



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

## Les actes budgétaires locaux (fiche thématique)

Date de rédaction : 20/11/2021

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I - Les différents actes budgétaires locaux .....	4
A - Le budget primitif.....	4
B - Les actes modifiant le budget en cours d'exécution.....	5
1 – Le budget supplémentaire.....	5
2 – Les décisions modificatives.....	5
C – Les actes de clôture de l'exercice budgétaire .....	6
1 – Le compte administratif .....	6
2 – Le compte de gestion .....	6
D - Les autres actes budgétaires.....	7
II - La structure des actes budgétaires locaux .....	8
A – Une structure en deux sections .....	8
B – Des sections votées en équilibre réel.....	9

# INTRODUCTION

---

Si les collectivités locales ne disposent, au sens matériel, que d'un seul budget, celui-ci se présente, formellement, la plupart du temps, en plusieurs actes. Ces derniers demeurent, néanmoins, structurés de la même façon.

Les actes budgétaires locaux peuvent, ainsi, être appréhendés sous l'angle du cycle budgétaire qui est, comme au niveau national, rythmé par trois grands moments : l'ouverture du cycle avec l'adoption du budget primitif qui énonce l'ensemble des recettes et des dépenses pour l'année à venir ; les modifications de l'autorisation budgétaire opérées en cours d'année par le biais du budget supplémentaire et des décisions modificatives ; et, le contrôle des résultats de l'exercice budgétaire écoulé avec le compte administratif et le compte de gestion.

L'ensemble de ces documents présentent la même structure bipartite. Ils se composent, ainsi, d'une section de fonctionnement et d'une section d'investissement qui doivent, chacune, être votées en équilibre réel.

Il convient, donc, d'étudier, dans une première partie, les différents actes budgétaires locaux (I) et d'analyser, dans une seconde partie, la structure des actes budgétaires locaux (II).

# I - LES DIFFERENTS ACTES BUDGETAIRES LOCAUX

---

Ces actes se composent, par ordre chronologique d'adoption, du budget primitif (A), d'actes permettant de modifier, en cours d'année, l'autorisation budgétaire initiale (B) et d'actes destinés à contrôler les résultats de l'exercice budgétaire écoulé (C). Il faut, enfin, noter qu'il existe, à côté du budget principal proprement dit, des budgets qui retracent les recettes et les dépenses de certains services particuliers (D).

## A - Le budget primitif

Le budget primitif constitue le premier acte obligatoire du cycle budgétaire annuel des collectivités locales. A l'instar des lois de finances, il est, au niveau local, l'acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses. Voté par l'assemblée délibérante de la collectivité, il autorise l'exécutif local à mandater les dépenses et à recouvrer les recettes inscrites au budget.

Son vote devrait, en principe, intervenir au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice. Mais, les collectivités locales étant, s'agissant des recettes, tributaires de données transmises par les services de l'Etat, en termes de bases d'imposition des quatre taxes locales et de dotations étatiques notamment, lesquelles ne sont, définitivement, décidées qu'une fois la loi de finances de l'année adoptée à la fin de l'année précédente, la date limite de vote des budgets locaux est, en conséquence, fixée au 15 avril ou au 30 avril l'année de renouvellement des organes délibérants. Le texte adopté doit, ensuite, être transmis au représentant de l'Etat, respectivement, les 30 avril et 15 mai.

Le budget primitif contient, généralement, en préambule, un ensemble d'informations générales sur la population ou, encore, le potentiel fiscal de la collectivité, ainsi que des annexes portant, notamment, sur la situation financière de la collectivité, l'état de son personnel, les subventions qu'elle accorde, les concours qu'elle consent aux associations ou bien sa dette. Mais, la partie la plus importante est celle qui retrace les opérations de dépenses et de recettes. Celle-ci se présente en deux sections : une section de fonctionnement et une section d'investissement. Chacune de ces sections doit être présentée en équilibre, les recettes égalant les dépenses (voir II).

## B - Les actes modifiant le budget en cours d'exécution

Les prévisions inscrites au budget primitif peuvent être modifiées en cours d'exercice par l'assemblée délibérante. Deux techniques sont possibles : celle du budget supplémentaire (1) et celle des décisions modificatives (2).

### 1 – Le budget supplémentaire

Tout comme les lois de finances rectificatives au niveau national, le budget supplémentaire permet de modifier, en cours d'année, les prévisions inscrites dans le budget primitif.

Mais, sa caractéristique première est d'être un budget de liaison avec l'exercice précédent. En effet, lorsqu'il est adopté, généralement vers le mois d'octobre, les résultats de l'exécution du budget précédent sont connus. Aussi, permet-il de reporter en cours d'exercice les résultats de l'année précédente (excédents ou déficits) constatés par le compte administratif adopté avant le 30 juin, soit après la date butoir pour voter le budget primitif.

### 2 – Les décisions modificatives

Les décisions modificatives ont la même fonction que le budget supplémentaire concernant l'ajustement des prévisions en cours d'année, mais n'ont pas de fonction de report. Elles permettent, ainsi, d'ajuster les recettes et les dépenses aux réalités de l'exécution budgétaire en cours.

Ces décisions peuvent être adoptées à tout moment après le vote du budget primitif et leur nombre est laissé à la discrétion de la collectivité.

## C – Les actes de clôture de l'exercice budgétaire

Ces actes sont destinés à permettre à l'assemblée délibérante de vérifier les résultats de l'exercice budgétaire écoulé. Il en existe deux : le compte administratif établi par l'ordonnateur (1) et le compte de gestion établi par le comptable (2). Ces deux actes doivent faire l'objet de délibérations distinctes.

### 1 – Le compte administratif

A la clôture de l'exercice budgétaire, l'ordonnateur rend compte des opérations budgétaires qu'il a exécutées. A cette fin, il établit le compte administratif du budget principal, ainsi que les comptes administratifs correspondant aux différents budgets annexes. Ce compte permet d'opérer un rapprochement entre les prévisions ou autorisations inscrites au budget et les réalisations effectives en dépenses et en recettes.

Il doit être voté, par l'assemblée délibérante de la collectivité, avant le 30 juin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget et transmis au représentant de l'Etat avant le 15 juillet. Son solde est, comme indiqué plus haut, reporté dans le budget supplémentaire de l'exercice suivant. En cas de déficit excessif, une procédure de redressement peut être mise en œuvre par le préfet devant la Chambre régionale des comptes.

### 2 – Le compte de gestion

Avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice, le comptable public attaché à la collectivité doit adresser à l'exécutif local un compte de gestion par budget voté (budget principal et budgets annexes). Ce compte retrace les opérations budgétaires en dépenses et en recettes selon une présentation analogue à celle du compte administratif. Il comporte une balance générale de tous les comptes tenus par le comptable, ainsi que le bilan comptable de la collectivité qui décrit de façon synthétique son actif et son passif.

Le compte de gestion doit être soumis au vote de l'assemblée délibérante. Cette procédure présente l'utilité de permettre à cette dernière de constater la stricte concordance entre les deux documents : compte administratif et compte de gestion.

## D - Les autres actes budgétaires

Il s'agit des budgets annexes et des budgets autonomes.

Les budgets annexes permettent d'établir le coût réel d'un service, tel que l'eau ou l'assainissement, et de déterminer avec précision le prix à payer par ses seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes. Il s'agit, ainsi, d'individualiser certaines opérations. Toutefois, ces services ne disposent pas de la personnalité morale. Aussi, bien que distincts du budget principal, ces budgets sont rattachés à la collectivité et nécessitent un vote de son assemblée délibérante.

En revanche, les budgets autonomes constituent des budgets de services distincts de la collectivité qui disposent de la personnalité morale. Ils sont établis par les établissements publics locaux gérant certains services (centre d'action sociale, caisse des écoles, par exemple), ainsi que par les établissements publics de coopération intercommunale (syndicats, communautés de communes, communautés d'agglomération, ...) : ils sont votés par les instances responsables de l'établissement.

## II - LA STRUCTURE DES ACTES BUDGETAIRES LOCAUX

---

Les actes budgétaires locaux sont structurés en deux grandes sections (A) et chacune d'entre elles doit être votée en équilibre réel (B).

### A – Une structure en deux sections

Le budget, c'est-à-dire le budget primitif, le budget supplémentaire et les décisions modificatives, ainsi que le compte administratif sont structurés en deux grandes sections : une section de fonctionnement et une section d'investissement. Chaque section comporte des dépenses et des recettes qui sont classées par chapitres et par articles.

La section de fonctionnement comprend, en dépenses, toutes les charges courantes nécessaires au fonctionnement de la collectivité (frais de personnel, achats de fournitures, charges de gestion courante, intérêts de la dette, dotations aux amortissements, provisions). En recettes, elle regroupe le produit des quatre grands impôts directs locaux, ainsi que la dotation globale de fonctionnement, la dotation générale de décentralisation ou, encore, les produits d'exploitation et du domaine.

La section d'investissement comporte, elle, en dépenses, le remboursement de la dette et les dépenses d'équipement de la collectivité (travaux de construction de bâtiments, par exemple). En recettes, elle comprend le produit des emprunts, les dotations et subventions de l'État (notamment, le Fonds de compensation de la TVA) et la vente d'éléments du patrimoine de la collectivité. On y retrouve, également, une recette issue du solde excédentaire de la section de fonctionnement que la collectivité a décidé d'utiliser, à titre d'autofinancement, pour financer la section d'investissement. Cet autofinancement doit, en priorité, être affecté au remboursement des emprunts. S'il existe un reliquat, celui-ci est, alors, utilisé pour financer les équipements.



## B – Des sections votées en équilibre réel

Contrairement à l'Etat, les collectivités locales doivent voter leur budget en équilibre réel. Cette règle s'applique au budget primitif, au budget supplémentaire et aux décisions modificatives et à chaque section du budget. L'article L 1612 – 4 du Code général des collectivités territoriales prévoit, ainsi, que « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.* »

Cette règle de l'équilibre réel ne signifie pas l'interdiction du recours à l'emprunt, mais, simplement, un encadrement de son usage. Ainsi, elle interdit le financement des dépenses de la section de fonctionnement à partir d'un emprunt. En revanche, elle autorise l'endettement pour financer la section d'investissement, mais impose que le remboursement de la dette soit assuré à partir de ressources définitives de ladite section. En d'autres termes, il n'est pas possible de couvrir la charge d'un emprunt préexistant à partir d'un autre emprunt.