



DOSSIER D'EXPERTS

5^e édition

GESTION ET FINANCES LOCALES

Comprendre les finances locales

Les acteurs, le cadre, le budget

Joël Clérembaux

Consultant-formateur auprès de collectivités territoriales

Comprendre les finances locales

Les acteurs, le cadre, le budget

Les finances locales sont au cœur de l'action publique territoriale, mais leur fonctionnement reste souvent perçu comme complexe, technique et réservé aux spécialistes. Avec *Comprendre les finances locales - Les acteurs, le cadre, le budget*, l'auteur propose un ouvrage pédagogique et opérationnel qui rend enfin accessibles les mécanismes budgétaires des communes.

Destiné aussi bien aux élus locaux qu'aux agents territoriaux, aux membres de groupes politiques ou aux citoyens engagés, cet ouvrage décrypte de manière claire et structurée les grands principes des finances communales : acteurs institutionnels, règles budgétaires, cadre comptable M57, recettes et dépenses locales, fiscalité, contrôle budgétaire ou encore analyse financière.

Cette nouvelle édition, enrichie des dernières évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles, intègre notamment les transformations liées au compte financier unique (CFU) et aux nouvelles règles applicables aux collectivités territoriales.

Grâce à un langage accessible, de nombreux exemples concrets et un véritable souci de vulgarisation, ce guide permet aux lecteurs de mieux comprendre les décisions financières locales, d'analyser un budget communal et de maîtriser les notions essentielles sans être expert des finances publiques. Un outil indispensable pour mieux agir, décider ou participer au débat local.



Après des études de philosophie et de sciences humaines à l'université de Bordeaux, **Joël Clérembaux** intègre la fonction publique territoriale. Pendant plus de vingt ans, il exerce des fonctions de cadre et de directeur général des services dans plusieurs communes et au conseil général de la région Languedoc-Roussillon. Il est aujourd'hui consultant-formateur auprès de collectivités territoriales. Outre une ancienne et régulière collaboration à la *Lettre du cadre territorial*, il conseille des collectivités territoriales et anime des sessions de formation, notamment en direction d'élus, auprès de divers organismes.

boutique.territorial.fr

ISSN: 1623-8869

territorial éditions



9 782818 624289



DOSSIER D'EXPERTS

5^e édition

GESTION ET FINANCES LOCALES

Comprendre les finances locales

Les acteurs, le cadre, le budget

Joël Clérembaux

Consultant-formateur auprès de collectivités territoriales

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 884B

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins d'entraînement
de systèmes d'intelligence artificielle. La fouille de textes et de données
est interdite conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
--	---



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN : 978-2-8186-2428-9

ISBN version numérique : 978-2-8186-2429-6

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Juin 2026

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p.7
--------------------	-----

Partie 1

Les acteurs et les actions

Chapitre I

Les acteurs des finances locales	p.11
---	------

A - Les acteurs de la commune	p.11
--	------

1. L'exécutif	p.11
---------------------	------

2. Le délibératif et le consultatif	p.12
---	------

B - Le comptable public	p.13
--------------------------------------	------

1. La séparation de l'ordonnateur et du comptable	p.13
---	------

2. Les fonctions du comptable public	p.13
--	------

3. Le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes	p.14
--	------

Chapitre II

Les actions budgétaires et comptables	p.17
--	------

A - Les documents budgétaires	p.17
--	------

1. Les documents de prévision	p.17
-------------------------------------	------

2. Le compte financier unique	p.18
-------------------------------------	------

B - L'adoption des décisions	p.20
---	------

1. Le vote du budget	p.20
----------------------------	------

2. Le vote du compte financier unique	p.22
---	------

3. Le débat d'orientations budgétaires	p.23
--	------

C - L'exécution des dépenses et des recettes	p.23
---	------

1. L'exécution des dépenses	p.23
-----------------------------------	------

2. L'exécution des recettes	p.24
-----------------------------------	------

3. Les régies	p.26
---------------------	------

Partie 2

Le cadre de l'action financière locale

Chapitre I

L'instruction comptable M57	p.31
--	------

A - Les principes budgétaires et comptables	p.32
--	------

1. Les principes relatifs au cycle budgétaire	p.32
---	------

2. Les principes relatifs à la transparence	p.34
---	------

3. Le principe de l'équilibre	p.36
-------------------------------------	------

B - La nature des dépenses et les fonctions	p.37
1. La présentation des dépenses par nature	p.37
2. La répartition fonctionnelle des dépenses	p.41

Chapitre II

Les contrôles exercés sur le budget	p.43
--	------

A - Le contrôle de la légalité	p.43
1. La transmission et la publicité du budget	p.43
2. L'étendue du contrôle	p.44
B - Le contrôle budgétaire	p.44
1. Le respect des délais d'adoption	p.44
2. Le respect de l'équilibre	p.45
3. L'inscription des dépenses obligatoires	p.45

Partie 3

Les dépenses et les recettes

Chapitre I

La structure du budget	p.49
-------------------------------------	------

A - Les règles générales	p.50
1. Le critère de la nature du bien	p.50
2. Le critère du montant de l'achat	p.50
3. Les frais accessoires	p.51
4. Les biens immobilisés et les charges	p.51
B - Les dépenses d'entretien, de réparation et d'amélioration	p.52
1. Les dépenses d'entretien et de réparation	p.52
2. Les dépenses d'amélioration	p.53
C - Les dépenses de « premier équipement »	p.53

Chapitre II

Les dépenses et recettes de fonctionnement	p.55
---	------

A - Les dépenses de fonctionnement	p.55
1. Les charges à caractère général	p.56
2. Les charges de personnel	p.61
3. Les « autres charges de gestion courante »	p.61
4. Les intérêts des emprunts	p.62
5. Les dotations aux amortissements et aux provisions	p.62
6. Les dépenses imprévues	p.64
7. Le « virement »	p.65
B - Les recettes de fonctionnement	p.66
1. Les produits des services et de l'exploitation	p.66
2. Les impôts locaux, les taxes et redevances	p.69
3. Les « impôts locaux » (TH, TFPB, TFPNB, TEOM, CET, IFER, TASCOM)	p.75
4. Les dotations de l'État	p.91

Chapitre III

Les dépenses et recettes d'investissement	p.101
A - Les dépenses d'investissement	p.101
1. Les travaux	p.102
2. Les achats	p.104
B - Les recettes d'investissement	p.104
1. Les recettes fiscales	p.105
2. Les recettes non fiscales	p.110
3. Les subventions d'investissement reçues	p.110
4. Le fonds de compensation de la TVA	p.111
5. La dotation d'équipement des territoires ruraux	p.112
6. Les emprunts	p.112

Partie 4 L'analyse du budget

Chapitre I

L'analyse des résultats	p.117
A - Les résultats d'exploitation	p.118
1. Les écarts prévisions – réalisations	p.118
2. La formation des résultats	p.118
B - Les fiches financières	p.120
1. Généralités	p.121
2. Autofinancement et ratios	p.122
3. Fiscalité	p.123

Chapitre II

Les principaux ratios	p.125
A - Les ratios de niveau	p.126
1. Les dépenses de fonctionnement/population	p.126
2. Le produit des impositions directes/population	p.126
3. Les recettes de fonctionnement/population	p.127
4. Les dépenses d'équipement/population	p.128
5. L'encours de la dette/population	p.129
6. La dotation globale de fonctionnement	p.129
B - Les ratios de structure	p.130
1. Les dépenses de personnel/dépenses de fonctionnement	p.130
2. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	p.131
3. Les dépenses d'équipement/recettes de fonctionnement	p.131
4. L'encours de la dette/recettes de fonctionnement	p.132

Annexe Petit dictionnaire à l'usage des débutants

Introduction

Les finances locales sont une matière trop sérieuse pour être confiée aux seuls experts !

Les élus locaux ont la lourde responsabilité de prendre les décisions en matière budgétaire et ne doivent pas s'en tenir à ce que dictent les services financiers ; les agents des collectivités territoriales ne peuvent exécuter les budgets sans en comprendre les mécanismes et les enjeux ; enfin, les « citoyens-administrés-électeurs-contribuables » apportent leurs contributions aux recettes des collectivités territoriales et ne doivent pas rester des cotisants méconnaissant l'utilisation qui est faite du produit des impôts locaux.

Dans un langage clair, précis et accessible à tous, ce dossier d'expert expose l'essentiel des finances locales communales : quels sont les acteurs concernés ? Dans quel cadre s'élaborent et s'exécutent les décisions financières ? Quelles sont les dépenses et les ressources des communes ? Comment analyser succinctement un budget ? Et que signifient précisément ces termes qui semblent si familiers aux praticiens des finances ?

Ce document est conçu pour répondre aux diverses attentes de celles et ceux qui, élus, agents ou citoyens, souhaitent « *comprendre les finances locales* ».

Partie 1

Les acteurs et les actions

Chapitre I

Les acteurs des finances locales

L'élaboration des budgets et leur exécution mettent en jeu différents acteurs de la commune, mais aussi les comptables publics, agents de l'État.

A - Les acteurs de la commune

1. L'exécutif

L'exécutif de la commune est le maire ; y participent les adjoints, dès lors qu'ils ont reçu une délégation de compétence du maire.

a) *Le maire*

Le maire, en sa qualité d'exécutif de la commune, est chargé de préparer les budgets, les décisions modificatives, le budget supplémentaire et d'élaborer le compte financier unique.

Mais, par application de l'article L.2122-22 du Code général des collectivités territoriales, il peut recevoir des délégations de compétences du conseil municipal.

Parmi ces compétences, certaines ont une incidence directe sur les finances de la commune ; ainsi le maire peut-il :

- fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ;
- procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts ;
- prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;

- décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;
- passer les contrats d'assurance ainsi qu'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ;
- créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;
- accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;
- décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros ;
- fixer les rémunérations et régler les frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts ;
- fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et répondre à leurs demandes ;
- réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ;
- exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L.240-1 à L.240-3 du Code de l'urbanisme.

b) Les adjoints

Les adjoints n'exercent de compétences à titre personnel que s'ils ont reçu délégation du maire dans certains domaines de l'action municipale.

En effet, l'article L.2122-18 du Code général des collectivités territoriales précise que le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal.

Le maire peut mettre fin à tout moment aux délégations qu'il a consenties. Le retrait de délégation n'est pas considéré comme une sanction et n'a donc pas à être motivé.

2. Le délibératif et le consultatif

a) Le conseil municipal

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune, ce qui lui ouvre un champ de compétences très large.

Dans le domaine des finances locales ou des actions ayant une incidence directe sur ces dernières, le conseil municipal :

- vote le budget ;
- approuve le compte financier unique ;
- vote les taux d'imposition, les exonérations et les abattements ;
- crée les services et décide leur mode d'organisation ;
- prend des décisions sur la gestion des biens : entretien, acquisition, vente, affectation ;
- crée, transforme ou supprime des emplois communaux.

b) La commission des finances

La création de commissions municipales n'est pas obligatoire.

Le conseil municipal fixe le nombre de conseillers siégeant dans chaque commission et désigne, au scrutin secret, ceux qui y siégeront.

Lors de la première réunion, les membres de la commission procèdent à la désignation du vice-président, le maire étant président de droit.

Les commissions peuvent entendre des personnes qualifiées extérieures au conseil municipal.

La commission se réunit sur convocation du maire ou du vice-président. Il est toutefois tenu de réunir la commission à la demande de la majorité de ses membres ; la convocation, accompagnée de l'ordre du jour, est adressée à chaque conseiller à son domicile x jours avant la tenue de la réunion.

Les séances des commissions ne sont pas publiques, sauf décision contraire prise à la majorité des membres présents.

Les commissions n'ont aucun pouvoir de décision : elles examinent les affaires qui leur sont soumises, émettent de simples avis ou formulent des propositions. Elles statuent à la majorité des membres présents.

B - Le comptable public

1. La séparation de l'ordonnateur et du comptable

La séparation des fonctions ordonnateur et comptable est posée par le décret du 29 décembre 1962.

L'ordonnateur et le comptable possèdent des attributions distinctes :

- celui qui ordonne ne paie pas ;
- celui qui paie n'ordonne pas.

Les deux fonctions sont incompatibles.

L'article L.1617-1 du CGCT dispose que le comptable de la commune est un comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal ; il est nommé par le ministre chargé du Budget, après information préalable, selon le cas, du ou des maires concernés.

2. Les fonctions du comptable public

Le comptable exerce les fonctions suivantes :

- prise en charge et recouvrement des produits ;
- paiement des dépenses ;
- détention et maniement des deniers publics ;
- garde et conservation des valeurs ;
- tenue de la comptabilité de la collectivité ;
- conservation des pièces justificatives.

3. Le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes

L'exécution du budget voté par l'assemblée délibérante met en jeu l'ordonnateur et le comptable pour le paiement des dépenses comme pour l'encaissement des recettes.

L'ordonnateur « ordonnance » les dépenses et constate les créances de la collectivité.

Il peut, seul, délivrer les mandats de dépenses, après les avoir engagées, liquidées et ordonnancées ; de même, il émet les titres de recettes relatifs aux créances de la collectivité.

a) Les dépenses

Le paiement est l'acte par lequel un organisme public se libère de sa dette.

Pour être libératoire, le règlement de la dépense doit être effectué au profit du créancier ou de son représentant qualifié.

L'opération de paiement est effectuée par le comptable public.

Les comptables doivent toujours s'assurer que leur sont produites au minimum deux catégories de justification :

- celle fondant juridiquement la dépense (décision, convention, contrat, ordre de mission, etc.) ;
- celle établissant la validité de la créance et comportant les éléments de liquidation (facture, décompte, état détaillé...).

Les mandats que le comptable accepte de mettre en paiement sont inscrits dans sa comptabilité budgétaire aux articles concernés.

Lorsque le comptable notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le maire peut lui adresser un ordre de réquisition.

Le comptable public est tenu de se conformer à cette réquisition, sauf :

- insuffisance de fonds disponibles ;
- dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée ;
- absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement ;
- absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités communales.

b) Les recettes

Toute créance d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics fait l'objet d'un titre qui matérialise ses droits : les titres délivrés par les personnes morales de droit public sont qualifiés de titres exécutoires permettant l'exécution forcée par le comptable public.

Le comptable vérifie la validité du titre, inscrit le montant de la recette sur le compte et a la responsabilité de la perception matérielle de la recette : seul le comptable a le pouvoir d'engager des poursuites à l'encontre du débiteur défaillant.

À la réception des titres et des bordereaux correspondants, le comptable effectue les contrôles auxquels il est tenu, sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Les titres de recettes que le comptable accepte de prendre en charge sont imputés dans la comptabilité budgétaire à l'article concerné. Ils sont, en outre, pris en charge dans sa comptabilité générale.

En règle générale, après contrôle et prise en charge comptable des titres de recettes par le comptable, un avis des sommes à payer est adressé par voie postale à chaque débiteur concerné pour l'inviter à payer.

