitants, années en -5 pour les départements et les régions).
1.4. Compte administratif et annexes	5 ans	C	
État des dépenses engagées non mandatées ou restes à réaliser (lorsqu'il n'est pas lié au compte administratif).	5 ans	D	
1.5. Compte de gestion	5 ans	C	Justification du sort final : les exemplaires détenus par le comptable public ou la CRC d'une part et le représentant de l'État de l'autre (contrôle de légalité) sont détruits à l'issue de la procédure (circulaire AD 97-2 du 27 février 1997 et instruction DAF/DPACI/RES/2006/012 du 2 octobre 2006).
2. IMPÔTS LOCAUX			
2.1. États fournis par les services fiscaux Tableaux de renseignements extraits des rôles des impôts directs locaux.	2 ans	C	Exemples : formulaires Imprimerie nationale 1259 Mi Ter, 1259 TH-TF, 1288M, 1253.
2.2. Taxes foncières (bâti et non bâti), taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe professionnelle Copie de la matrice (taxes foncières, professionnelle), du rôle général (taxe d'habitation).	5 ans	D	

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
5. Finances

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
2.2.1. Dégrèvements			
Liste des bénéficiaires.	5 ans	D	
2.2.2. Commission communale des impôts directs locaux			
Comptes rendus.	2 ans	C	
3. COMPTABILITÉ			
3.1. Documents généraux			
Enregistrement annuel des dépenses et des recettes par nature : livre de compte, Grand Livre, registre de comptabilité, fiches budgétaires.	10 ans	C	Ce document peut se présenter sous des formes variées et a une dénomination différente en fonction des collectivités ou des logiciels comptables utilisés. Il doit comporter le numéro de titre de recette ou de mandat, la nature de la recette ou de la dépense, son objet, l'identité du créancier ou du débiteur et le montant de l'opération.
Contrôle : - de la chambre régionale des comptes : questions écrites, réponses avec copies des pièces justificatives, rapport provisoire, rapport définitif, lettre d'observation définitive ; - du comptable supérieur du Trésor : échange de correspondance.	1 an	C	
Documents de suivi budgétaire et comptable : états de trésorerie, états des dépenses par enveloppe, etc.	1 an	D	
Études financières : rapports et études sur la situation financière de la collectivité.	2 ans	C	

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
5. Finances

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
Ligne de trésorerie : contrat, relevés d'opération, relevés de banque.	10 ans	D	Pour répondre à leurs besoins de financement, les collectivités territoriales font appel à des lignes de trésorerie, c'est-à-dire à des avances ponctuelles de trésorerie par les banques. Les collectivités mobilisent ces lignes de trésorerie au fur et à mesure de leurs dépenses. « Les collectivités locales peuvent ainsi faire face à des besoins passagers de liquidités sans qu'il leur soit nécessaire de mobiliser par avance les emprunts budgétaires affectés au financement de l'investissement » (circulaire du ministre de l'Intérieur NOR/INT/89/0071/C du 22 février 1989).
Garanties d'emprunts : conventions, projets, bilans.	10 ans	D	Garanties consenties par la collectivité à une entreprise ou à une association (circulaire du Premier ministre PRMX0609055C du 26 janvier 2006).
Fiches annuelles d'inventaire du patrimoine.	2 ans	D	Ces fiches reprennent la valeur de chaque élément du patrimoine mobilier et immobilier de la collectivité et sont utilisées pour l'établissement annuel de l'état de l'actif.
Demandes de virement de crédits.	2 ans	D	
Participation des communes aux dépenses d'aide sociale du conseil général : liste des communes, listes des bénéficiaires.	5 ans	D	Supprimée par la circulaire NOR INT B99004472C du 3 août 1999. Appelée « contingent d'aide sociale », la participation communale est indexée sur le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale départementale résidant dans la commune (recettes pour les départements, dépenses pour les communes).
3.2. Recettes			
Titres de recettes (annulation de titres, titres spécifiques pour impayés).	10 ans	D	
Bordereau-journal des titres de recettes.	10 ans	D	La destruction peut être anticipée par rapport à la DUA si le contrôle de la CRC a eu lieu et être effectuée 1 an après la réception de la lettre d'observation définitive de la CRC.
État récapitulatif des recettes fiscales et non fiscales perçues en perception (P 503).	10 ans	D	Document comptable envoyé par le payeur de la collectivité et utilisé par les services des finances pour établir les imputations budgétaires définitives.
Subventions reçues : dossiers de demande, correspondance, notification.	10 ans	T	Justification de la DUA : instruction DAF/DPACI/RES/2008/008 du 5 mai 2008 : durée d'utilité administrative des documents comptables détenus par les ordonnateurs.
Demande de subvention sans suite.	2 ans	D	

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
5. Finances

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
<p>Dotations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - spéciale instituteur : notification ; - globale de fonctionnement : notification ; - globale de décentralisation : notification ; - globale d'équipement : état récapitulatif des dépenses, notification, pièces justificatives ; - de solidarité rurale ; - de solidarité urbaine, etc. - départementale d'équipement des collèges. 	2 ans	D	
<p>Emprunts : tableau d'amortissement, état de la dette, versements, contrats.</p>	10 ans	D	Justification de la DUA : instruction DAF/DPACI/RES/2008/008 du 5 mai 2008 : durée d'utilité administrative des documents comptables détenus par les ordonnateurs.
<p>Fonds de compensation de la TVA :</p> <ul style="list-style-type: none"> - état des dépenses d'investissement éligibles au FCTVA ; - arrêté préfectoral signifiant le montant du versement. 	10 ans	D	
	5 ans	D	
<p>Taxes diverses (droits de voirie, taxe sur les spectacles, droits de place, débits de boissons, publicité, affichage, droits de mutation à titre onéreux, taxe intérieure sur les produits pétroliers [TIPP], fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, taxe sur l'électricité, taxe spéciale sur les conventions d'assurance, taxe sur les espaces naturels sensibles, taxe locale d'équipement, taxe au profit des conseils en architecture, urbanisme et environnement [CAUE], etc.) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rôles. 	10 ans	D	
<p>Poursuites, cotes irrécouvrables : rapports du receveur, délibérations, état des taxes et produits irrécouvrables admis en non-valeur.</p>			

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
5. Finances

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
3.3. Dépenses			
Bordereau-journal des mandats.	10 ans	D	
Factures (fonctionnement ou investissement).	10 ans	D	Justification de la DUA : instruction DAF/DPACI/RES/2008/008 du 5 mai 2008 : durée d'utilité administrative des documents comptables détenus par les ordonnateurs.
Bon d'engagement comptable.	10 ans	D	Bon par lequel l'ordonnateur engage la dépense. Il peut exister différentes dénominations (fiche d'engagement, ordre de service, etc.).
Bon de commande.	1 an	D	Conserver 10 ans les bons de commande qui font office de bon d'engagement comptable.
Bon de livraison.	1 an	D	
Compte, fiche des fournisseurs.	2 ans	D	Liste récapitulative des engagements par fournisseur.
Subventions versées par la collectivité : - état des bénéficiaires, état de ventilation par secteur d'activité ; - dossier de demande ; - lettre de notification au bénéficiaire, certificat de paiement.	10 ans	D	Justification du sort final : à ce niveau, il s'agit de doubles des dossiers constitués par les services instructeurs pour chaque domaine. On opérera un tri sur les dossiers instruits par chaque service : on peut par exemple envisager un tri chronologique (années -3 et -8 ou -0 et -5) et éviter les répétitions au maximum (une association redemande souvent une subvention à la même collectivité d'année en année).
4. RÉGIES			
4.1. Documents généraux			
Institution, modification, suppression des régies ou des sous-régies : délibérations ou décisions.	4 ans à compter de la suppression	C	Instruction 06-031 ABM du 21 avril 2006 publiée au <i>BO de la comptabilité publique</i> .
Contrôle par la trésorerie : procès-verbal.	1 an	C	Le contrôle des régies doit être fait au moins tous les quatre ans et à chaque changement de régisseur (article R.1617-17 du CGCT).
Tarifs, bases de remboursement : délibérations, arrêtés.	validité	D	Ces documents sont conservés par ailleurs.
4.2. Régisseur (titulaire ou suppléant)			
Nomination, révocation, cessation de fonctions : arrêtés.	durée d'exercice du titulaire	D	Il s'agit d'ampliations.

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
5. Finances

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
Remise des documents de la régie au changement de régisseur : procès-verbal.	jusqu'au quitus de gestion suivant	D	
Quitus de gestion.	5 ans	C	
Cautionnement mutuel : - justificatifs ; - certificats de cautionnement en numéraire.	5 ans	D	
Indemnité de responsabilité : délibération, arrêté.	5 ans	D	
4.3. Pièces comptables			Justification de la DUA : le contrôle des régies par le comptable du Trésor doit être fait au minimum tous les quatre ans et à chaque changement de régisseur.
Livres comptables ou équivalent : - obligatoires : livre-journal ou registre numéroté à souches ; - facultatifs : carnet de développement des opérations de comptes, carnets des sous-régisseurs.	1 an après quitus du comptable ou 5 ans	D	
Pièces justificatives : bordereaux des chèques remis à l'encaissement, bordereaux du numéraire, facturettes de carte bancaire, bordereaux de remise de chèques-vacances, de titres restaurant, de chèques d'accompagnement personnalisé, de chèques emploi-services.	1 an après quitus du comptable ou 5 ans	D	
Inscriptions de toutes sortes et justificatifs de présence pour l'établissement des factures : centres de loisirs, centres de vacances, restauration scolaire.	1 an après quitus du comptable ou 5 ans	D	

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
5. Finances

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
Dossier de calcul du quotient familial.	1 an après quitus du comptable ou 5 ans	D	
Relances de paiement : listes, correspondance.	1 an après quitus du comptable ou 5 ans	D	À ne pas confondre avec les lettres de rappel qui sont de la compétence du comptable assignataire.
Relevés de comptes (régies d'avances).	1 an après quitus du comptable ou 5 ans	D	
Tickets et formules assimilées (vierges).	validité	D	
État des formules remises au régisseur par le comptable.	1 an après quitus du comptable ou 5 ans	D	Formulaire : état P 534.
Procès-verbal de récolement.	1 an après quitus du comptable ou 5 ans	D	Formulaire : état P 510.
Registre ou état des valeurs inactives.	1 an après quitus du comptable ou 5 ans	D	