FINANCES

Le vote du budget primitif

Voté chaque année par le conseil municipal, le budget primitif vient définir les orientations budgétaires et autoriser les recettes et dépenses de la commune, sous le contrôle du préfet.

1. Comment se présente le budget primitif ?

Un budget est un document qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses. Il permet d'informer le conseil municipal sur la situation financière de la collectivité et de présenter les grandes orientations pour l'année à venir. Il se distingue du compte administratif, qui retrace l'ensemble des mandats et des titres de recettes d'une collectivité. Les budgets des collectivités doivent toujours être votés en équilibre réel et sincère et suivant un calendrier établi par la loi – avant le 31 mars ou le 15 avril, en année de renouvellement de mandat. La structure d'un budget intègre différentes parties : la section de fonctionnement et la section d'investissement qui se composent, toutes deux, d'une colonne dépenses et d'une colonne recettes. Dans chaque colonne, il existe des chapitres, qui correspondent à chaque type de dépenses ou de recettes, ces chapitres étant eux-mêmes divisés en articles.

La section de fonctionnement regroupe :

- → les dépenses nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges à caractère général, de personnel, de gestion courante, intérêts de la dette, dotations aux amortissements, provisions) ;
- → les recettes que la collectivité peut percevoir des transferts de charges, de prestations de services, des dotations de l'Etat, des impôts et taxes, et éventuellement, des reprises sur provisions et amortissements que la collectivité a pu effectuer.

La section d'investissement comporte :

- → en dépenses : le remboursement de la dette et les dépenses d'équipement de la collectivité (travaux en cours, opérations pour le compte de tiers…) ;
- → en recettes : les emprunts, les dotations et subventions de l'Etat.

ATTENTION

La première loi de finances rectificative pour 2012, adoptée le 29 février 2011, a reporté au 15 avril la date limite de vote du budget primitif pour 2012 des collectivités et des taux de fiscalité directe locale. L'objectif était de garantir un délai suffisant entre la transmission des informations et des données fiscales.

2. Qui prépare le budget local ?

La préparation d'un budget relève de l'exécutif local (maire, président du conseil communautaire, président du conseil général ou régional). Elle est souvent assurée par les services financiers et nécessite une évaluation des dépenses et des recettes pour l'année à venir. Des réunions internes se tiennent dans chaque collectivité selon le calendrier budgétaire. Aussi, l'Etat doit fournir les renseignements indispensables (montant des dotations, détermination des bases d'imposition, informations générales sur le personnel) pour que les collectivités évaluent leurs recettes. Les dépenses obligatoires doivent être sincèrement évaluées.

Celles-ci concernent les secteurs de compétences fixés par la loi pour chaque type de collectivité. Les charges de personnel sont obligatoires pour toutes les collectivités et doivent être inscrites en dépenses. Ainsi, sans inscription au budget, le préfet peut saisir la Chambre régionale des comptes (CRC), qui demandera à la collectivité de rectifier l'oubli. Sont donc interdites les dépenses n'entrant pas dans les compétences légales de la collectivité ou qui concernent une intervention en dehors de son territoire.

Enfin, un certain nombre de principes d'élaboration sont à respecter. Ces cinq principes font l'objet d'un contrôle exercé par le préfet, en liaison avec la CRC :

- → le principe d'annualité impose notamment que le budget soit défini pour une période de douze mois allant du 1er janvier au 31 décembre ;
- → la règle de l'équilibre réel implique l'existence d'un équilibre entre les recettes et les dépenses des collectivités, ainsi qu'entre les différentes parties du budget (sections de fonctionnement et d'investissement) ;
- → le principe d'unité prévoit que toutes les recettes et les dépenses figurent dans un document budgétaire unique : le budget général de la collectivité (même s'il existe des budgets annexes) ;
- → le principe d'universalité qui implique que :
  - – toutes les opérations de dépenses et de recettes soient indiquées dans leur intégralité et sans modifications dans le budget ;
  - – les recettes financent indifféremment les dépenses;
- → enfin, le principe de spécialité des dépenses n'autorise une dépense qu'à un service et pour un objet particulier.

3. Quels sont les documents budgétaires nécessaires ?

L'ordonnance du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'aménagement des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales a allégé le contenu des documents préparés par les exécutifs.
Dans les collectivités locales d'au moins 3 500 habitants et leurs établissements publics (loi n° 92-125 du 6 février 1992, art. 13), le budget doit être accompagné en annexe de documents de synthèse sur la situation financière (liste →

Le vote du budget primitif

→ des subventions versées aux associations, tableau retraçant les emprunts garantis, état de consolidation du budget principal et des budgets annexes, etc.). Certains ratios financiers doivent aussi être précisés en annexe.
Pour les collectivités comptant entre 3 500 et 10 000 habitants, ces ratios présentent le rapport entre les dépenses réelles de fonctionnement et la population, entre le produit des impositions directes et la population, entre les recettes réelles et la population, entre les dépenses d'équipement et la population, entre l'encours de la dette et la population, entre la dotation globale de fonctionnement et la population.
Enfin, pour les collectivités dont la population dépasse 10 000 habitants, s'ajoutent les ratios dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement, le rapport entre le produit fiscal voté et le produit fiscal théorique (potentiel fiscal), etc.

4. Comment est voté un budget local ?

Le budget en équilibre réel doit être voté par l'assemblée délibérante. Le conseil municipal doit organiser un scrutin formel pour le vote du budget. Ce vote ne peut avoir lieu qu'après la tenue d'un débat d'orientation budgétaire dans les deux mois précédant le vote du budget est obligatoire, sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants. Après, le budget est voté par chapitres ou, si l'assemblée délibérante le décide, par article à l'intérieur de chaque section. Pour autant, le budget doit être présenté par chapitre ou par article. A défaut, la délibération serait entachée d'illégalité. Mais l'absence d'un vote formel sur chacun des chapitres ou articles budgétaires n'est pas de nature à entacher d'illégalité la délibération adoptant le budget.
Les communes de plus de 10 000 habitants peuvent regrouper, dans une même famille ou fonction, les dépenses de fonctionnement et d'investissement qui y correspondent (notion de vote fonctionnel).
Les dépenses de fonctionnement ne peuvent être engagées qu'à hauteur des sommes qui figurent au budget précédent et les dépenses d'investissement à concurrence du quart de celles de l'année précédente.

RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Art. 13 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés.
- Code général des collectivités territoriales, partie législative, Art. L. 1612-2.

A NOTER

« Est en déséquilibre un budget se fondant sur des promesses de subventions ou de fonds incertains. » En effet, le contrôle budgétaire ne permet pas toujours de relever qu'un budget en équilibre apparent ne l'est en réalité pas. Seul un examen approfondi du budget et des documents préparatoires permet de déceler la source d'un déséquilibre réel, du fait par exemple d'une recette incertaine comme une subvention non encore attribuée (CRC Centre, 30 juin 1983).

5. Un budget est-il modifiable après son vote ?

Non, il n'existe qu'un seul budget primitif stricto sensu. Mais après son vote, un budget est toujours susceptible d'être modifié. Une modification annuelle au moins n'est pas rare. Aussi, il existe trois procédures complémentaires :

→ Le budget supplémentaire est un acte d'ajustement et de report. Comme les lois de finances rectificatives pour le budget de l'Etat, il permet de corriger en cours d'année les prévisions du budget primitif. Il permet également d'intégrer dans les budgets locaux les résultats de l'année précédente (excédents, déficits…) dégagés par le compte administratif adopté avant le 30 juin, c'est-à-dire après le vote du budget primitif, le 31 mars ou le 15 avril. Le budget supplémentaire reprend la structure du budget primitif. Il est généralement adopté vers le mois d'octobre.

→ Les décisions modificatives ont la même fonction que le budget supplémentaire concernant l'ajustement des prévisions en cours d'année, mais n'ont pas de fonction de report. Elles modifient ponctuellement le budget initial. Ce sont des délibérations votées à tout moment, de l'assemblée locale autorisant le maire à indiquer des recettes ou effectuer des dépenses complémentaires. Le nombre de ces décisions modificatives est laissé au libre arbitre de chaque collectivité.

→ Enfin, les modifications possibles après intervention du préfet, lorsqu'un budget a été voté mais ne pas respecter les principes obligatoires. Le préfet peut alors saisir la Chambre régionale des comptes qui lui donne un avis. Dans le cas du non-respect de l'équilibre réel, le préfet règle et exécute le budget si la collectivité poursuit ses erreurs.

L'application du budget est gouvernée par la séparation des ordonnateurs et des comptables. Le comptable public est chargé d'exécuter les dépenses et les recettes selon les indications de l'ordonnateur, mais il ne lui est pas subordonné. En effet, il est responsable personnellement et sur ses propres deniers des opérations comptables de la commune. C'est un fonctionnaire de l'État dépendant du corps des comptables du Trésor public.◆

Bruno Cohen-Bacrie