

Le budget communal : les principes généraux¹

L'article 4 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique définit le budget comme "l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics".

- Le budget communal est donc un acte de prévision : c'est un document dans lequel sont énoncés des projets et non un recueil de réalisations.

Il consiste en un état évaluatif de l'ensemble des recettes et des dépenses à réaliser sur l'exercice à venir.

- Le budget communal est aussi un acte d'autorisation : l'article L.2312-1 du CGCT définit ainsi la procédure budgétaire : " le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal ".

A ce titre, l'assemblée délibérante autorise la mise en recouvrement des recettes, dont le montant définitif sera liquidé sur la base des droits acquis de la collectivité et le paiement des dépenses dans la limite des crédits ouverts.



- Le budget d'une collectivité territoriale est un acte qui prend la forme d'une délibération de l'assemblée délibérante.
- Le budget est l'acte fondamental de la vie financière de chaque collectivité territoriale.
- La règle de l'autorisation budgétaire donnée par l'assemblée délibérante entraîne l'application d'autres règles destinées à garantir le respect de cette autorisation et l'exactitude des prévisions.

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Les principes budgétaires régissent la procédure d'élaboration du budget lors des phases de prévision, de présentation, et d'autorisation. Ils visent à assurer une intervention efficace de l'assemblée délibérante dans la procédure budgétaire et organiser une gestion transparente des deniers publics. Le respect de ces principes, sous peine de sanctions prévues par la loi, apparaît comme une condition essentielle.

- L'annualité
- L'unité
- L'universalité
- La spécialité
- L'équilibre

Question Réponse

Quelle distinction entre budget annexe et budget autonome ?

Les budgets annexes sont distincts du budget principal de la collectivité mais sont votés par son organe délibérant.

Seule la loi exige l'existence d'un budget annexe et trois catégories ont été définies :

- les Spic (M4 et M49 eau et assainissement),
- les services assujettis à la TVA dans le cas où il y a des opérations d'investissement,
- les services relevant du secteur social et médico-social (M22 maison de retraite).

L'intérêt de ces budgets est d'établir le coût réel du service et d'en déterminer avec précision le prix à payer par les seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes.

Quant aux établissements publics de coopération intercommunale (syndicats, communautés de communes, par exemple), ils disposent d'un budget dit autonome qui est voté par les instances responsables de l'établissement.

Il faut relever que les budgets des CCAS ou des Caisses des écoles appelés communément " budgets annexes " s'apparentent plus à un budget autonome, dans la mesure où ce sont les instances propres de l'établissement qui adoptent le budget.

1 - Principes régissant l'organisation financière de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements.

2 - Depuis la loi du 2 mars 1982, le budget, délibération à part entière est exécutoire de plein droit, il est toutefois soumis à un contrôle particulier qui fait intervenir le représentant de l'Etat et la Chambre régionale des comptes.

Le budget communal : les principes généraux

L'ANNUALITÉ

Le budget est un acte de prévision et d'autorisation. Limité dans le temps, il est établi et voté pour un an :

L'année civile³ :

- Le maire, en tant qu'ordonnateur, doit préparer chaque année un projet de budget pour l'année. L'assemblée délibérante quant à elle vote le budget de l'année. A noter que l'évaluation des recettes et des dépenses est faite pour l'année civile. Il en est de même pour l'autorisation de perception des recettes et pour procéder à des dépenses données par l'assemblée délibérante.
- Principe du rattachement des charges et des produits : Les recettes relatives à des droits acquis et les dépenses correspondant à des services faits doivent être comptabilisées d'avance, ainsi que les charges à payer et les produits à recevoir.

La règle de l'antériorité : (exceptions, voir ci-contre)

- La règle de l'antériorité découle de la combinaison du principe de l'annualité et de la définition du budget comme acte d'autorisation. Elle signifie que le vote du budget doit intervenir avant le début de l'exercice qu'il concerne. En fait, le budget doit être voté avant le 31 mars ou le 15 avril en cas de renouvellement de l'assemblée délibérante selon l'article 7 de la loi du 2 mars 1982⁴.

LES EXCEPTIONS À LA RÈGLE DE L'ANNUALITÉ

Deux exceptions majeures à la règle de l'annualité peuvent être autorisées :

• Les programmes pluriannuels de travaux et les autorisations de programme

L'article L.2311-2 du CGCT autorise des programmes pluriannuels de travaux dans le cadre d'un fractionnement et d'une ventilation sur plusieurs exercices budgétaires. Ces dispositions ont été renforcées par la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, qui a complété le Code général des collectivités territoriales par un article L.2311-4 donnant la possibilité d'avoir recours à des Autorisations de Programme (AP) et à des Crédits de Paiement (CP).

> Les autorisations pluriannuelles

Les opérations d'investissement supposent des engagements qui s'échelonnent sur plusieurs années.

2 solutions sont envisageables :

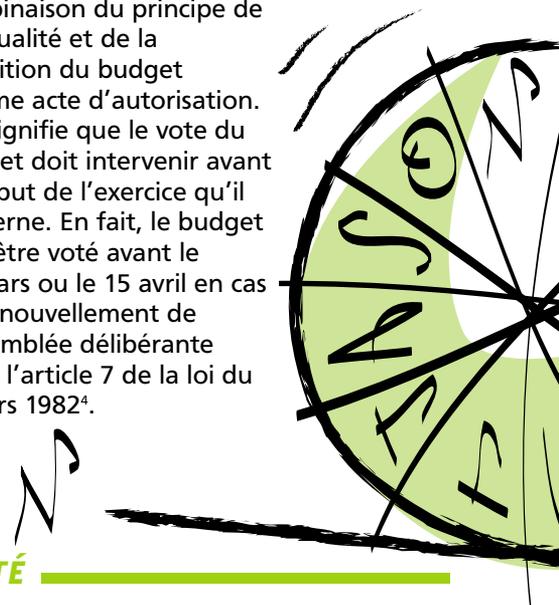
- La 1^{ère} consiste à inscrire la totalité de la dépense la première année et à reporter d'année en année la part de crédits non utilisés jusqu'à la fin de l'opération selon la pratique des restes à réaliser constatés à la clôture de chaque exercice.
- La 2^{ème} consiste à prévoir, dès le départ, un échéancier et à n'inscrire au budget de chaque année que la part des crédits nécessaires aux dépenses à payer sur l'exercice. (Il s'agit de la procédure des Autorisations de Programme et (AP)⁸ et de Crédits de Paiement (CP)⁹).

> Les modifications en cours d'exercice :

Les autorisations données par le budget concernent toutes les recettes et dépenses pour une année civile. Cependant, elles peuvent être modifiées en cours d'année par des décisions modificatives permettant d'ajuster les recettes et les dépenses d'un même exercice dans leur montant par délibération de l'assemblée délibérante, ou de modifier les recettes et les dépenses dans leur objet, sous forme de transferts de crédits par l'assemblée au niveau auquel elle les a voté (chapitre, article). Ces décisions doivent intervenir avant la clôture de l'exercice fixée au 31 décembre. Cependant, l'article 20 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation a autorisé l'assemblée délibérante à apporter au budget des modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement jusqu'au 21 janvier de l'année suivante.

• La journée complémentaire :

L'année civile est retenue comme base pour l'élaboration et le vote du budget elle doit l'être également pour son exécution. Toutefois, l'année comptable du 31 décembre se prolonge fictivement jusqu'au 31 janvier de l'année suivante afin de permettre, uniquement pour la section de fonctionnement, l'émission de mandats correspondant à des services faits au cours de l'année considérée (ou des années précédentes), et des titres de recettes correspondant à des droits acquis à la commune au cours de l'année considérée (ou des années précédentes).



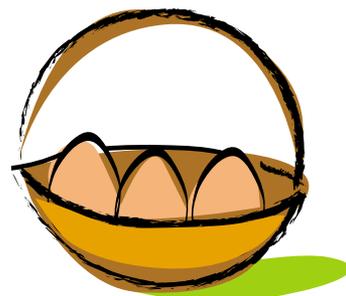
LES EXCEPTIONS À LA RÈGLE DE L'ANTÉRIORITÉ

- **Possibilité d'adoption du budget jusqu'au 31 mars n :** Pour éviter que l'absence d'adoption du budget par le conseil municipal avant le 1er janvier n'interrompe brusquement la vie communale, la loi a prévu une possibilité de reconduction du budget de l'année précédente, la date limite d'adoption étant toutefois fixée au 31 mars.

Ce principe est énoncé dans l'article 7 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. La date butoir du 31 mars est repoussée au 15 avril l'année du renouvellement des conseils municipaux.

- **L'absence de communication d'informations indispensables :** L'élaboration d'un budget communal suppose la communication au conseil municipal, avant le 15 mars, d'un certain nombre d'informations. La liste de ces données a été fixée par un ensemble de décrets¹¹ : qui correspondent à l'état de la fiscalité locale, de la notification DGF et aux attributions FNPTP. A noter que si ces informations n'ont pas été communiquées avant le 15 mars, le conseil municipal dispose de 15 jours à compter de cette communication pour arrêter le budget.

- **La procédure en cas d'absence de vote :** Si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 15 avril en cas de renouvellement du conseil municipal, le représentant de l'Etat saisit sans délai la Chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'Etat règle à ce moment le budget et le rend exécutoire.



L'UNITÉ

Le principe de l'unité, lié à la notion de présentation du budget, a une double signification.

L'unité au niveau du contenant :

- Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être regroupées dans un document unique : **le budget.**

L'unité au niveau du contenu :

- Le budget doit comprendre toutes les recettes et toutes les dépenses prévues et autorisées du 1er janvier au 31 décembre (année civile).

A noter que pour des raisons d'efficacité de gestion, le budget doit être présenté sous forme d'un budget principal accompagné de budgets annexes.⁵

LES EXCEPTIONS À LA RÈGLE DE L'UNITÉ

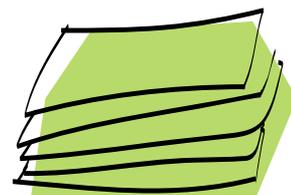
- **La multiplicité des documents budgétaires.**

La multiplicité des documents budgétaires facilite le respect de la première partie du principe de l'unité qui veut que toutes les dépenses et toutes les recettes figurent dans le budget communal. Mais ces différents documents sont contraires à la seconde partie du principe de l'unité qui veut

que le budget figure dans un seul document budgétaire.

- **Les budgets annexes¹⁰.**

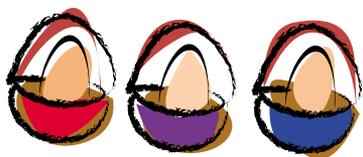
Comme l'Etat, les communes ont la responsabilité de voter un ou plusieurs budgets annexes pour certains services, et notamment ceux qui ont une activité industrielle et commerciale.



L'UNIVERSALITÉ

Ce principe recouvre 2 règles :

- les dépenses et les recettes sont inscrites au budget pour leur montant brut.
- toutes les recettes sont regroupées en une masse unique couvrant l'ensemble des dépenses.



La règle du produit brut ou de la non-contraction : elle prohibe toute contraction entre une recette et une dépense, chacune figurant au budget pour son montant intégral

La règle de la non-affectation : toutes les recettes sont confondues en une masse unique à la couverture de l'ensemble des dépenses.

LES EXCEPTIONS À LA RÈGLE DE L'UNIVERSALITÉ

- **Les recettes affectées :**

Contrairement au principe de l'universalité budgétaire, il est fréquent de rencontrer des recettes affectées à des dépenses. C'est le cas notamment des fonds de concours, des dons et legs, des subventions et quelques taxes (taxes de séjour, de balayage, amendes de police...).

- **Les budgets annexes :**

Si les budgets annexes sont une exception à la règle de l'unité, ils le sont également à la règle de l'universalité.

LA SPÉCIALITÉ

Elle concerne la présentation, le vote et l'exécution du budget. Ce principe signifie que les prévisions et autorisations budgétaires doivent être ventilées en tenant compte de leur nature et de leur destination. Il permet à l'assemblée délibérante d'assurer la maîtrise de l'activité financière de la collectivité en spécialisant ses autorisations de dépenses et de recettes.

- **La présentation du budget :**

Les dépenses et les recettes figurent respectivement en section de fonctionnement ou en section d'investissement suivant la classification économique. La section d'investissement comprend les opérations en capital (l'ensemble de ces opérations sont présentées par chapitre et détaillées par article) qui ont pour effet d'augmenter ou de réduire la valeur du patrimoine de la collectivité. La section de fonctionnement retrace les opérations de gestion courante et nécessaires au fonctionnement permanent des services.

- **Le vote du budget :**

- > **le vote obligatoire par chapitre.**

Si en cours d'année le montant des crédits est insuffisant pour couvrir les dépenses d'un chapitre, l'assemblée délibérante devra voter un transfert de crédit d'un chapitre excédentaire à ce chapitre ou, abonder le chapitre en tenant compte de recettes nouvelles pour respecter la règle de l'équilibre budgétaire.

- > **le vote est facultatif par article⁶.**

Dans cette situation, les crédits sont votés par article, et mention doit être faite expressément au budget des articles ayant fait l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante. Toute modification du montant des articles spécialisés relève alors de l'assemblée délibérante. Cette règle de la spécialité doit être respectée pour chaque section du budget. L'autorisation de dépense ou de recette au niveau de chaque chapitre ou article vaut ouverture d'un "crédit budgétaire".

LA SPÉCIALITÉ (suite de la page 4)

• L'exécution du budget :

> Les crédits votés en dépenses sont limitatifs et ne peuvent être dépassés ni être utilisés à un autre objet que celui pour lesquels ils sont votés.

> Les crédits pour dépenses imprévues peuvent être portés au budget par l'assemblée délibérante, tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement, et dans la limite de 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section.

L'ÉQUILIBRE

L'équilibre du budget est une obligation juridique imposée par la loi assortie de sanctions en cas de non-respect. Ces conditions d'équilibre sont au nombre de trois :

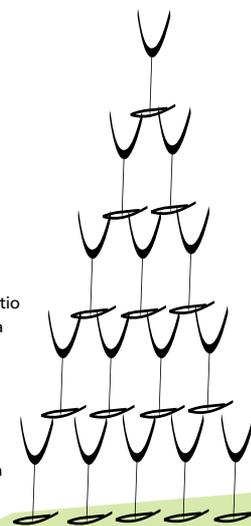
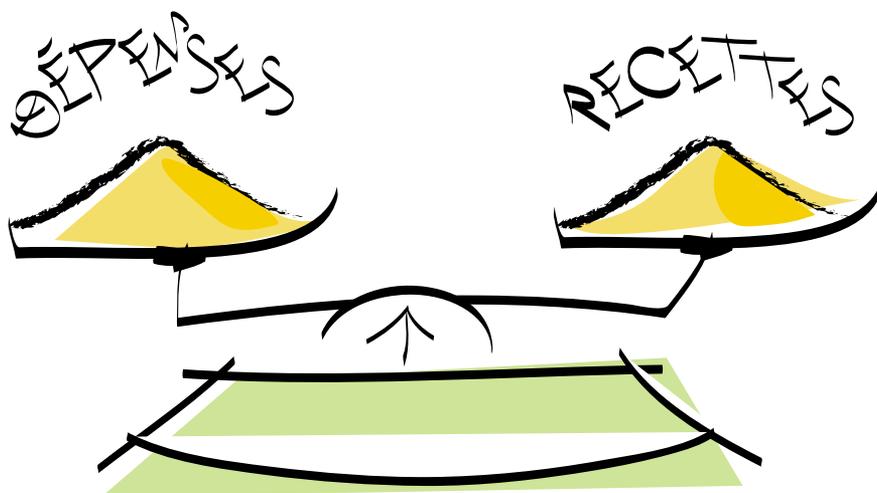
- Les deux sections investissement et fonctionnement doivent être votées respectivement en équilibre : Les recettes et les dépenses doivent s'équilibrer à l'intérieur de chacune des deux sections du budget.

- Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère : Les inscriptions budgétaires doivent tenir compte de tous les éléments de fait et de droit connus ou prévisibles au moment du vote du budget.

- La couverture de certaines dépenses par des recettes définitives est obligatoire : Le remboursement de la dette en capital et le crédit pour dépenses imprévues en section d'investissement doivent être exclusivement couverts par des recettes définitives de la collectivité et en aucun cas par des emprunts nouveaux. Les recettes définitives de la section d'investissement comprennent notamment le virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement, le FCTVA, la dotation globale d'équipement, les dotations aux amortissements.

Le champ d'application du principe de l'équilibre
Une application générale du principe de l'équilibre : il a un caractère obligatoire pour l'ensemble des collectivités locales et des EPCI, pour les documents budgétaires (budget primitif ou décisions modificatives), budgets principaux et annexes.

Le respect de l'obligation de l'équilibre budgétaire
Il est garanti par le contrôle a posteriori du représentant de l'Etat (Préfet) auquel est associée la Chambre régionale des comptes pour les collectivités territoriales et leurs établissements.



3 - Article L.322-5 du Code des juridictions financières.

4 - Les autorisations de programme permettent à l'ordonnateur d'engager une dépense au-delà du seul cadre de l'année civile. Elles sont valables sans limitation

5 - Les budgets annexes regroupent les opérations des services ayant une autonomie financière et concernant des activités tendant à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement de prix.

6 - Si le vote par article est facultatif, la présentation dans la section investissement et dans la section fonctionnement des articles est obligatoire.

7 - Article L.322-5 du Code des juridictions financières.

8 - Les autorisations de programme permettent à l'ordonnateur d'engager une dépense au-delà du seul cadre de l'année civile. Elles sont valables sans limitation de durée jusqu'à leur utilisation ou leur annulation étant entendu que leur révision par l'assemblée délibérante est possible chaque année.

9 - Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées et payées pendant l'année budgétaire. Seuls les crédits de paiement sont pris en compte pour déterminer l'équilibre du budget.

10 - Ce sont uniquement les dispositions législatives et réglementaires qui peuvent autoriser des budgets annexes.

11 - n°82-1131, n°82-1132 et 1133 du 29 décembre 1982.

Le budget communal : les principes généraux

GESTION ET FINANCES LOCALES

LE POINT DE VUE DE L'AMF

Quelle est l'importance du débat d'orientation budgétaire (DOB) ?

Dans les communes de 3500 habitants et plus, le conseil municipal doit débattre des orientations générales dans les deux mois précédant l'adoption du budget primitif. Il s'agit ici d'améliorer la transparence en matière de choix budgétaires.

Cela ne signifie pas que ce débat doit se tenir deux mois au moins avant l'adoption du budget, mais deux mois au maximum avant la délibération budgétaire. Toutefois, le juge administratif n'admet pas que le vote de ce débat ait lieu au cours de la séance dans laquelle le budget est voté. Il faut donc trouver un délai raisonnable.

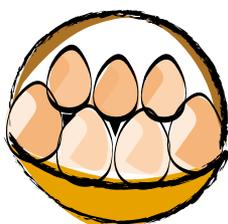
Les modalités de ce débat doivent être fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8 du Code général des collectivités territoriales.

De plus, lors de l'envoi de la convocation, une note explicative de synthèse devra être jointe à l'ordre du

jour, exposant d'une manière simple les orientations retenues.

En effet, le TA de Paris, par un jugement en date du 17 février 1998, a annulé le débat d'orientation budgétaire d'une commune au motif que la note de synthèse ne figurait pas dans la convocation et que celle-ci avait été remise le jour même de la séance débattant du DOB. Ce débat, qui permet au maire de soumettre à la discussion du conseil municipal les grandes orientations de son futur budget, doit donner lieu à une délibération prenant acte des orientations.

Le DOB revêt une importance particulière dans la mesure où une jurisprudence constante estime qu'une irrégularité ou, un défaut d'information par rapport à ces dispositions, commis au stade du DOB entache l'ensemble de la procédure budgétaire et est susceptible d'entraîner l'annulation du budget (TA de Paris 22 décembre 1997, M. Jean-François Merle et autres contre ville de Châtenay-Malabry).



RÉFÉRENCES

- Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962
- Article L.2312-1 du CGCT
- Article L.2311-2 du CGCT
- Article L.2311-4 du CGCT
- Article L.2121-8 du CGCT
- Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation
- Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République.

CONTACTS

AMF : www.amf.asso.fr

DGCL : www.dgcl.interieur.gouv.fr

MINEFI : www.colloc.minefi.gouv.fr