

FICHE 3 - LES PRINCIPES BUDGETAIRES

Ces principes s'appliquent à toutes les collectivités territoriales. Ce sont les mêmes que ceux existant dans le droit budgétaire de l'Etat. Bien sûr, ils connaissent quelques adaptations. On distinguera les principes régissant l'autorisation et ceux qui concernent plus spécifiquement la présentation.

I - LES PRINCIPES DE PRESENTATION

La présentation du budget obéit au principe d'unité mais aussi d'universalité.

A - L'UNITE

Le sens de ce principe doit d'abord être précisé, car sa portée peut être relativisée.

a) Sens

1° La dimension politique

Ce principe doit permettre à l'organe délibérant de se prononcer en connaissance de cause. C'est donc la volonté de contrôler les opérations financières le plus complètement et le plus précisément possible qui donne son sens politique à ce principe.

2° La dimension technique

Pour atteindre ce but, le budget doit être matériellement et formellement un.

• *L'unité matérielle*

Si le budget examiné par l'organe délibérant contient l'ensemble des opérations financières de la collectivité territoriale, alors l'autorisation a un sens.

• *L'unité formelle*

Encore faut-il que le budget se réduise à un seul acte, sans quoi la vision des décideurs risque d'être déformée.

b) Portée

Le principe n'est pas vraiment appliqué dans la mesure où l'on assiste à une division du budget en plusieurs composantes et où les actes budgétaires ont tendance à se multiplier.

1° La division du budget

Le budget d'une collectivité territoriale comprend plusieurs composantes. La première est certes la plus importante et correspond à l'essentiel. Il s'agit du budget principal qui rassemble les recettes et les dépenses de la collectivité. Mais à côté de ce budget, on trouve les budgets annexes. Ils rassemblent les opérations financières des services publics industriels et commerciaux. Certains sont obligatoires comme l'eau, l'assainissement.

2° La multiplication des actes budgétaires

Au cours de l'année et même au-delà, des actes budgétaires viennent modifier la prévision initiale. Il s'agit du budget supplémentaire et des décisions modificatives.

B - L'UNIVERSALITE

a) Le sens du principe

Ce principe est posé par l'article 23 du décret du 29 décembre 1962 : « *il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses* ». Ce principe présente deux dimensions :

1° La dimension technique

Sur ce plan le principe débouche sur deux règles :

- ***La règle du produit brut qui interdit toute contraction et toute compensation.***
- ***La règle de la non-affectation des recettes.***

2° La dimension politique

Comme les autres principes, celui-ci permet à l'organe délibérant de contrôler de manière plus efficace l'exécutif.

b) La portée du principe

1° Les assouplissements de la règle de la non-affectation

Plusieurs cas peuvent être cités. D'abord celui des emprunts qui sont affectés aux dépenses d'investissement. Ensuite celui des subventions spécifiques qui, comme l'indique leur nom, sont également affectées. Un certain nombre de taxes le sont également : taxe de séjour, taxe d'usage des abattoirs, redevance d'accès aux pistes de ski.

2° Les assouplissements de la règle de la non-compensation

Ils sont beaucoup plus rares. Mais on peut citer le résultat d'un budget annexe qui est repris dans le budget de la collectivité, ou encore l'usage selon lequel la mairie peut être chauffée par une coupe de bois.

II - LES PRINCIPES D'AUTORISATION

L'autorisation budgétaire est non seulement spécialisée mais aussi annuelle.

A - LA SPECIALITE

Le principe est énoncé par les articles L. 2312-2 du CGCT pour les communes, L. 3312-1 pour les départements et L. 4311-1 pour les régions. Son sens est double, mais sa portée doit être relativisée.

a) Un double sens

1° Sur un plan technique

Comme au niveau de l'Etat, l'autorisation de dépenser est donnée de manière précise. C'est telle dépense et non pas telle autre qui est autorisée : elle porte sur un objet spécialisé. La spécialisation se fait au travers des chapitres et des articles budgétaires qui servent de base au vote.

2° Sur un plan politique

Ce principe permet à l'organe délibérant de contrôler la politique de l'exécutif puisque celui-ci ne peut dépenser et donc agir que dans le cadre de l'autorisation qui est donnée. Mais ce cadre peut, dans certaines circonstances, se transformer en véritable carcan. Il faut donc pouvoir assouplir le principe, ce qui en réduit la portée.

b) Une portée relative

1° Un champ qui peut être réduit

Certains chapitres ne sont pas spécialisés. La loi du 5 janvier 1988 a prévu l'inscription d'une dotation pour dépenses imprévues qui ne peut dépasser 7,5 % du montant des dépenses réelles pour chacune des deux sections (art. L. 2322-1 ; L. 3322-1 ; L. 4322-1 du CGCT).

2° Une application qui peut être assouplie

Des virements de crédits sont possibles d'article à article si le budget est voté par chapitre (art. L. 2312-2 CGCT). C'est donc dans le cadre fixé par le conseil que les virements peuvent intervenir.

B - L'ANNUALITE

a) Le contenu du principe

1° Un contenu technique

Le budget doit être voté chaque année pour un an.

• *Le rythme annuel du vote du budget*

Le budget des collectivités territoriales doit être voté chaque année. L'année budgétaire (l'exercice) coïncidant avec l'année civile, les budgets locaux devraient donc être votés, comme le budget de l'Etat, avant le 1^{er} janvier.

• *L'exécution annuelle du budget*

Les autorisations budgétaires ne sont valables que pendant un an. Passé le 31 décembre, les crédits deviennent caducs.

2° Un contenu politique

• *Enoncé*

Le caractère annuel de l'autorisation permet à l'organe délibérant d'exercer un véritable pouvoir de contrôle sur l'exécutif. Le pouvoir budgétaire y trouve sa source.

• *Inconvénients*

En limitant à un an la validité de l'autorisation budgétaire, on rend difficiles la prévision des grands investissements et parfois la gestion de ceux-ci. C'est pourquoi l'application du principe est de plus en plus délicate.

b) L'application du principe

Pour éviter les inconvénients évoqués, le champ d'application du principe est parfois réduit, mais surtout son application elle-même est assouplie.

1° La réduction du champ du principe

Certaines autorisations budgétaires ont une valeur qui n'est pas annuelle.

• *Les autorisations inférieures à l'année*

Le budget supplémentaire et les éventuelles décisions modificatives intervenant par définition en cours d'année ont, de ce fait, une valeur inférieure à l'année.

• *Les autorisations supérieures à l'année*

La technique des autorisations de programmes et des crédits de paiement, que l'Etat pratique depuis le début de la V^e République, a été introduite au niveau régional par la loi du 6 janvier 1986 et au niveau départemental et communal par la loi du 6 février 1992 (art. L. 2311-3 ; L. 3312-2 ; L. 4311-3 CGCT).

Les autorisations de programmes sont donc des autorisations dont **le champ matériel** est limité à l'engagement, voire à la liquidation de la dépense, mais dont **la portée temporelle** est illimitée. « *Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à l'annulation* ». Elles sont complétées par des crédits de paiement dont le champ matériel est limité à l'ordonnancement et au paiement mais dont la portée temporelle est limitée à l'année. Après le remplacement par la LOLF des autorisations de programmes dans le budget de l'Etat et leur remplacement par des autorisations d'engagement applicables non seulement aux dépenses d'investissement mais aussi aux dépenses de fonctionnement. L'ordonnance du 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, étend aux collectivités territoriales la possibilité de recourir à des autorisations d'engagement (AE) pour les dépenses de fonctionnement. Ce dispositif concerne les dépenses de fonctionnement résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles la collectivité ou l'établissement s'engage à verser une participation ou une rémunération à un tiers, sur une durée qui excède un exercice budgétaire, à l'exclusion des frais de personnel et des subventions versées aux organismes privés.

2° L'assouplissement du principe

• Assouplissements de l'annualité du vote

Le budget est rarement voté le 1^{er} janvier. En réalité, le contenu des budgets locaux est tributaire de celui de l'Etat (montant des dotations, informations fiscales...). C'est pourquoi la loi du 2 mars 1982 (art. L. 1612-1 CGCT) accorde aux collectivités locales la possibilité d'adopter leurs budgets jusqu'au 31 mars (à condition que les informations indispensables à l'établissement du budget aient été transmises avant le 15 mars). Durant la période qui s'étend entre le 1^{er} janvier et le 31 mars, l'exécutif de la collectivité territoriale peut mettre en recouvrement les recettes et s'agissant des dépenses de fonctionnement, il peut les engager, les liquider et les mandater dans la limite des crédits inscrits au budget précédent. Quant aux dépenses d'investissement, elles peuvent être mandatées dans la limite du quart des crédits de l'année précédente sur autorisation de l'assemblée délibérante (art. L. 1612-1 CGCT). Enfin, si le budget n'est pas voté le 31 mars une procédure de contrôle budgétaire est intentée.

• Assouplissements de l'exécution annuelle

- La journée complémentaire

Cette technique connue dans la comptabilité publique de l'Etat permet de procéder à l'exécution d'autorisations budgétaires au-delà du 31 décembre. Par une fiction en effet, on considère que la dernière journée de l'exercice dure... un mois ! Ce système ne s'applique qu'aux dépenses de la section de fonctionnement, et plus précisément encore aux mandats correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré et aux titres de recettes correspondant à des droits acquis à la commune au cours dudit exercice.

- Le report de crédit

Les dépenses engagées mais non mandatées à la clôture de l'exercice sont reportées au budget de l'exercice suivant. Elles peuvent être mandatées dans la limite des restes à réaliser de l'exercice précédent.

A cette fin, l'exécutif établit, au plus tard le 31 janvier de l'exercice, l'état des dépenses qui, engagées avant le 31 décembre de l'année précédente dans la limite des crédits inscrits au budget, n'ont pas donné lieu à mandatement avant la clôture de l'exercice. Cet état vaut ouverture provisoire des crédits jusqu'à la reprise de ces derniers au budget.

Enfin, le principe de l'équilibre est non seulement affirmé par le CGCT, mais de plus sanctionné par une procédure de contrôle budgétaire.

CONCLUSION : VERS DE NOUVEAUX PRINCIPES

La loi du 22 juin 1994 met en place de nouveaux principes.

a) Le principe de sincérité : le rattachement à l'exercice

Trop de dépenses ou de recettes sont détachées artificiellement de l'exercice budgétaire auquel elles se rattachent, rendant ainsi particulièrement difficile la connaissance de la situation réelle de la commune. C'est pourquoi, seront rattachés à l'exercice les droits acquis ou les charges ayant donné lieu à service effectué avant le 31 décembre. La mesure ne vaut que pour les communes de plus de 3 500 habitants et pour la section de fonctionnement.

b) Le principe de prudence

C'est à travers l'institution de deux nouveautés que ce principe est mis en œuvre.

1° L'amortissement

Un amortissement permet de constater, d'un point de vue comptable, la dépréciation irréversible d'un bien mobilier ou d'une immobilisation. Un amortissement est calculé pour chaque bien ou immobilisation au prorata de la durée prévisible d'utilisation de ceux-ci. Ces dotations aux amortissements constituent une dépense de fonctionnement (compte 68) et une recette d'investissement (compte 28).

La loi du 22 juin 1994 rend obligatoire, pour les communes de plus de 3 500 habitants, l'amortissement des biens mobiliers renouvelables comme le mobilier, le matériel, l'outillage ou encore les véhicules. Mais il est exclu pour les immeubles et la voirie de façon à éviter une majoration de la fiscalité.

2° Les provisions

Comme l'amortissement, les provisions sont fondées sur le principe de prudence et de sincérité. En effet, elles permettent de tenir compte de dépréciations probables d'actifs. En d'autres termes, elles permettent de faire face à des risques. Rien n'interdisait, avant la loi du 22 juin 1994, le recours à cette technique, mais il faut reconnaître que rares ont été les utilisations. C'est pourquoi l'article 2 de la loi a prévu deux provisions spéciales obligatoires, du moins pour les communes de plus de 3 500 habitants. Il s'agit de la dotation aux provisions pour garanties d'emprunt, et la dotation aux provisions pour dettes à remboursement différé.