

LES FINANCES ET LE BUDGET DE LA COMMUNE

L'article 72 de la Constitution énonce la libre administration des communes. Ce principe de l'autonomie communale n'a de signification qu'à la condition que les élus disposent de véritables moyens. En particulier des moyens financiers.

En effet, on distingue une commune autonome d'une autre dépendante, à la liberté de voter non seulement les dépenses mais aussi et surtout les recettes et d'en fixer la quotité. Cela conformément à la Loi, bien sûr, mais aussi pour donner un sens au programme électoral et aux engagements qu'il comporte, à ses priorités et à ses choix.

*La mise au point d'un projet, puis le vote, et enfin l'exécution du budget, priment toutes les autres délibérations et décisions. Pour une raison bien simple : **rien ne peut être entrepris sans moyens financiers**. Or, ces moyens dépendent du budget...*

① REGLES ET PRINCIPES

Toutes les communes sont assujetties aux mêmes obligations concernant la procédure budgétaire et la tenue d'une comptabilité de leurs recettes et de dépenses.

Des différences existent, naturellement, selon leur importance démographique mais elles sont relativement de peu d'importance pour ce qui touche à l'esprit, aux objectifs et au fondement des règles et des principes.

les quatre règles

Qu'il s'agisse d'une entreprise, d'un commerce ou d'une collectivité territoriale, on ne peut pas les gérer au jour le jour. Il est nécessaire de s'astreindre à chiffrer ce que seront les charges et les produits d'une période qui est généralement l'année. Et de le faire prévisionnellement, avec méthode. Les quatre règles caractérisant la comptabilité communale répondent à cet impératif.

• la règle de l'annualité

L'exercice budgétaire correspond à une année civile (1^{er} janvier – 31 décembre) prolongée, en ce qui concerne les recettes et les dépenses de fonctionnement, jusqu'au dernier jour de janvier (1^{er} janvier – 31 janvier de l'année N + 1). Cela pour permettre le règlement des opérations qui n'ont pu être liquidées le 31 décembre. Par exemple, pour mandater la facture du fuel livré le 20 décembre mais qui n'a été remise à la Mairie qu'au début du mois de janvier. Ces trente et un jours sont appelés la «*journée complémentaire*». Ils permettent l'établissement des mandats de paiement et des titres de recettes se rapportant à des «services faits» entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre.

Les recettes et les dépenses d'investissement sont arrêtées au 31 décembre. Les opérations à poursuivre (par exemple les sommes dues au titre de travaux exécutés en décembre mais n'ayant pu être facturés au dernier jour de l'année) sont portées sur un état dit «des restes à réaliser» qui assure la continuité (un semblable état est dressé à partir du 1^{er} février pour les restes à recouvrer et les restes à payer de la section de fonctionnement).

• la règle de l'antériorité

Le budget communal devrait être voté avant le 1^{er} janvier (ce que fait le Parlement pour la loi des finances) mais un certain nombre de difficultés font obstacle. Aussi la loi du 2

mars 1982 a-t-elle fixé pour date-limite le 30 mars, sauf les années de renouvellement du Conseil Municipal au cours desquelles la date à ne pas dépasser est le 15 avril. Ces trois mois supplémentaires sont bien utiles pour collecter et analyser les informations nécessaires à la mise au point du projet de budget, lesquelles sont généralement notifiées aux Maires fin janvier, courant février (le Préfet doit le faire au plus tard le 15 mars, sinon la date-limite est automatiquement prorogée).

Le budget 2001 devra donc être voté au plus tard le 15 avril 2001.

Nous verrons plus loin qu'à défaut de budget les Maires ne seront pas pour autant privés du moyen d'engager (et de mandater) des dépenses dès le 1^{er} janvier de cette année-là.

• la règle de l'universalité

Le budget doit comprendre la totalité des recettes et des dépenses et non point leur contraction lorsqu'une opération provoque une charge et une ressource. Par exemple dans le cas de l'achat d'un véhicule remplaçant un matériel ancien repris par le vendeur. Le coût du nouveau véhicule apparaît intégralement en dépenses et la reprise de l'ancien figure pour son montant en recettes.

• la règle de l'unité

Les recettes et les dépenses doivent être inscrites dans un document unique. En fait, plusieurs exceptions atténuent ce principe. Au budget principal s'ajoutent des budgets annexes, tel celui du service de l'assainissement, par exemple.

La consolidation des comptes a été voulue par la loi du 6 février 1992 afin de réunir l'ensemble des données. Des progrès restent encore à accomplir dans ce domaine, mais ceci est à noter par ceux qui entreprendront l'analyse du bilan de la Municipalité sortante.

les deux sections budgétaires

La commune assure des services quotidiens, tel celui de l'entretien, du chauffage, de l'éclairage d'une école et elle réalise des travaux «non répétitifs» et de caractère exceptionnel. Par exemple la construction d'une piscine. La présentation et le contenu du budget différencient ces opérations classées dans deux sections :

• la section de fonctionnement

Elle renferme des crédits de dépenses et des prévisions de recettes ayant la caractéristique d'être annuels, répétitifs et en rapport avec l'exploitation, c'est-à-dire le fonctionnement des services et activités de la commune : la rémunération du Personnel, le chauffage des bâtiments, le coût de leur assurance, ou les produits de la piscine municipale : droits d'entrées, location de lignes, ou bien encore les impôts locaux... autant d'éléments permanents et réinscrits chaque année au budget.

Les achats de matériel ou de mobilier donnent parfois matière à hésitation : en dessous de 4.000 F, ils relèvent de la section de fonctionnement sauf si leur «durabilité» justifie leur imputation en section d'investissement et sous la condition d'une délibération du Conseil Municipal. Il n'est pas non plus toujours facile de faire la différence entre des petits travaux d'entretien et des «grosses» réparations.

Le classement dans l'une ou l'autre des 2 sections est important. Pour des raisons d'orthodoxie en matière de financement, mais aussi de récupération de la T.V.A., puisque les collectivités territoriales acquittent la T.V.A. sur toutes leurs dépenses mais elles n'en obtiennent remboursement, avec un décalage de 2 ans, que sur celles d'investissement.

• la section d'investissement

Les composantes de cette section ont un caractère exceptionnel (par opposition au répétitif) et un lien avec l'équipement, la construction de nouveaux bâtiments, le renforcement des réseaux : routes, éclairage public, eau, assainissement. Par exemple l'édification d'une école, l'acquisition d'un terrain, l'achat d'un camion... Ils forment le patrimoine communal qui est constitué d'un domaine **public** (exemple, la Mairie) et d'un domaine **privé** (les appartements loués à des locataires de droit commun, autre exemple).

Leur mode de financement est très différent ; en voici une illustration :

- une recette de fonctionnement (les participations des familles des enfants accueillis à la crèche) peut indistinctement financer des dépenses de fonctionnement (la paye du Personnel) ou d'investissement (l'agrandissement du bâtiment dans lequel fonctionne la crèche). Dans ce cas, il s'agit d'un autofinancement semblable à l'apport personnel d'un particulier achetant un appartement.

- une recette d'investissement (un emprunt ou une subvention d'équipement) ne peut financer qu'une dépense d'investissement.

A noter que les annuités d'emprunts font l'objet d'une double imputation. Les sommes représentant les intérêts sont imputées en «fonctionnement», la part du capital remboursé, en «investissement» : voir ci-après.

En moyenne la section de fonctionnement a longtemps représenté les deux tiers du budget total. L'alourdissement des charges d'exploitation conduit aujourd'hui à un rapport plus proche de $\frac{3}{4}$ pour le «fonctionnement» et $\frac{1}{4}$ seulement pour «l'investissement».

l'obligation d'équilibre et celle de la sincérité

Le budget communal doit obligatoirement être voté en équilibre. Le Préfet et la Chambre régionale des comptes y veillent.

Ils s'assurent aussi de la «sincérité» des inscriptions budgétaires.

En effet, les prévisions doivent être chiffrées sans que les recettes soient majorées par rapport aux probabilités et sans que les crédits de dépenses soient minorés ou que des dépenses obligatoires soient omises ou insuffisamment dotées.

Le financement des annuités d'emprunts illustre le respect de ces deux obligations mais aussi de la séparation du budget en deux sections.

Le remboursement des emprunts s'opère sous la forme d'annuités (sauf l'exception des emprunts obligataires remboursables *in fine* et de ceux comportant un différé d'amortissement) contenant une partie des intérêts et une fraction du capital emprunté.

Les intérêts des emprunts correspondent à une dépense de fonctionnement. En ce qui concerne le remboursement du capital il ne saurait être question – sauf pour les prêts

renégociés et remplacés par d'autres assortis de taux d'intérêt plus avantageux – de recourir pour son financement à un nouvel emprunt. Le Préfet s'assure du respect de cette obligation (justifiée).

Il vérifie que l'on utilise à cette fin des ressources dites «définitives», à savoir, en sus de qui provient des recettes de fonctionnement, la récupération de la T.V.A. sur dépenses d'investissement, le produit d'un legs ou d'une aliénation, les subventions (y compris la Dotation Globale d'Équipement) des fonds de concours, le PLD (plafond légal de densité), et des participations aux travaux d'assainissement ainsi que la TLE (taxe locale d'équipement). On peut aussi utiliser la dotation aux amortissements qui constitue une dépense de fonctionnement et une recette d'investissement grâce à un jeu d'écriture.

Il est de bonne gestion de parvenir à financer l'intégralité des annuités par l'utilisation des seules recettes provenant de la section de fonctionnement (afin d'utiliser les autres citées ci-dessus pour couvrir le coût de véritables dépenses d'investissement : le prix d'une nouvelle école ou la modernisation d'un réseau d'éclairage public, par exemple) mais toutes les communes n'y parviennent pas pour des raisons multiples dont beaucoup sont justifiées. Voir le cas des communes en expansion qui doivent anticiper et réaliser les équipements liés à des autorisations de construire afin qu'il n'y ait pas de décalage entre l'installation des futurs habitants et la disponibilité des locaux et réseaux nécessaires.

l'ordonnateur et le comptable

Ces deux fonctions ne peuvent être exercées par la même personne.

- l'un est celui qui «exécute» le budget communal.

Il engage les dépenses (dans le respect du montant et de la destination des crédits votés par le Conseil Municipal). Il les mandate en ordonnant leur paiement, après vérification et contrôle. Il fait aussi procéder au recouvrement des recettes. Son action se traduit par l'émission de titres de recettes et de mandats de paiement.

- l'autre est celui qui accomplit l'acte final : l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses par application des titres et des mandats. Après un contrôle de légalité, et non d'opportunité, qui repose notamment sur la vérification des pièces justificatives devant être obligatoirement annexées aux ordres de paiement et de recouvrement.

L'ordonnateur est le Maire. Il peut déléguer dans cette fonction un adjoint.

Le comptable est un fonctionnaire du Ministère des Finances à l'égard duquel le Maire ne dispose d'aucun pouvoir hiérarchique. Il est responsable personnellement et pécuniairement de la régularité des dépenses payées et des recettes recouvrées. Il est le seul à manier les fonds, à ceci près que des régisseurs de recettes et d'avances (des collaborateurs de la Mairie) peuvent aussi y être autorisés. Ils sont alors placés sous l'autorité de ce comptable qui exerce donc la fonction de Receveur Municipal, après l'accomplissement d'un certain nombre de formalités (délibération du Conseil Municipal, arrêté du Maire, accord formel du Receveur, etc...).

A noter que tous les fonds de la commune sont obligatoirement et entièrement déposés (à de très rares exceptions près, tel le produit d'un legs ou de la vente d'un immeuble, par exemple) auprès du Trésor Public. Sans rémunération et conformément à la règle de l'unicité de caisse qui permet au Receveur de régler une dépense d'investissement quoique la recette prévue pour son financement (une subvention, par exemple) n'a pas

encore été recouvrée, et ce, par l'utilisation des disponibilités de l'ensemble des fonds alimentant l'unique caisse.

② LE CADRE, L'INSTRUCTION ET LA NOMENCLATURE

Des textes très précis régissent les finances locales, y compris en ce qui concerne le cadre budgétaire et comptable qui est, à quelques différences près, identique partout. Cela pour permettre des comparaisons et l'établissement de statistiques et de ratios de portée nationale.

Une profonde réforme est intervenue depuis 1997 par application de la loi du 22 juin 1994 et de l'instruction M14 qui en est issue.

Peut-on dire que cette nouvelle instruction rapproche vraiment la comptabilité communale du Plan comptable général et permette la compréhension, l'assimilation et l'appréciation des finances locales et de la situation de chacune des communes ?

Les réponses sont nuancées et des progrès restent à accomplir.

Mais on note une évolution des esprits et des comportements (due aussi à la loi de 1978 sur l'accès aux informations et aux documents) qui conduit à davantage de transparence.

La «communication financière» se développe, ce qui, souvent, repose sur des initiatives tendant à présenter d'une manière plus explicite que celle contenue dans la M14 les résultats de la politique menée par les Municipalités, à travers le budget qu'il faut voir comme leur principal moyen.

En ce qui concerne le Département, une réforme semblable est annoncée. Elle ne s'appliquera qu'au prochain mandat.

les principes et les changements découlant de la M14

Cette M14 correspond à une nouvelle instruction budgétaire et comptable inspirée du Plan comptable général qui depuis 1982 constitue l'épine dorsale des comptabilités publiques et privées.

Si la nomenclature et la présentation des budgets ont été très substantiellement modifiées, les grands principes demeurent, à quelques novations près.

La prudence a été renforcée ainsi que l'obligation de sincérité.

Une recette ne peut être inscrite qu'à la condition que l'on puisse la justifier (par une décision, ou une lettre d'engagement). Des provisions pour risques doivent être constituées (par exemple au titre des emprunts garantis en cas de défaillance redoutée de l'organisme ayant bénéficié d'une garantie communale).

La règle de l'annualité a été revue et modifiée par la distinction à faire entre les recettes et les dépenses de l'exercice budgétaire et celles de la période antérieure (ce qui est positif pour qui veut comparer des choses comparables). Il s'agit de ce qu'on appelle le rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné et des «intérêts courus non échus». Précédemment on ne faisait aucune distinction, lors du paiement d'une annuité

d'emprunt, entre le règlement des intérêts appliqués au dernier trimestre de l'année N et de ceux concernant les trois premiers trimestres de l'année N + 1. Dorénavant on fait une différence pour tenir compte de l'année de «rattachement».

De même en ce qui concerne la pratique des amortissements, à ceci près qu'il n'était pas question de l'appliquer au patrimoine existant mais aux dépenses d'investissement effectuées à compter de 1996. Ce n'est donc qu'un amortissement partiel sur lequel nous revenons quelques pages plus loin.

On distingue également les communes selon leur importance démographique (les plus petites étant soumises à des règles plus simples).

Par exemple, l'obligation d'amortir les biens renouvelables, de rattacher les produits et les charges à l'exercice considéré et de constituer des provisions pour risques, ne s'applique qu'à partir de 3.500 habitants.

Un des changements majeurs concerne la suppression du prélèvement *a priori* sur les recettes de la section de fonctionnement pour le remplacer par la constatation et l'affectation *a posteriori* des résultats.

La plupart de ces éléments sont repris plus loin, avec la description et la répartition des recettes et des dépenses communales.

Pour des raisons pratiques la description des anciennes instructions et nomenclatures M11 (pour les petites communes) et M12 (pour les autres) ne peut être faite dans ce nouveau guide. L'auteur tient à la disposition de ceux qui lui en feront la demande, un mini-dossier sur le dispositif précédent.

Les candidats non encore élus ont tout intérêt à se procurer les budgets et les comptes de leur commune des années passées en les demandant auprès du Maire de leur commune.

la nomenclature comptable

Cette nomenclature M14 décrit un nouveau plan de comptes reposant, comme le précédent, sur la numérotation décimale qui favorise les comptabilités analytiques (les budgets indiquent généralement des comptes à 5 chiffres).

Le premier chiffre est celui caractérisant la «classe»

Les cinq premiers comptes (de 1 à 5) sont des «comptes de bilan».

Les comptes 6 et 7 sont des «comptes d'exploitation».

La classe 8 est utilisée pour les opérations dites hors bilan (exemple les engagements pluriannuels).

La numérotation décimale conduit à utiliser le chiffre 8 en deuxième position pour les amortissements et le chiffre 9 pour les provisions.

Voici l'exemple d'un compte.

Utilisé en troisième position, le chiffre 8 s'applique à ce qui ne correspond pas aux subdivisions précédentes et identifiées. Exemple le compte 1678 «autres emprunts» ou 2118 «autres terrains».

En troisième position également, le chiffre 9 signale une recette dans un compte de charges, ou une dépense dans un compte de produit.

Autre exemple, pour illustration, celui des comptes principaux (qui donnent lieu, dans la pratique, et par application de la numérotation décimale, à des comptes à cinq chiffres et plus).

CLASSE 1		comptes de capitaux	contenu
	10	dotations, fonds divers et réserves	fonds de compensation de la T.V.A., taxes d'urbanisme-plafond légal de densité - amendes de police-dons et legs-réserve-
	11	reports à nouveau	
	12	résultats de l'exercice	
	13	subventions d'investissement	transférables et non transférables
	14	provisions réglementées	sur garanties d'emprunts, pour des différés de remboursement
	15	provisions pour risques et charges	pour litiges, amendes, pour grosses réparations
	16	emprunts et dettes assimilées	selon le type de l'emprunt, selon la dette,...
	19	différences sur les réalisations d'immobilisations non financières	compte «non budgétaire»

CLASSE 2		comptes d'immobilisations	contenu
	20	immobilisations incorporelles	études, brevets, licences...
	21	Immobilisations corporelles	terrains, installations, engins et gros matériels, œuvre d'art, mobilier, véhicules
	22	immobilisations mises en concession ou à disposition	
	23	immobilisations en cours	immobilisations corporelles (construction d'un bâtiment) ou incorporelles, en cours
	26	participations et créances	
	27	autres immobilisations financières	titres, prêts, cautions
	28	amortissement des immobilisations	voir «amortissement»
	29	provisions pour dépréciation des immobilisations	provisions pour dépréciation d'un terrain, d'un bâtiment, d'une immobilisation en cours

CLASSE 3		comptes de stocks et encours	contenu
			stocks de fournitures et de denrées consommables, aménagement de terrains dans le cadre de lotissements

Ces trois classes (1, 2, 3) forment, en section d'investissement, les recettes et les dépenses patrimoniales. La classe 3 est exceptionnelle : elle n'est utilisée que par les collectivités gérant un magasin, ou réalisant un lotissement. Les «comptes non budgétaires» sont des comptes qui n'apparaissent que dans la comptabilité du Receveur.

CLASSE 4		compte de tiers	
	40 et 41 42 43 44 45 46 47 48 49	fournisseurs (40) et redevables (41) personnel sécurité sociale et organismes sx état et autres collectivités organismes rattachés, ex. le CCAS autres comptes d'attente comptes de régularisation provisions pour dépréciation des comptes de tiers	

CLASSE 5		comptes financiers	
	50 51 54 55 58 59	valeurs mobilières de placement Trésor, établissements financiers régies d'avance avances de trésorerie versées virements internes provisions pour dépréciation des comptes financiers	

CLASSE 6		comptes de charges	
	60 61 62 63 64 65 66 67 68	achats et variation des stocks services extérieurs autres services extérieurs impôts, taxes et versements assimilés charges de personnel autres charges de gestion courante charges financières charges exceptionnelles dotation aux amortissements et	matières premières, fournitures, études, prestations de service, petit matériel contrats, crédit-bail, locations, assurances, réparations... honoraires, publicité, déplacements, missions, poste, télécommunications, frais de gardiennage... rémunération du personnel, sécurité sociale, médecine du travail... redevances diverses, indemnités des élus, frais de formation, contingents et participations obligatoires, subventions de fonctionnement... intérêts des emprunts... intérêts moratoires, secours, voir amortissements et

		provisions	provisions
--	--	------------	------------

CLASSE 7		comptes de produits	
	70	ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises	Redevances et recettes du domaine, d'enlèvement des ordures ménagères, droits d'entrée...
	71	production stockée (ou déstockage)	variation des stocks...
	72	travaux en régie	incorporelles, corporelles...
	73	impôts et taxes	contributions directes, taxes diverses...
	74	dotations et participations	DGF, DSU, participations
	75	autres produits de gestion courante	Revenus des immeubles, redevances versées par les fermiers et les concessionnaires...
	76	produits financiers	Produits de participation, revenus des valeurs placées, escomptes...
	77	produits exceptionnels	Libéralités, subventions exceptionnelles...
	78	reprise sur amortissements et provisions	Voir amortissements et provisions
	79	transferts de charges	d'exploitation, financières, exceptionnelles

CLASSE 8		comptes spéciaux	
	80	engagement hors bilan	Sur garantie d'emprunt, redevances de crédit-bail restant à courir, subventions à verser par annuité...
	81	dépenses étalées	Dotation aux amortissements et provisions
	86	valeurs inactives	Titres et valeurs inactives, tickets de repas...

commentaires sur la présentation par «nature»

Les éléments des classes 1 à 5 forment les comptes de bilan.

Ceux des classes 6 et 7 expriment les opérations de la gestion quotidienne.

Par opposition aux précédents, ils conduisent aux résultats d'exploitation.

En effet, la différence entre les produits de la classe 7 et les charges de la classe 6 constitue le solde positif ou négatif entre les recettes et les dépenses de fonctionnement de l'exercice budgétaire.

Les comptes de la classe 8 n'influent pas sur ces résultats. Ils se rapportent à des engagements pluriannuels (pris par la collectivité, ou par d'autres au profit de la collectivité).

Ce classement a la caractéristique de reposer sur la **nature** des recettes et des dépenses. Il a son utilité mais aussi ses limites.

D'où un second classement par **fonction** dont l'objectif est de répondre à cette question : *combien consacre-t-on à telle activité et comment se ventile cette somme ?* (de même pour les recettes).

Il est certain que les réponses à de semblables questions ont non seulement le mérite d'informer mais aussi et surtout de permettre de faire des progrès dès lors que l'on y ajoute la préoccupation de mesurer l'impact des décisions en termes de résultats «qualitatifs».

la répartition par fonction et la codification fonctionnelle

La M14, corrigée par trois décrets et un arrêté ministériel du 9 novembre 1998 applicables au 1^{er} janvier 1999 permet une présentation croisée : par nature et par fonction (pour les communes de 3.500 habitants et plus). Cette précision est importante, notamment pour les comparaisons portant sur les résultats des exercices budgétaires 1995 à 2000 soumis à 3 instructions différentes : M11 ou 12, M14 initiale, M14 corrigée.

La «*nomenclature par fonction des administrations*» a été adaptée aux missions et au mode de fonctionnement des communes.

Voici les 10 fonctions retenues (auxquelles s'applique aussi la numérotation décimale sans laquelle la comptabilité analytique n'aurait pas de sens, il s'agit des sous-fonctions que l'on peut développer à l'infini) :

N°s	Fonctions	Observations
0	services généraux des administrations publiques locales	
1	sécurité et salubrité publique	nouvelle fonction précédemment classée en 0
2	enseignement et formation	précédemment dans fonction 1
3	culture	Précédemment dans fonction 2
4	sports et jeunesse	précédemment sous fonction 2
5	santé et interventions sociales	précédemment 3 et 4
6	famille	précédemment dans fonction 4
7	logement	précédemment classé en 5
8	aménagement et service urbain, environnement	Précédemment classé en 7 et 6 «développement local» et 8 «transports»
9	action économique	

Les communes de moins de 500 habitants appliquent une nomenclature très simplifiée.

③ LE BUDGET COMMUNAL

Les budgets et les comptes sont nécessairement des documents techniques puisqu'ils constituent les pièces maîtresses de la comptabilité communale (et de la comptabilité départementale).

Mais ils ne sont pas que cela.

Chacun des budgets communaux et des comptes de résultats, et chacune de leurs annexes doivent être considérés comme des documents dont les chiffres qu'ils contiennent et les autorisations qu'ils induisent déterminent les possibilités d'action de la Municipalité. Il faut aussi les voir comme des radiographies éclairant sur l'état des finances de la commune, son patrimoine, ses charges, sa dette, les effectifs du Personnel, etc...

Les candidats aux élections municipales de 2001 doivent être capables de «lire un budget», d'en analyser le contenu, puis les résultats, et de tirer des enseignements de leurs annexes.

définition des divers actes budgétaires et des deux comptes de résultats

Le budget est à la commune ce qu'est la loi de finances à l'Etat.

Pas de crédits, pas de moyens, pas d'action !

• des budgets : pour quoi faire ?

Le budget d'une commune correspond à la liste des moyens dont se dote une Municipalité pour exécuter son programme, tenir ses engagements, réaliser son projet.

Il contient aussi les recettes qui en sont la contrepartie.

De ce fait, le budget constitue la principale décision du Conseil Municipal. La principale, mais aussi la plus difficile à prendre pour au moins deux raisons :

- d'une part, parce que tout ce qui est envisagé, proposé, réclamé, ne peut généralement pas être intégralement retenu ;
- d'autre part, en raison des effets que produit le budget l'année même de son vote sur les impôts locaux, et les années suivantes par les annuités des emprunts à rembourser et par les charges induites provoquées par de nouveaux équipements et services.

Le budget est toujours un compromis entre le «*souhaitable*» (ce que l'on aimerait faire) et le «*possible*» (ce qu'il est raisonnable de faire).

C'est aussi la décision la plus complexe car il n'est plus concevable de gérer intuitivement. De le faire sans mesurer les conséquences de ses décisions, sans comparer les divers choix possibles, sans s'obliger à rechercher une variante, une solution moins coûteuse. Sans se poser la question de savoir si un investissement plus lourd ne génère pas des charges d'exploitation plus légères ou si une solution moins coûteuse ne résoud pas aussi le problème posé.

Pour tous ces motifs le budget est typiquement un acte politique (dans le bon sens du terme : «*pour la Cité*»).

• budgets : *quid* ?

Les budgets et autres délibérations budgétaires sont des actes de prévision et d'autorisation.

- documents prévisionnels, tous les chiffres qu'ils contiennent correspondent à des besoins estimés, en dépenses, et à des produits escomptés, en recettes. Les calculs doivent être établis avec prudence et avec sincérité.

- actes d'autorisation, ils accordent au Maire le droit d'engager et de liquider les dépenses sans autre procédure que celles qui touchent au code des marchés publics et à l'application des règles comptables, dès lors qu'il s'en tient au montant des crédits ouverts et à leur objet. Un crédit de 1.000 F voté pour l'achat de mobilier scolaire ne permet pas l'acquisition de 1.001 F de matériel de voirie ! *Dito* en ce qui concerne les recettes... à ceci près qu'aucun obstacle n'empêche le constat, puis l'émission d'un titre de recettes d'un montant supérieur aux chiffres portés au budget !

Au budget primitif s'ajoutent le budget supplémentaire, l'état des restes à réaliser, les décisions modificatives et la délibération ayant valeur de «*mini-budget d'investissement*». Tous ces actes sont décrits plus loin.

• les deux comptes de résultats

Par opposition aux documents prévisionnels que sont les budgets, le compte administratif du Maire et le compte de gestion du Receveur Municipal, sont des documents de résultats.

Le compte administratif indique, au regard des prévisions du budget primitif et du budget supplémentaire abondés le cas échéant des décisions modificatives, le montant des mandats émis (les sommes payées) et celui des restes à réaliser (les sommes restant à payer sur les dépenses engagées dans l'année mais non entièrement soldées à la clôture de l'exercice).

Parallèlement, il éclaire sur le montant des titres émis (les recettes que le Receveur a été invité à encaisser) et sur celui des restes à recouvrer (les sommes restant à recouvrer par rapport à des recettes notifiées ou annoncées, ou bien encore au titre de sommes restant dues à la commune).

A la différence des budgets qui doivent afficher un équilibre parfait entre les prévisions de recettes et de dépenses votées, les balances du compte administratif du Maire indiquent un excédent ou un déficit (il arrive aussi que le compte dégage un excédent de fonctionnement et un déficit d'investissement ; le cas est développé plus loin).

la description de chacun d'eux et notamment du budget primitif

Préalablement, il y a lieu de citer, d'une phrase, le débat sur les orientations budgétaires qu'impose la loi du 6 février 1992 dans les communes de 3.500 habitants et plus. Un débat important sur le plan de l'échange des idées et dans la perspective de l'élaboration du prochain budget, mais sans conséquences puisqu'il ne se concrétise pas par des décisions. Il ne constitue pas un acte produisant des effets en termes d'autorisation d'engager des dépenses (de même pour les recettes). Il doit obligatoirement être organisé dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif, mais il n'engage nullement le Maire qui conserve l'intégralité de sa marge de manœuvre pour établir le projet de B.P.

• une délibération valant mini-budget d'équipement

La très grande majorité des conseils municipaux votent le budget primitif après le 1^{er} janvier. Ce n'est pas pour autant que les maires soient condamnés à l'inaction durant la période qui précède l'adoption du budget.

En effet, les dépenses de fonctionnement (par exemple la paye du Personnel) peuvent être mandatées (*dito* pour le recouvrement des recettes) dès les premiers jours de l'année, qu'un nouveau budget ait été voté ou non. Elles le sont par référence aux inscriptions portées au budget de l'année précédente.

Cette règle ne s'applique pas, et pour cause, à la section d'investissement (les dépenses d'équipement n'ont pas un caractère répétitif : on ne construit pas une piscine tous les ans !).

Pour y remédier, la loi du 5 janvier 1988 autorise l'assemblée communale à voter par une simple délibération un mini-budget d'équipement pouvant être mis en application dès le 1^{er} janvier. Son volume ne doit pas excéder 25 % du budget d'investissement de l'année précédente (plus le montant du capital à rembourser). Il ne faut pas confondre cette délibération avec l'état des restes à réaliser décrit un peu plus loin.

C'est le moyen légal et efficace d'éviter l'interruption des travaux dans les semaines précédant le vote du budget primitif. Les crédits ouverts par cette délibération sont réintégrés dans le budget primitif avec les moyens de financement s'y rapportant. Le Maire peut engager et mandater les dépenses correspondantes sans attendre.

• le budget primitif

Le budget primitif n'est pas seulement le budget initial, il est le budget principal. En effet il doit tout prévoir, y compris l'imprévisible, et permettre grâce aux crédits qui y sont portés de couvrir l'ensemble des besoins de toute l'année.

Il doit être conçu pour se suffire à lui-même et ne nécessiter aucun complément quand bien même la loi autorise des décisions modificatives et l'adoption en milieu d'exercice du budget supplémentaire.

La primauté de ce budget sur toutes les autres décisions financières tient au fait que son équilibre repose sur le vote des impôts locaux. Des impôts locaux à l'égard desquels le Conseil Municipal ne se prononce qu'une seule fois dans l'année.

Sachant que les quatre taxes directes locales alimentent environ la moitié du budget de fonctionnement, on voit bien que le droit à l'erreur n'est pas permis et qu'il n'existe pas de session de rattrapage ! (mais il est permis d'ouvrir des crédits pour dépenses imprévues et charges exceptionnelles, ces provisions constituant une sorte de réserve).

Le budget primitif doit obligatoirement être voté au plus tard le 30 mars, à la condition que le Préfet notifie au Maire un certain nombre d'informations : le montant des dotations de l'Etat, notamment, etc... A défaut, la date-limite est repoussée (un écart de quinze jours sépare dans ce cas la notification de la date extrême).

Les années de renouvellement des conseils municipaux, le budget primitif doit être voté au plus tard le 15 avril.

Quoique la loi soit muette sur ce point, la majorité des Municipalités sortantes préparent un projet mais laissent à la liste qui l'emporte la mission de voter, après

adaptation le cas échéant, le 1er budget primitif du nouveau mandat... et les taux d'imposition !

• les décisions modificatives

Souvent des événements surviennent, parfois de nature imprévisible, qui viennent altérer le contenu et l'équilibre du budget primitif. Par exemple, une tempête ou des inondations après le vote du budget ou bien une excavation qui nécessitent de rapides et de coûteux travaux non prévus.

Le Conseil Municipal a le pouvoir de voter une délibération qui modifie le budget en ouvrant un crédit nouveau, ou en majorant l'inscription initiale (le financement pouvant résulter d'une diminution opérée sur un article de dépenses ou du vote d'un emprunt supplémentaire, ou bien encore de l'utilisation du crédit «dépenses imprévues» ou «charges exceptionnelles»).

Le Maire peut engager les travaux dès ce vote. Il peut aussi mandater les dépenses correspondantes.

Les délibérations entraînant des virements de chapitre à chapitre entrent dans cette catégorie puisque ce pouvoir n'appartient qu'au Conseil Municipal, à la différence des virements à l'intérieur d'un même chapitre (sauf délibération contraire) qui sont de la compétence du Maire.

Une date-limite a été fixée pour l'adoption des ajustements de crédits de fonctionnement, soit dans les 21 jours suivant la clôture de l'exercice (pour les crédits nouveaux, le terme est le 31 décembre). Ces mouvements sont obligatoirement inscrits au compte administratif.

• l'état des restes à réaliser

Certains engagements de dépenses ne sont pas totalement liquidés dans le courant de l'exercice. Des décomptes de travaux, notamment, nécessitent des vérifications.

Les sommes restant à payer sur dépenses engagées sont portées dès la clôture de l'exercice sur un état dit des restes à réaliser (restes à payer lorsqu'il s'agit de dépenses et restes à recouvrer pour les recettes) qui assure la continuité et évite toute interruption. Les mandatement et l'émission des titres de recettes interviennent dans la limite de ces restes qui sont repris au budget primitif ou au budget supplémentaire selon que le B.P. est voté en janvier ou fin mars. Cet état (en fait deux états : un pour chacune des deux sections) autorise dans le second cas des mandatement en dépassement des crédits du budget primitif de l'année N + 1 (jusqu'au vote du budget supplémentaire).

Le Conseil Municipal ne se prononce pas à l'égard des états des restes à réaliser. Le Maire a le pouvoir de les établir, ce qu'il fait dans les jours qui suivent la clôture de l'exercice. Le Receveur Municipal et le Préfet en sont destinataires.

La loi du 6 février 1992 organise et impose, dans les communes de 3.500 habitants et plus, la tenue d'une comptabilité d'engagement permettant l'établissement de ces états. Voir l'arrêté ministériel du 26 avril 1996.

• le budget supplémentaire

Le budget supplémentaire est une décision modificative, la plus importante de toutes puisque cela permet de compléter le budget initial, sans être pour autant un B.P. bis !

En fait, il assure trois fonctions :

- il est un budget de correction en ce sens qu'il autorise l'ouverture de nouveaux crédits ou la majoration de ceux du budget primitif. De même pour les recettes.

- il est un budget de reports puisqu'on y mentionne tous les restes à réaliser.

- il peut-être aussi un budget d'inscription et d'utilisation des résultats de l'exercice précédent (si cela n'a pu être fait lors du vote du budget primitif).

La M14 prévoit, en effet, que le Conseil Municipal constate et affecte les résultats de l'exercice écoulé par une délibération spéciale.

Si cette délibération peut-être votée avant celle du budget primitif, les résultats sont inscrits dans ce budget ; sinon ils le sont dans le budget supplémentaire.

Généralement établi à la suite du compte administratif, ce budget n'est toutefois que facultatif, aussi aucune date-limite ne lui est applicable.

L'analyse d'un budget supplémentaire permet de s'assurer de la qualité du budget primitif. Plus il y est porté de compléments de crédits et davantage sont démontrées les insuffisances du budget initial !

• le compte administratif du Maire

Le compte administratif est un document bien différent des précédents.

Il rend possible la comparaison des prévisions aux résultats. Il permet donc d'apprécier la justesse et la sincérité des premières par rapport à la réalité connue après la clôture de l'exercice.

Il renseigne sur le degré de consommation des crédits ouverts et sur celui du recouvrement des recettes prévues.

Il éclaire également sur la situation financière de la commune et à ce titre il constitue un document d'analyse et de référence de tout premier ordre. L'appréciation d'une gestion municipale repose en particulier sur le contenu des comptes administratifs et des résultats validés par ceux du compte de gestion du Receveur Municipal.

La loi impose une date-limite pour l'adoption du compte administratif, à savoir le 30 juin suivant la date de clôture de l'exercice (à condition que le Receveur Municipal ait produit au moins un mois avant son compte de gestion).

L'examen simultané des budgets et des comptes de trois ou quatre années consécutives est indispensable à qui veut porter un jugement pertinent sur la façon dont une ville est gérée.

En fait, les résultats du compte appellent trois lectures distinctes, successives et complémentaires pour que ce document joue pleinement son rôle :

① l'écart entre les recettes recouvrées et les mandats émis permet de connaître les résultats bruts de chaque section.

Exemple :

- 10.200 F de recettes recouvrées et 10.000 F de dépenses mandatées, soit un excédent de 200 F en section de fonctionnement.

- 3.500 F recouverts et 3.600 F mandatés, soit un déficit de 100 F en section d'investissement.

② les deux résultats fragmentaires doivent être réunis afin de dégager un résultat brut global.

Dans le cas présent :

excédent de fonctionnement.....	+ 200 F}	
		+ 100 F
déficit d'investissement.....	- 100 F}	

Il est normal que l'excédent de la section de fonctionnement contribue au financement des dépenses d'équipement (le particulier, qui utilise ses économies ou une rentrée d'argent inattendue afin de payer le prix d'une voiture ou d'un appartement, n'agit pas autrement pour réduire le recours à un prêt).

③ ces chiffres ne sont pas parfaitement représentatifs : ils ne tiennent pas compte des dépenses engagées durant l'année mais non entièrement soldées à la clôture de l'exercice. De même pour les recettes restant à recouvrer.

Il faut donc ajouter aux mandats et aux titres émis les restes à réaliser (RAR). Aux résultats «bruts» doivent être substitués des résultats globaux «nets» à comparer aux prévisions budgétaires, ce qui conduit à confectionner un tableau tel celui-ci :

RECETTES				DEPENSES				RESULTAT
Prévisions BP+BS+DM	titres émis	RAR	TOTAL	Prévisions BP+BS+DM	mandats émis	RAR	TOTAL	
Fonctionnement 10.500	10.200	+ 600	= 10.800	Fonctionnement 10.500	10.000	+ 400	= 10.400	+ 400
Investissement 4.500	3.500	+ 900	= 4.400	Investissement 4.500	3.600	+ 900	= 4.500	- 100
TOTAL 15.000	13.700	+ 1.500	= 15.200	TOTAL 15.000	13.600	+ 1.300	= 14.900	+ 300

Nous devons donc analyser les résultats globaux nets pour en tirer des enseignements et pour juger du sérieux des prévisions initiales, d'une part, et de la capacité du Maire à maîtriser l'exécution du budget, d'autre part.

Dans cet exemple, on observe trois éléments à mettre à l'actif du Maire :

1°) les résultats globaux sont positifs. Les estimations de recettes de fonctionnement avaient été chiffrées avec modération. La réalité montre une plus-value : + 300 F. En ce qui concerne les crédits de dépenses, la prudence avait été de mise puisque les dépenses de l'année sont légèrement inférieures aux prévisions (marge de 100 F) RAP inclus.

2°) le déficit enregistré en section d'investissement est logique. Dès lors que l'on escompte un excédent en section de fonctionnement il est de bonne gestion de ne pas réaliser l'ensemble des emprunts prévus... puisqu'ils ne sont pas indispensables dans leur intégralité et que ce faisant la commune économise des frais financiers (les intérêts). Le déficit, dans notre exemple, correspond à une réalisation moindre que prévue des emprunts, ce qui est un objectif à condition de pouvoir compenser par un excédent de fonctionnement.

3°) l'écart est de 300 F entre le total des recettes et des dépenses, des deux sections confondues. Soit, par rapport à 15.000 F de prévisions, deux pour cent. C'est excellent, puisque le Maire doit établir le budget en appliquant cette règle de bon sens :

- inscription d'une prévision de 100 F lorsque l'on espère recouvrer 101 F en recettes (soit une marge de 1 %) ;

- ouverture d'un crédit de 100 F pour une prévision de dépenses de 99 F (soit une précaution de 1 % également).

Ces deux pour cent constituent la provision nécessaire à la couverture des aléas de toutes sortes auxquels le Maire doit parer.

• le compte de gestion du Receveur

Quoiqu'il s'agisse d'un état indiquant les mêmes résultats globaux, ce compte a une présentation différente de celle du précédent.

Mais il retrace les mêmes opérations et il indique les mêmes chiffres, ce qui authentifie le compte administratif du Maire.

le cycle budgétaire d'un seul coup d'oeil

Prenons l'exemple du calendrier 2001.

L'exercice débute le 1^{er} janvier. Il a deux termes : 31 décembre 2001 en ce qui concerne les recettes et les dépenses de la section d'investissement, 31 janvier 2002 pour celles de la section de fonctionnement.

Les différentes séquences sont les suivantes :

- *débat d'orientation budgétaire* : dans la période de deux mois précédant le vote du budget primitif, soit entre octobre 2000 dans les communes dont les Maires de celles de 3.500 habitants et plus souhaitent faire voter leur budget avant le 1^{er} janvier, et le 15 avril 2001 pour ceux qui préfèrent attendre. La loi précise que la formulation «*dans la période de deux mois*» ne signifie pas que le débat doit avoir lieu soixante jours avant le vote du budget primitif. Cela peut se faire un mois ou une semaine avant.

- *engagement et mandatement des dépenses de fonctionnement 2001*, y compris à défaut de budget par référence au budget de l'exercice 2000 : dès le 1^{er} janvier 2001 (cela s'applique aussi aux recettes).

- *délibération valant mini-budget d'équipement pour 2001* : liberté totale, d'autant que cette délibération n'est que facultative. Pour jouer le rôle qui est le sien, il est opportun de la voter en décembre 2000 ou en janvier 2001.

- *budget primitif 2001* : au plus tard le 15 avril 2001.

Dans les communes où le budget primitif 2001 aura été voté avant les élections municipales les élus pourront, au lendemain des élections, procéder à des changements en votant une ou plusieurs décisions modificatives (la même liberté est accordée à tous les Conseils Municipaux, en permanence).

- *délibération de constatation et d'affectation des résultats définitifs de l'exercice 2000* : après le 31 janvier 2001 et au plus tard le 30 juin 2001, lors du vote du B.P. 2001 ou de l'adoption du compte administratif 2000.

- *budget supplémentaire* : pas de délais imposés (ni d'obligation de s'en doter).

- *délibérations d'ouverture de nouveaux crédits 2001* : avant le 31 décembre 2001.

- *ultimes délibérations de virements de crédits de fonctionnement 2001* : 21 janvier 2002.

- *adoption du compte administratif 2001* : au plus tard le 30 juin 2002 (si le compte de gestion est produit par le Receveur avant le 1^{er} juin 2002).

de la préparation des budgets à leur exécution

Plusieurs étapes caractérisent le processus budgétaire. Elles mettent en présence de nombreux acteurs. Cependant chaque Municipalité a son organisation et des différences importantes apparaissent en amont, pour l'élaboration du projet qui accorde aux Maires une liberté assez grande.

A l'inverse, le vote, le contrôle, l'exécution du budget et l'établissement du compte administratif sont régis par des textes très précis... et très contraignants.

• l'élaboration des projets de budget

Il n'existe pas de procédure-type et le code est muet sur le sujet. Tout repose sur les usages, la personnalité du Maire, la composition de son équipe, etc... Autant de mairies, autant de schémas différents.

Les impératifs à respecter tiennent au calendrier et à la date-limite du 30 mars, au contenu du budget, à la sincérité qui doit présider au chiffrage des inscriptions, etc...

S'agissant de la décision la plus lourde de conséquences et le budget étant l'acte qui crée les moyens d'agir, il est d'usage de faire du budget primitif l'un des maillons du programme de mandat. Ceci afin de donner plus de cohérence à la politique municipale et de tendre vers l'objectif qui est de respecter le «contrat» unissant la Municipalité à ses administrés-électeurs.

Depuis le retour de la représentation proportionnelle au sein des assemblées communales, le schéma le mieux adapté paraît être celui-ci :

- acte I : le Maire et sa majorité élaborent un projet ;
- acte II : ce projet est communiqué à la minorité qui dispose d'un droit à l'amendement et à la proposition ;

- acte III : le processus démocratique joue, une majorité se dégage, ses membres adoptent le budget, y compris en rejetant en bloc les amendements.

Certains s'en formalisent, considérant que la minorité devrait être associée à l'établissement du projet.

C'est ignorer la fonction essentielle du budget qui est de permettre de tenir les engagements pris.

Or, le programme électoral de la Municipalité actuelle n'était pas, en juin 1995, le même que celui de son opposition d'aujourd'hui.

Les électeurs ont choisi. Il est normal que la liste qui a gagné l'élection fasse des budgets qu'elle vote et qu'elle assume devant la population, le principal support de son action.

Des excès ont été constatés. Il existe, c'est vrai, des municipalités qui privent leurs opposants de toutes les informations nécessaires à l'exercice de leur mandat.

C'est devenu plus rare depuis que la loi du 6 février 1992 a renforcé leurs droits.

• le vote des budgets et des décisions modificatives

Comme pour tous les dossiers de la compétence du Conseil Municipal, ils figurent à l'ordre du jour d'une séance publique. Une note de présentation doit, dans les communes de 3.500 habitants et plus, être annexée à la convocation.

Les crédits sont votés chapitre par chapitre, et si le Conseil en décide ainsi, par article (ce qui est rarement utilisé), mais une jurisprudence récente a validé un budget voté globalement (ce qui n'est pas conseillé).

Le Conseil Municipal vote souverainement les crédits qu'il peut modifier par rapport aux propositions du Maire.

En fait, les usages font que très souvent le budget est définitivement bouclé à l'occasion d'une réunion préparatoire ouverte aux seuls membres de l'équipe majoritaire, et ce, indépendamment des travaux des commissions municipales.

L'absence de budget adopté dans les délais, ou le cas de refus de vote par le Conseil Municipal, conduit à une situation très difficile et, souvent à la dissolution de l'assemblée communale.

• l'adoption du compte administratif du Maire

Ce document de résultats ne peut absolument pas être modifié par le Conseil Municipal puisqu'il s'agit de dépenses mandatées et de recettes effectivement recouvrées.

Les membres de l'assemblée communale peuvent s'étonner, regretter, questionner, reprocher... mais les chiffres sont les chiffres et ils s'imposent à eux.

Le Maire ne préside pas la séance au cours de laquelle le Conseil a à connaître du compte administratif. Il en commente le contenu et répond aux questions.

Mais il doit obligatoirement s'absenter au moment où le Conseil Municipal se prononce. Il ne prend donc pas part au vote (sauf s'il s'agit du compte de son prédécesseur).

Transmis (comme le budget et les autres délibérations de même portée) au Préfet dans les 15 jours de la réunion du Conseil Municipal, il est consultable à la Mairie ; la population en étant avisée par voie d'affiches dans les communes de 3.500 habitants et plus. On peut s'en procurer la copie (payante), y compris des comptes de l'année 1995 et des exercices postérieurs.

• l'exécution du budget

Quoique les pouvoirs du Conseil Municipal soient déterminants, le rôle du Maire est primordial puisque c'est lui qui en assure l'exécution quotidienne. Mieux, il dispose du droit d'opérer, à l'intérieur d'un même chapitre, des virements d'article à article.

Concrètement, cela signifie que le Maire engage et liquide les dépenses et intervient pour donner l'ordre de recouvrer les recettes.

Un second personnage joue un rôle essentiel, le Receveur municipal déjà présenté.

Fonctionnaire de l'Etat, il n'a aucun lien de subordination par rapport au Maire.

Il est le seul à manier les fonds en opérant des paiements et en procédant à des recouvrements selon le schéma suivant :

- la première étape est celle de l'inscription au budget de crédits de dépenses et des prévisions de recettes ;

- la seconde est celle de l'engagement par un bon de commande ou un ordre de service signé par le Maire (certaines dépenses découlent aussi de décisions du Conseil Municipal, telle l'acquisition d'un immeuble, ou de l'application de contrats : voir la facturation des consommations d'électricité) ou la constatation d'une recette (par exemple un état de fréquentation d'une crèche municipale) ;

- la troisième correspond à la liquidation de l'opération qui prend la forme d'un mandat de paiement établi par le Maire qui s'assure, au préalable, de la réalisation du service fait et de la conformité du mémoire ou de la facture s'y rapportant. Ou d'un titre de recettes qu'il émet en vue du recouvrement d'une somme due à la commune.

- la quatrième est celle de l'exécution, par le Receveur, de l'ordre de paiement ou de recouvrement.

Ce schéma montre que les acteurs ont des rôles complémentaires. Le Maire ne peut rien engager ni mandater tant que le Conseil Municipal n'a pas « budgété ». La dépense n'est pas payée (ou la recette recouvrée) par le Maire mais par le Receveur, lequel ne peut intervenir qu'au vu du mandat de paiement ou du titre de recettes du Maire.

Si le rôle du Maire est essentiel, celui du Receveur municipal n'est pas moins important. En effet, il est chargé de veiller au parfait respect des textes sans pour autant être juge de l'opportunité des dépenses faites ou des recettes appelées. Il ne doit en apprécier que la régularité.

Il engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Son compte, dénommé compte de gestion, dont le Conseil Municipal est saisi annuellement, est jugé et définitivement réglé par la Chambre régionale des comptes ou par le Trésorier payeur général. Ce système de contrôle permanent a fait ses preuves. Parfois au prix de lourdeurs que la loi du 2 mars 1982 s'est efforcée d'alléger sous la forme d'un pouvoir de réquisition par le Maire du Receveur municipal à chaque fois qu'il y a des problèmes d'interprétation (ce moyen est très encadré et il s'exerce sous un certain nombre de conditions restrictives qui en ont fait une exception).

IMPORTANT : la description des ratios à publier

C'est le décret du 27 mars 1993 qui complète et précise la portée de la loi du 6 février 1992 en décrivant le contenu des «*données synthétiques sur la situation financière de la commune*». A signaler que les calculs sont faits par rapport aux chiffres du budget primitif et à ceux du compte administratif. Ces deux documents comportant les différences déjà signalées, il ne faut pas se tromper lorsque l'on procède à des comparaisons.

Cela ne concerne que les communes de 3.500 habitants et plus. A noter que six ratios sont calculés dans celles comprises entre 3.500 et 10.000 habitants. Au-delà de ce seuil démographique cinq ratios supplémentaires doivent être chiffrés. Ils sont publiés «*tels quels*», sans explications ni commentaires (hormis exceptions assez rares) ce qui en rend la lecture incompréhensible pour une majorité de lecteurs !

Voici leur contenu et la façon de les calculer étant rappelé, à l'intention de ceux qui procéderont à une analyse rétrospective, les changements découlant du passage de la M12 à la M14.

Certaines communes ayant expérimenté avant les autres la nouvelle instruction comptable, il convient de se renseigner en questionnant le Maire.

les six ratios obligatoires pour les communes de plus de 3.500 habitants

N° 1 Dépenses Réelles de Fonctionnement (DRF) hors travaux en régie sur population (en francs par habitant).

Définitions :

DRF : Total des dépenses réelles de fonctionnement figurant à la balance générale du compte administratif en mouvements réels auquel il convient d'ajouter, le cas échéant, les intérêts courus non échus de l'exercice précédent payés sur la section d'investissement au cours de l'exercice (dépenses du compte 16881) et de déduire, quand il y a lieu, les travaux d'investissement en régie dont le montant figure en recette au compte 72.

Population : Population totale, municipale et comptée à part, telle qu'elle résulte du dernier recensement connu à la date de production des documents budgétaires.

Dernier ratio moyen national connu (guide des ratios issus des comptes administratifs 1997 + 10.000 habitants) : 6.671 F.

N° 2 Produit des impositions directes sur population (en francs par habitant), soit :

Définitions :

Produit des impositions directes : produit des quatre taxes, soit l'article 7311.

Population : comme ci-dessus.

Dernier ratio moyen connu : 3.678 F.

N° 3 Recettes Réelles de Fonctionnement (RRF) sur population (en francs par habitant).

Définitions :

RRF : total des recettes réelles de fonctionnement figurant à la balance générale du compte administratif.

Population : comme ci-dessus.

Dernier ratio moyen connu : 7.605 F.

N° 4 Dépenses d'équipement brut sur population (en francs par habitant).

Définitions :

Dépenses d'équipement brut : dépenses des comptes 20 : immobilisations incorporelles, 21 : immobilisations corporelles, 23 : travaux en cours, 45 : opération pour comptes de tiers, plus, quand il y a lieu le compte recette, 72 : travaux d'investissement en régie.

Population : comme ci-dessus.

Dernier ratio moyen connu : 1.230 F.

N° 5 Encours de la dette sur population (en francs par habitant).

Définitions :

Encours de la dette : capital restant dû (au 1^{er} janvier pour le budget primitif, au 31 décembre pour le compte administratif) sur la dette totale : pour emprunt, récupérable et pour autres engagements (dette contractée sans réception de fonds).

Population : comme ci-dessus.

Dernier ratio moyen connu : 7.297 F.

N° 6 Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) sur population (en francs par habitant).

Définitions :

DGF : compte 741.

Population : comme ci-dessus.

Dernier ratio moyen connu : 1.584 F.

• **les cinq ratios supplémentaires pour les communes de plus de 10.000 habitants**

N° 7 Dépenses de personnel sur dépenses réelles de fonctionnement (en pourcentage).

Définitions :

Dépenses de personnel : chapitre 012 : frais de personnel et assimilés.

DRF : voir définition ratio N° 1.

Dernier ratio moyen connu : 48,4 %.

N° 8 Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (en pourcentage).

Définitions :

Rapport entre le produit des contributions directes de la commune et le produit fiscal théorique : soit le produit fiscal qu'encaisserait la commune si elle appliquait à ses bases le taux moyen national.

Le potentiel fiscal communal est une des informations générales figurant au budget primitif et au compte administratif.

Le ratio à porter au compte administratif doit être calculé à partir du produit des impositions directes de l'exercice considéré, rapporté au potentiel fiscal utilisé pour la répartition de la DGF de l'année suivante.

Le coefficient de mobilisation produit en annexe du budget primitif est le ratio afférent au dernier compte administratif connu.

Dernier ratio moyen connu : 95,6 %.

Par différence avec le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, le potentiel fiscal permet d'apprécier la richesse fiscale d'une commune, qu'elle soit «mobilisée» ou non. Il ne s'agit plus de prendre en compte le produit recouvré mais ce qu'il représenterait si le Conseil Municipal appliquait aux bases d'imposition de la commune non point les taux qu'il vote mais les taux moyens nationaux.

N° 9 Dépenses Réelles de Fonctionnement et remboursement de la dette en capital / Recettes Réelles de Fonctionnement (en pourcentage).

Définitions :

DRF : comme pour ratio n° 1 moins la recette d'ordre au compte 79 : transferts de charge pour tenir compte de la possibilité de financement par emprunt des subventions d'équipement et des fonds de concours basculés en fonctionnement.

Remboursement de la dette : dépenses du compte 16 hors dépenses du compte 16881 (intérêts courus non échus) et hors les remboursements anticipés financés par emprunt.

Dernier ratio moyen connu : 96,3 %.

N° 10 Dépenses d'équipement brut / Recettes Réelles de Fonctionnement (en pourcentage).

Définitions :

Dépenses d'équipement brut : voir ratio n° 4.

RRF : voir ratio n° 3.

Dernier ratio moyen connu : 16,2 %.

N° 11 Encours de la dette / Recettes Réelles de Fonctionnement (en nombre d'année).

Définitions :

Encours de la dette : voir ratio n° 5.

RRF : voir ratio n° 3.

Dernier ratio moyen connu : 0,96.

∴

Un nombre croissant de municipalités s'efforcent de pratiquer une communication financière accessible à tous. Ce n'est que facultatif et la plus grande liberté leur est donnée en ce qui concerne le contenu et le degré des analyses et explications qui se doivent d'être plus explicites que les intitulés des ratios !

④ LES RECETTES ET LES DEPENSES DE LA COMMUNE

A la différence des documents budgétaires qui placent les dépenses avant les recettes, il faut insister sur la primauté des recettes.

Comme le font les chefs d'entreprise mais aussi les chefs de famille, les élus doivent chiffrer les dépenses selon les recettes qu'ils peuvent inscrire au budget. Tant en ce qui concerne les dotations et autres concours financiers qu'au titre des impôts, taxes et tarifs qu'ils votent et qui doivent l'être en tenant compte des possibilités et des facultés de leurs administrés-contribuables-usagers, et non l'inverse.

⊙ LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Elles sont nombreuses et importantes et elles ont un caractère répétitif, mais des différences substantielles sont constatées d'une commune à l'autre quant à leur rendement et leur évolution.

les impôts locaux : caractéristiques, assiettes et vote des taux

Quatre taxes directes locales constituent la plus substantielle des recettes de fonctionnement. Elles reposent sur des textes qui assurent l'égalité des contribuables devant l'impôt. Elles ne bénéficient pas qu'à la commune. Le département, la région, les établissements de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, les chambres consulaires et l'Etat sont également parties prenantes.

le chiffrage des bases imposables

Leur assiette est calculée par les services fiscaux et leur recouvrement est assuré par le Trésor Public qui prend en charge les «non-valeurs», les taxes irrécouvrables et les dégrèvements.

Les divers allègements de la taxe professionnelle ne sont pas compensés intégralement par l'Etat (les abattements à la taxe d'habitation votés par le Conseil Municipal ne le sont pas du tout).

—LA TAXE D'HABITATION est à la charge de l'occupant de tout local meublé et habitable utilisé au 1^{er} janvier en tant que résidence principale ou secondaire, que l'on en soit le propriétaire, le locataire ou l'occupant sans titre.

Elle a pour base de calcul une valeur locative qui est fonction de trois éléments :

- la surface et l'équipement du local, qui conduisent à une surface pondérée ;
- la qualité de l'immeuble, son entretien et sa situation dans la commune par rapport aux équipements publics, aux transports en commun, etc...qui sont pris en compte pour le classement dans l'une des 8 catégories (davantage même si l'on tient compte des sous-catégories) et le chiffrage de la valeur locative au mètre carré. Par exemple, un local de 70 m² classé en quatrième catégorie peut représenter une valeur locative brute de 50.000 F, un autre de 70 m² également mais relevant de la sixième catégorie, 40.000 F.
- les abattements qui viennent en déduction de la valeur locative brute, mais dont seuls les occupants de résidences principales peuvent bénéficier.

Trois abattements ont été institués par la loi du 10 janvier 1980. L'un (l'abattement pour charges de famille) est obligatoire, mais le Conseil Municipal a le choix entre trois taux : 10 %, 15 % ou 20 % de la valeur locative moyenne communale (V.L.M.C.), pour chacune des 2 premières personnes à charge, 15 %, 20 % ou 25 % à partir de la 3^{ème}.

Les deux autres sont facultatifs : l'abattement général à la base (trois taux aussi : 5 %, 10 % ou 15 % de cette même valeur locative moyenne communale sauf là où il représentait davantage lorsque la loi du 10 janvier 1980 qui a modifié le système, a été promulguée, et où le Conseil Municipal a eu le droit de maintenir cet abattement à son niveau de l'époque) et l'abattement spécial à la base (trois taux à choisir entre 5 %, 10 % et 15 %) qui ne bénéficie qu'aux contribuables non assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et, seconde condition, s'ils occupent une habitation dont la valeur locative n'est pas supérieure à 130 % de la moyenne (la V.L.M.C.), avec majoration de 10 % par personne à charge.

C'est le Conseil Municipal qui vote librement le taux du premier abattement et qui se prononce sur les deux autres. A défaut de délibération, ils sont appliqués au minimum, soit 10 et 15 % pour celui dit «charges de famille» et... 0 % pour les deux autres. Ils ont pour effet de diminuer le poids de la taxe d'habitation mais aussi le produit recouvré par la commune puisque l'Etat ne compense pas la perte de recettes découlant des abattements à la taxe d'habitation. Cela explique qu'un Conseil sur dix seulement ait délibéré sur le sujet !
Cela peut être un thème de campagne.

Le montant de la taxe d'habitation est calculée par rapport à la valeur locative nette, soit la valeur locative brute diminuée de la somme des abattements . Il existe, en sus, des cas d'exonération et des dégrèvements compensés par l'Etat. Le montant de la cotisation est

réduit à zéro ou il est plafonné pour certains contribuables exonérés ou acquittant un impôt sur le revenu inférieur à un plafond chaque année modifié. La lecture du verso des imprimés utilisés pour la notification de la taxe à payer renseigne très utilement sur le sujet.

- LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES incombe au propriétaire de chaque immeuble, qu'il s'agisse d'une construction à usage d'habitation, d'une usine ou d'un commerce ou bien encore d'un hangar.

Elle a pour assiette une valeur locative cadastrale égale à 50 % de la valeur locative brute telle que calculée comme indiqué ci-dessus.

Indépendamment des cas de dégrèvements accordés par l'Etat, il y a lieu de mentionner la possibilité, pour le Conseil Municipal, d'exonérer les constructions neuves de la taxe foncière (pendant deux ans ou plus s'il s'agit de bâtiments financés par des prêts aidés de l'Etat). Les abattements à la taxe d'habitation ne s'appliquent pas au chiffrage de la taxe foncière.

- LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES a pour assujetti le propriétaire de prairies, forêts, parcs, etc... et notamment les terres de culture.

Assise sur une valeur locative cadastrale correspondant à 80 % d'une valeur locative fictive, cette taxe comporte également des cas d'exonérations temporaires (pour inciter à des plantations, par exemple) ou d'autres (temporaires, aussi) au profit de jeunes exploitants agricoles.

A l'inverse, le Conseil Municipal peut instituer une majoration de la base imposable de certains terrains à bâtir. Il s'agit plus d'une incitation à mettre sur le marché immobilier des parcelles à construire, que de la création de ressources supplémentaires.

- LA TAXE PROFESSIONNELLE est à la charge de tous ceux qui exercent une activité non salariée : un commerçant, une entreprise, une personne exerçant une profession libérale... avec des cas nombreux et variés d'exonération : les agriculteurs, les artisans ayant moins de trois apprentis, etc...

Elle a pour base une fraction des salaires versés (18 %) ou une partie du chiffre d'affaires (10 %) selon qu'il s'agit d'une entreprise (ou d'un commerce) ou bien encore de l'exercice d'une profession libérale, cela avec un décalage de 2 ans. Il s'y ajoute la valeur locative cadastrale des locaux utilisés, plus les immobilisations comptables (le mobilier et le matériel employés).

Le Parlement a récemment réformé la taxe professionnelle en décidant de retirer la part «salaires» dans l'assiette de cette taxe. Cela par étapes à compter de 1999, et totalement à compter de 2004. Les communes ne recevront pas une compensation intégrale à l'image de ce qui avait été décidé à l'origine de l'allègement de 16 % des bases dans les années quatre vingt.

En effet, l'Etat a diminué à l'époque, de 10 %, puis de 16 % les bases d'imposition à la taxe professionnelle en s'engageant à verser aux communes une dotation de compensation. Son calcul prend en compte les 16 % exonérés et «photographiés» auxquels s'applique le taux communal de la taxe professionnelle de 1986. La dotation ainsi chiffrée est demeurée invariable, à une actualisation forfaitaire et nationale près (par application du pourcentage d'augmentation ou de diminution des recettes fiscales de l'Etat). Depuis 1994, cela a été remis en cause pour toutes les communes ayant enregistré une progression de

leurs bases imposables à la taxe professionnelle égale ou supérieure à un certain pourcentage.

La nouvelle réforme appliquée depuis 1999 (la suppression de la part des salaires) suscite davantage encore de protestations, d'autant que la compensation de la suppression de la masse salariale conduira à l'incorporer dans la Dotation Globale de Fonctionnement en 2004, ce qui n'est pas synonyme de compensation intégrale, tant s'en faut !

Pis, les spécialistes considèrent que cette réforme entraînera à moyen terme la disparition de la taxe professionnelle, ce qui pénalisera lourdement de nombreuses communes.

Revenons au droit actuel. Le Conseil Municipal peut se prononcer à l'égard du minimum de cotisation en choisissant un local de référence dont les éléments imposables servent au chiffrage de ce minimum (cela ne concerne que des activités très peu rémunératrices ou exercées à temps incomplet).

Il peut aussi décider de l'exonération temporaire de cette taxe (et de la taxe foncière sur les propriétés bâties) au profit des «repreneurs» d'entreprises en difficulté. D'autres cas existent : pour inciter, dans les communes de moins de 2.500 habitants, à l'installation de professions médicales, pour aider les entreprises qui font des travaux réduisant la pollution, au profit des salles de cinéma et des entreprises de spectacles, pour inciter à la location de meublés de tourisme, de gîtes ruraux et au bénéfice des caisses de crédit municipal.

A noter aussi l'existence de deux fonds de péréquation de la taxe professionnelle.

Les premiers sont départementaux et ils répartissent, selon les critères arrêtés par chaque Conseil Général, une partie des taxes professionnelles dites exceptionnelles (celles versées par les exploitants d'une aérogare : telle celle de Roissy, par exemple).

L'autre est un fonds national alimenté par une majoration du taux global de taxe professionnelle là où il est inférieur à la moyenne nationale de l'année précédente.

∴

Les bases d'imposition aux quatre taxes directes locales sont évolutives et elles sont calculées en fonction de majorations votées par le Parlement pour tenir compte des variations de loyers et de fermages constatées par l'INSEE, avec un décalage de deux ans.

Il faut aussi signaler les opérations annuelles de révision qui tendent à recenser les nouveaux assujettis (les nouvelles constructions achevées et occupées avant le 1^{er} janvier, par exemple) qui font intervenir les services fiscaux ainsi que la commission communale des impôts directs.

Chaque année, fin janvier ou début février, les Maire reçoivent notification des nouvelles bases d'imposition de l'année. Il s'agit d'une information de grand intérêt qu'il y a lieu d'analyser, puis d'appliquer pour le vote des taux.

• le vote des taux des quatre taxes directes locales

La question des impôts locaux s'apparente à un problème à deux inconnues :

- quelle est la somme nécessaire à l'équilibre du budget communal ?
- quelles sont les bases d'imposition au 1^{er} janvier de l'année considérée ?

Dès lors que des chiffres remplissent ces blancs, le problème est résolu puisque la formule est la suivante : Bases x taux = impôt.

Imaginons une commune dont le budget indique une insuffisance de recettes de 500.000 F. Il convient de se procurer l'état 1259 qui mentionne les bases imposables de l'année, ce qui permet de dresser un tableau identique à celui-ci :

taxes	bases au 1 ^{er} janvier	taux voté	produit
taxe d'habitation	1.000.000	10 %	100.000
taxe foncière «propriétés bâties»	600.000	15 %	90.000
taxe foncière «propriétés non bâties»	200.000	30 %	60.000
taxe professionnelle	2.500.000	12,50 %	250.000
produit total.....	500.000

C'est le Conseil Municipal qui assume la responsabilité de voter les 4 taux. Il doit le faire avant le 31 mars. Souvent, la délibération est prise dans le prolongement de l'adoption du budget. On peut aussi «déconnecter» ces deux décisions. Notamment lorsque l'assemblée communale vote le budget en décembre ou en janvier, avant la notification de l'état 1259 sans lequel il ne saurait être question de se prononcer à l'égard des taux.

Cette délibération est aussi technique que politique.

D'une part, elle doit observer des mécanismes, des contraintes et des interdictions qui amenuisent la marge de manœuvre des élus.

D'autre part, elle produit des effets qui doivent être en conformité avec les engagements et les objectifs de la Municipalité. Par exemple, l'annonce d'une décélération fiscale et la recherche d'entreprises nouvelles susceptibles de créer de nouveaux emplois, puis d'enrichir la matière imposable locale (avant que ne «disparaisse» la T.P.).

Sachant que la somme nécessaire à l'équilibre du budget progresse généralement plus vite que les bases d'imposition et que les concours financiers de l'Etat baissent pour une majorité de communes, le Conseil doit souvent envisager une augmentation des taux.

Il a alors le choix entre deux attitudes :

- augmenter uniformément les quatre taux de l'année précédente ;
- décider d'une variation différenciée, soit, par exemple :
 - taxe d'habitation : + 1 %
 - taxe foncière sur les propriétés bâties : + 2 %
 - taxe foncière sur les propriétés non bâties : + 1 %
 - taxe professionnelle : reconduction du taux.

Si les deux dispositifs doivent respecter un plafonnement égal à 250 % des taux moyens nationaux ou départementaux de l'année précédente (le plus élevé des deux) pour chacune des deux taxes foncières et d'habitation et 200 % du taux moyen national pour la taxe professionnelle, le choix de la «variation différenciée» comporte des contraintes supplémentaires.

En effet, la loi du 10 janvier 1980, modifiée par celle du 28 juin 1982 puis par la loi de finances pour 1988, dispose que le Conseil Municipal peut :

«...faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes sous la réserve que celui de la taxe professionnelle ne peut excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux de la taxe d'habitation ou si elle est moins élevée, de la variation du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pondérée par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année d'imposition.»

On observe donc une certaine «protection» de la taxe professionnelle dont l'évolution ne peut être supérieure à la plus faible de ces deux-ci :

- la variation du taux de la seule taxe d'habitation ;
- la variation des taux des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation, pondérée par le poids respectif de chacune de ces trois taxes.

La même contrainte a été instaurée par la loi de finances pour 1988 en ce qui concerne la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Le taux de cette taxe ne peut pas augmenter plus lourdement, d'une année sur l'autre, que celui de la taxe d'habitation.

Il faut aussi citer les possibilités de majoration (sous conditions) de la taxe professionnelle et le moyen de déroger à l'évolution conjointe du taux de la taxe d'habitation et du taux de la taxe professionnelle. Ce moyen (permettant de maintenir ou de minorer le taux de la taxe d'habitation) a été peu employé en raison du fait qu'il oblige, les trois années suivantes, à doubler la proportion d'augmentation du taux de la taxe d'habitation par rapport à la taxe professionnelle, dès lors que le Conseil Municipal est conduit à relever les taux d'imposition.

la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Il s'agit d'une taxe facultative représentative d'un service rendu dont le produit ne peut être supérieur à son coût.

Le Conseil Municipal peut ne pas l'instituer.

Seuls les occupants des immeubles desservis par le service sont redevables étant précisé que cette taxe, assise sur la valeur locative cadastrale, est réclamée aux propriétaires, lesquels peuvent en demander le remboursement à leurs locataires.

Le Conseil Municipal, qui a le choix de voter ou non cette taxe en déterminant avant le 31 mars le produit attendu, peut la remplacer par la «redevance O.M.».

Plusieurs propriétaires en sont exonérés ; notamment les usines et tous ceux qui produisent des déchets industriels et commerciaux sans pour autant avoir d'ordures ménagères (l'Etat et les autres collectivités en sont aussi exonérés mais pas ceux de leurs collaborateurs ou locataires logés dans les lieux).

les produits des services gérés par la commune

Cette recette est globalement d'un rendement modeste (environ 10 % de l'ensemble des ressources alimentant la section de fonctionnement) ce qui s'explique par le caractère de «service public» des crèches, restaurants scolaires, piscine municipale, etc...

Elle est toutefois significative de l'autonomie communale et du moyen que décerne la loi de mener une politique représentative des options de chaque Municipalité. Notamment sur le plan social.

En effet, le Conseil Municipal fixe par ses délibérations les tarifs des services. Il peut, pour ceux ayant un caractère social (y compris écoles de musique, conservatoire, etc...) les moduler pour tenir compte des ressources et des charges des bénéficiaires, par l'application de ce que l'on appelle les quotients familiaux.

A chaque assemblée locale d'en décider et d'arrêter les critères et les chiffres de son choix, dès lors que les tarifs ne sont pas supérieurs aux prix de revient et que les différences reposent sur des éléments respectant l'égalité de tous devant l'impôt et le prix du service public. Cela signifie qu'à situation identique, de mêmes tarifs s'imposent.

Unique dérogation autorisée : des tarifs plus lourds peuvent être appliqués à ceux des usagers n'habitant pas la commune, mais sans dépasser le prix de revient. Seuls les tarifs des restaurants scolaires demeurent encadrés (le Ministre fixant, par arrêté, la hausse maximum autorisée).

En ce qui concerne les services concédés ou affermés (les droits de place sur les marchés forains, par exemple) l'évolution des tarifs et la quote-part de leur produit revenant à la commune dépendent des contrats de délégation (ou d'affermage), mais aussi de la décision de l'assemblée communale.

autres recettes dont les niveaux dépendent du Conseil Municipal

Elles sont très diversifiées, à défaut d'être substantielles. Voici les principales :

- la redevance assainissement destinée à financer les dépenses de ce service, ce qui en limite la perception sur les usagers pouvant raccorder leur immeuble à l'égout ;
- les droits de stationnement (dans les parkings publics et sur la voie publique) ;
- la taxe sur l'électricité qui est facultative et qui a pour base les consommations d'électricité (le taux est modulable de 0 à 8 %) ; dito sur les consommations d'eau.
- la taxe de balayage et les taxes (facultatives) sur les affiches et les emplacements publicitaires (y compris véhicules) ;
- l'impôt sur le spectacle, les droits de licences des débits de boissons et les taxes sur les jeux automatiques installés dans les endroits publics ;
- la taxe de séjour et celle sur les remontées mécaniques ;
- les loyers et autres revenus du patrimoine (y compris les droits de voirie : par exemple la terrasse d'un café aménagée sur le domaine public) ;
- les dons et legs qu'il appartient à l'assemblée d'accepter ou non selon les charges et conditions qu'ils impliquent ;

...et quelques autres de faible rendement, tels les concessions dans les cimetières (dont le tiers revient au CCAS) et autres droits d'inhumation et d'exhumation.

la Dotation Globale de Fonctionnement et autres dotations de l'Etat

Instituée par la loi du 3 janvier 1979, la dotation globale de fonctionnement a longtemps représenté près du tiers des recettes communales. Aujourd'hui, elle atteint moins du cinquième, en moyenne, des ressources de la section de fonctionnement, et ce, par suite des modifications successives qui ont affecté le calcul de son volume, d'une part, et ses éléments de répartition, d'autre part.

Il ne s'agit pas d'une «*subvention octroyée*» mais de la compensation d'une recette communale supprimée lors de la généralisation de la TVA, l'ancienne taxe locale sur le chiffre d'affaires. Ce n'est pas pour autant que les communes ont voix au chapitre en ce qui concerne ce qui revient à chacune.

La D.G.F. est composée de plusieurs parts prenant en compte le nombre d'habitants, notamment. Il est important de noter que les communes n'ont plus à acquitter au département les contingents d'aide sociale qui constituaient pour elles une charge correspondant à leur quote-part dans la répartition des dépenses d'aide sociale. A compter de 2000, les contingents sont supprimés mais, en contrepartie la D.G.F. de chaque commune est diminuée d'autant. C'est donc une «opération blanche» dont il faut cependant tenir compte pour l'établissement de comparaisons.

D'autres dotations sont à signaler, la «dotation de solidarité urbaine», la «dotation de solidarité rurale» (lesquelles sont principalement des dotations de péréquation), la dotation spéciale «instituteurs», la dotation compensant le relèvement des indemnités des maires et des adjoints au profit des communes de moins de 1.000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne (et la dotation du fonds de solidarité taxe professionnelle spécifique à l'Île-de-France). A noter aussi la dotation «intercommunalité» décrite au regard des communautés décrites aux paragraphes consacrés à la coopération intercommunale.

la Dotation Générale de Décentralisation (DGD)

Cette dotation, versée par l'Etat, a pour objet de compenser financièrement «*les accroissements des charges résultant de transferts de compétences aux communes*» consécutifs à la Décentralisation.

Elle prend tout particulièrement en compte les dépenses liées à :

- l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme (POS, notamment) ;
- l'instruction et la délivrance des permis de construire ;
- les services communaux d'hygiène et de santé ;
- les bibliothèques municipales ;
- les ramassages scolaires.

Quoique actualisée, la compensation est très éloignée du coût des compétences transférées, son calcul reposant sur des éléments qui, depuis l'origine, méconnaissent totalement la charge en découlant effectivement pour les collectivités territoriales aujourd'hui «en charge» de compétences précédemment exercées par l'Etat.

C'est notamment le cas pour les départements et les régions qui financent le principal des dépenses des collèges et des lycées et qui reçoivent à ce titre une dotation de compensation insignifiante.

les subventions de fonctionnement

Quelques rares subventions proviennent de l'Etat, d'autres de collectivités territoriales, tel le Département.

Elles sont, elles aussi, très modestes. Elles ont un lien avec des activités très coûteuses pour la commune : le fonctionnement d'une crèche ou d'un centre de loisirs, etc... Elles peuvent être remises en cause à tout moment (certaines subventions sont accordées par les caisses d'allocations familiales, au titre des crèches municipales).

la taxe additionnelle à la taxe de publicité foncière

Les communes reçoivent une fraction des taxes perçues à l'occasion de mutations à titre onéreux d'immeubles et de droits immobiliers (tel un fonds de commerce).

Le versement est opéré directement pour les communes de 5.000 habitants et plus, et il prend en compte les mutations enregistrées sur leur territoire. Il passe par un fonds départemental pour celles qui ont moins de 5.000 habitants (exception faite des stations classées). Il s'agit de ce que l'on appelle «les frais de notaire».

Cette taxe est en prise directe avec l'immobilier, mais elle est tributaire de décisions de l'Etat en ce qui concerne les taux (les diminutions de taux devraient être compensées mais les élus locaux n'ont aucun pouvoir pour contraindre le Gouvernement à le faire).

La différence constatée est mentionnée à la délibération d'affectation des résultats. Elle permet aussi d'abonder l'autofinancement qui est à la commune ce qu'est l'apport personnel des particuliers : une sorte d'économie réalisée sur la section de fonctionnement pour participer au financement de la section d'investissement (mais aussi pour couvrir le capital inclus dans les annuités à rembourser).

⊙ LES RECETTES D'INVESTISSEMENT

Les dépenses d'équipement ont, par rapport aux charges d'exploitation, un financement différent. La durée d'utilisation des bâtiments, réseaux, et autres investissements justifie le recours à l'emprunt et le paiement par deux générations des annuités du prêt grâce auquel, par exemple, une école est construite... pour bénéficier à trois ou quatre générations, voire plus !

Si la liste et les caractéristiques des recettes d'investissement valent pour toutes les communes, des différences sont observées selon les perspectives de chacune.

En effet, le Conseil Municipal d'une commune en expansion rapide se doit de construire aujourd'hui les équipements et réseaux dont profiteront demain les nouveaux habitants attendus. Ses membres ont des motifs évidents de recourir à l'emprunt et de ne pas pratiquer l'autofinancement. A l'inverse, la Municipalité d'une ville en régression démographique, ou celle qui sait devoir prochainement perdre la taxe professionnelle d'une centrale EDF, par exemple, doit conduire une politique différente : pas ou peu d'emprunts et un fort autofinancement.

les emprunts

C'est la principale ressource alimentant la section d'investissement.

Depuis que le groupe de la Caisse des Dépôts et Consignations ne consent plus de prêts assortis de taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, les collectivités locales

contractent avec différents établissements : Dexia Crédit Local de France et les caisses d'épargne, comme par le passé, mais aussi les banques, le Crédit Foncier, les mutuelles, etc... De véritables appels d'offres sont organisés afin d'obtenir, du fait de la mise en concurrence, un gain sur les taux d'intérêt du marché.

Les emprunteurs ont aussi le choix entre divers produits : les prêts à taux fixes, ceux à taux variables, notamment.

Pour ceux à taux variables, on peut se protéger contre des évolutions trop brutales, grâce à des contrats d'échange et à des dispositions plafonnant la progression des taux.

La négociation des prêts est libre ; les délibérations et contrats ne sont pas davantage que les autres soumis à approbation (deux principes de bon sens sont toutefois à observer : leur produit ne peut financer ni des dépenses de fonctionnement, ni le remboursement de la Dette, d'une part, leur durée d'amortissement ne doit pas être supérieure à la durée d'utilisation des équipements ainsi financés, d'autre part) hormis certaines émissions publiques et les emprunts conclus à l'Etranger.

Aucune règle ne plafonne le recours à l'emprunt si ce n'est un texte sans portée véritable qui indique que le montant total des annuités des emprunts garantis majoré des annuités des emprunts communaux, ne doit pas excéder 50 % des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget (mais les annuités de certains emprunts sont «neutralisées», en particulier pour les prêts affectés au financement de logements sociaux).

Aussi tout repose sur le sens des responsabilités de la Municipalité.

Des excès ont été constatés qui ont hypothéqué l'avenir de quelques villes. Il est donc nécessaire de se fixer (librement et selon les perspectives d'avenir de la commune) un butoir. Le guide des radios indique la proportion moyenne des recettes de fonctionnement consacrée au remboursement de la Dette. Le dernier connu est de l'ordre d'environ de 19 %. En fait, ce ratio varie selon les catégories démographiques.

Cette question est de la plus grande importance. Le vote des emprunts doit être précédé d'une projection sur les exercices suivants. En effet, il convient de mesurer l'effet du nouvel emprunt envisagé sur les charges à venir, tenant compte de la progression probable des recettes des prochaines années, et de l'amortissement des emprunts des années antérieures. A l'image des questions qui se posent à une famille qui recourt à l'emprunt mais qui fait en sorte que les sommes à rembourser n'excède pas un certain pourcentage de ses salaires et autres revenus des mois à venir.

Les annuités d'emprunts constituent une dépense obligatoire.

Les organismes prêteurs analysent la situation financière des collectivités et mesurent les risques que certaines d'entre elles constituent. Cela se traduit, le plus souvent, par des non réponses ou par des majorations de taux qui se veulent dissuasives. Toutefois, la «notation» est une méthode d'analyse et de mesure du risque encore très limitée au niveau des communes (par différence avec les départements et les régions).

L'analyse financière à laquelle les candidats-challengers doivent procéder permet l'appréciation du bilan de l'équipe sortante, et l'élaboration du programme 2001-2007. A ce titre, l'endettement de la commune en est l'une des pièces maîtresses.

la TLE et les autres recettes liées à la construction

Les constructeurs acquittent une taxe représentant leur contribution au financement d'une proportion plus ou moins importante des dépenses d'investissement auxquelles devra

faire face la commune pour réaliser les équipements et réseaux rendus nécessaires par la construction de logements, d'immeubles de bureaux, de locaux industriels, etc...

Il s'agit principalement de la Taxe Locale d'Équipement qui a une double assiette : la surface construite et la nature de la construction qui en détermine la valeur taxable au mètre carré, à laquelle on applique le taux voté par le Conseil Municipal (entre 1 et 5 %) plus, en Ile-de-France, une taxe complémentaire au taux de 1 % au profit de la Région.

Cette TLE s'applique de plein droit dans les communes de plus de 10.000 habitants et en Ile-de-France. Ailleurs, elle est facultative.

Partout, l'assemblée communale peut décider de l'exonération des immeubles d'habitation de statut HLM ou retenir un taux inférieur. Le taux (ou les taux) voté est intangible durant trois ans, au moins.

Les constructeurs peuvent également se voir réclamer une participation pour raccordement à l'égout qui représente leur contribution au coût du réseau.

A noter aussi que les bénéficiaires de permis de construire assortis de l'obligation de créer des aires de stationnement peuvent en être déchargés, pour des raisons techniques, en acquittant une participation.

La loi d'orientation foncière impose, à l'occasion de la délivrance de permis de construire, l'obligation de cession gratuite des terrains nécessaires à l'élargissement de voies publiques, dans la limite de 10 % de la surface du terrain possédé par le bénéficiaire du permis.

Le Conseil Municipal peut exonérer de TLE et de participation au financement des ouvrages d'assainissement dans les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), les lotissements et au titre des opérations entrant dans les Programmes d'Aménagement d'Ensemble (PAE). Des participations calculées différemment sont alors mises à la charge des titulaires des permis de construire. Elles correspondent à une quote-part du coût des équipements et réseaux (école, crèche, élargissement d'une route, pose d'un égout, etc...).

Dans certains cas de ZAC, les assujettis peuvent s'en libérer sous la forme d'une dation en paiement qui les conduit à remettre un bâtiment, par exemple, à la place d'une contribution financière.

A noter aussi 3 recettes exceptionnelles : les participations pour dépassement du plafond légal de densité, le produit de l'aliénation de biens communaux (qui doivent, le cas échéant préalablement et après enquête publique, être transférés dans le domaine privé de la commune) et les dons et legs qui nécessitent, dès lors qu'ils comportent des charges et conditions, une acceptation par délibération du Conseil.

l'autofinancement

Le financement classique et logique d'un équipement doit reposer sur les subventions (notamment celles de l'Etat : la dotation globale d'équipement ou une subvention spécifique) et sur l'emprunt.

Il est sain et nécessaire que le Conseil Municipal pratique également l'autofinancement déjà évoqué.

La réussite de la lutte contre l'inflation a modifié le comportement des bons gestionnaires : elle a développé la pratique de l'autofinancement eu égard à la différence (négative) observée entre les taux d'intérêt et l'érosion monétaire. Il faut tenir compte que les intérêts d'un emprunt alourdissent considérablement le coût des équipements financés de la sorte. Autofinancer, c'est économiser !

les subventions d'équipement

Le régime des subventions de l'Etat a été profondément modifié (pour les communes de 2.500 habitants et plus) par l'institution de la dotation globale d'équipement qui a supprimé les subventions spécifiques si longtemps décriées.

Les communes sont rangées en quatre catégories :

- celles de 10.000 habitants à 19.999 habitants sont attributaires d'une subvention globale et automatique qu'elles peuvent librement affecter au financement de leurs projets d'équipement. Le taux de concours est faible (moins de 2 % applicable au montant des dépenses d'investissement effectivement mandatées dans l'année). Des cas de majoration existent au profit des communes défavorisées et des groupements de communes. Il s'agit de la dotation globale d'équipement (D.G.E.) ;

- celles de moins de 2.500 habitants au profit desquelles les subventions «au coup par coup» ont été rétablies. La décision de subvention relève du Préfet, après avis d'une commission au sein de laquelle les élus sont représentés. Le taux est plus fort mais la subvention n'est pas automatique ; des critères définissent les opérations prioritaires, ce qui constitue une forme de sélection ;

- celles de 2 à 10.000 habitants ont le choix entre ces deux formules. C'est au Conseil Municipal d'opter, étant entendu que cela engage la durée du mandat de six ans ;

- celles de 20.000 habitants et davantage sont écartées de la DGE ; elles n'en bénéficient plus !

Quelques subventions spécifiques demeurent, y compris pour des projets conçus par les communes de 2.500 habitants et plus, et ce, indépendamment des dispositions inhérentes aux contrats de ville concernant les collectivités connaissant des problèmes particuliers.

Il s'y ajoute des subventions régionales et départementales qui obéissent à des règles et des conditions variables puisque dépendant des décisions des conseils régionaux et généraux.

Chaque assemblée départementale ou régionale arrête librement la liste des opérations subventionnables et le mode de calcul des subventions. Le potentiel fiscal compte généralement pour beaucoup dans le chiffrage des taux.

Certains organismes (telle une Fédération sportive, par exemple) accordent des subventions d'investissement mais selon leurs critères et dans des proportions de plus en plus faibles. De même que des particuliers peuvent participer au financement d'un équipement les concernant particulièrement (un ouvrage routier, par exemple). Cela revêt la forme d'offres de concours.

le fonds de compensation de la T.V.A.

Les collectivités territoriales bénéficient du remboursement de la TVA qu'elles acquittent sur leurs dépenses d'investissement, étant précisé qu'en sont exclus :

- les dépenses n'ayant pas supporté de TVA (exemple les achats de terrains) ;
- la quote-part des dépenses financées en partie par des subventions spécifiques de l'Etat (les départements et régions calculent leurs subventions en appliquant leurs taux à des dépenses hors T.V.A.) ;
- les travaux effectués pour le compte de tiers et ceux réalisés en régie pour la partie ayant échappé, le cas échéant, à TVA, soit les dépenses de personnel.

Le remboursement intervient avec un décalage de deux ans. Le montant des sommes à recevoir est calculé par les services de l'Etat au vu du compte administratif du Maire (d'où ce retard de deux années) et par rapport à un état déclaratif établi par la commune.

Il s'agit-là d'une recette substantielle, comparée à la dotation globale d'équipement.

⊙ LES DEPENSES

Réparties en deux sections budgétaires, les dépenses de la commune doivent, comme les recettes, être évaluées *«de façon sincère, c'est-à-dire qu'elles doivent avoir fait l'objet d'une évaluation excluant toute minoration fictive»*.

Elles sont rangées en deux catégories : celles dites facultatives et celles considérées comme étant obligatoires.

Mais les unes et les autres ont en commun de représenter une masse à l'égard de laquelle la marge de manœuvre d'une nouvelle équipe est faible et nécessite temps et constance dans l'effort. Un nouveau Conseil Municipal ne peut, la première année de son mandat, s'écarter du budget de fonctionnement de l'année précédente qu'à hauteur de moins de dix pour cent de son montant : les annuités des emprunts doivent être payées, le personnel doit être rémunéré, les bâtiments doivent être chauffés et éclairés, la voirie communale doit être entretenue, etc...

les dépenses obligatoires

On entend par dépenses obligatoires toutes celles qui découlent de l'application d'un texte (l'obligation d'entretenir les écoles, par exemple), d'une décision de justice (la condamnation de la ville à payer des dommages à la suite d'un accident engageant sa responsabilité civile) d'un engagement contractuel (l'application à un marché de travaux d'une formule de révision des prix), d'un service fait, etc... La carence ou le refus du Maire de les mandater, peut déclencher de la part du Préfet une procédure de mise en demeure et, si nécessaire, de substitution.

En fait, elles représentent la part la plus importante du budget même si le Conseil Municipal peut, lui aussi, peser sur le montant de beaucoup d'entre elles.

En effet, la méthode du budget base zéro a démontré ce que chacun de nous subodore : il est toujours possible de faire des économies, de supprimer des dépenses, d'en diminuer d'autres ou bien, ce qui surprend de prime abord, de faire certaines dépenses qui provoquent des économies : voir les travaux d'isolation thermique dans les bâtiments et les écoles !

les dépenses facultatives

Elles dépendent uniquement de la volonté du Conseil Municipal de les porter ou non au budget pour un montant dont le niveau relève de la décision de ses membres.

A bien y regarder, les « vraies » dépenses facultatives sont peu nombreuses et elles représentent des chiffres souvent faibles. Les subventions aux sociétés locales et aux associations de la loi de 1901 constituent la dépense facultative-type.

D'où une première question : peut-on supprimer, refuser ou réduire une subvention au profit d'une association ayant des activités d'intérêt général ?

La réponse « administrative » est OUI... mais :

- d'une part, c'est prendre le risque de décourager des dirigeants dévoués qui contribuent au renom et au dynamisme de la commune ;
- d'autre part, c'est parfois condamner des associations qui sont des lieux de rencontre, de solidarité, d'animation, d'apprentissage à la vie en collectivité et certaines même, de prévention de la délinquance ;
- c'est très souvent faire de bien petites économies ;
- enfin, c'est mécontenter pour peu de résultats, des administrés qui sont des relais d'opinion.

Le budget base zéro déjà cité constitue un bon exercice pour l'examen attentif de toutes les dépenses, notamment celles à caractère facultatif. L'analyse de la valeur, aussi.

les dépenses de fonctionnement

Il s'agit de dépenses annuelles et répétitives qui permettent le fonctionnement des activités et des services de la commune : chauffage, électricité, achat de denrées... et traitements du personnel.

Attention, à volume égal la répartition par nature des dépenses de deux communes ayant a priori des points communs dépend des choix opérés par chaque Conseil Municipal quant au mode de gestion de ses services : régie, délégation ou intercommunalité.

En d'autres termes, un même service étant susceptible d'être rendu sous trois formes différentes, les dépenses peuvent avoir trois imputations budgétaires distinctes. D'où la nécessité de se renseigner avant de porter des jugements péremptifs sur les budgets, les comptes et, surtout, sur les ratios.

les dépenses d'investissement

Il s'agit des dépenses non répétitives concernant les travaux, l'équipement, les réseaux, les acquisitions immobilières de la commune. Egalement, les achats de matériel ou les grosses réparations qui posent parfois problème en ce qui concerne leur imputation.

En effet, le Maire a toujours intérêt à les classer en section d'investissement afin de récupérer la TVA et de bénéficier de la DGE (dans les communes bénéficiaires de la Dotation Globale d'Équipement).

Le Receveur Municipal ne l'entend pas ainsi. Il est rappelé que les instructions comptables donnent des définitions et des critères qui permettent de trancher (par exemple le seuil pour les achats de matériels durables a été fixé, pour une imputation en section d'investissement, à 4.000 F).

A l'inverse des dépenses de fonctionnement dont les grandes masses, classées par nature et par fonction ou service, varient peu d'une année sur l'autre, des différences plus ou moins importantes peuvent être relevées parmi les charges d'équipement. Dans les volumes mais aussi dans le choix des opérations retenues puisque les dépenses d'investissement n'ont pas un caractère répétitif, sauf les travaux de maintenance et de «gros» entretien.

Dans tous les cas il importe, à chaque fois que possible, d'appliquer les notions «d'autorisations de programme» et de «crédits de paiement» qui évitent l'inscription au budget de sommes non indispensables en termes de mandatement, l'année considérée.

Prenons l'exemple de la construction d'une école dont le coût a été estimé à 10.000.000 F (ces dix millions correspondent à une autorisation de programme dès lors que le Conseil Municipal décide d'engager l'opération) par une délibération qui sera suivie de l'organisation d'un appel d'offres.

Supposons que les travaux ne puissent commencer qu'en juin et que l'architecte prévoit un chantier de 14 mois.

Les crédits à ouvrir au budget de l'année N sont égaux aux sommes à mandater au titre de toutes les dépenses inhérentes à ce chantier (travaux, honoraires, raccordements, etc...) entre juin et décembre. Par exemple six millions. La différence, soit quatre millions, sera à porter au budget de l'année N + 1. Cela correspond aux mandatements à prévoir entre janvier et juillet de cette seconde année de travaux, donc aux crédits de paiement permettant de solder l'opération et d'acquérir le mobilier nécessaire, de réaliser les espaces verts, d'installer la signalétique, etc...

Cette formule permet d'ajuster les recettes (en particulier les emprunts) en conséquence et d'éviter des reports inutiles ainsi que des fonds inemployés.

Les écarts constatés au compte administratif entre « crédits ouverts » et « mandats émis » témoignent de l'inobservation de cette règle de bon sens et souvent de frais financiers supportés inutilement.

La loi du 6 février 1992 a légalisé la formule des AP (autorisations de programme) et des CP (crédits de paiement).

Chaque grosse opération d'investissement est considérée, dans son inscription budgétaire, comme un programme affecté de chiffres qui permettent d'en suivre la réalisation dans le temps. Par exemple sur les trois ou quatre ans qui séparent l'achat du terrain, le choix d'un architecte, l'organisation d'un appel d'offres, la durée du chantier... et le paiement du solde et des retenues de garantie sur travaux neufs, sans oublier les autres dépenses «périphériques».