

LES ESSENTIELS

# Les finances des communes de moins de 3 500 habitants

65 fiches pour non-financiers

**Joël Clérembaux**

Consultant-formateur  
auprès de collectivités territoriales

**territorial** éditions



LES ESSENTIELS

# Les finances des communes de moins de 3 500 habitants

65 fiches pour non-financiers

2<sup>e</sup> édition

Joël Clérembaux

Consultant-formateur  
auprès de collectivités territoriales

**territorial** éditions

Référence TBK 376B



**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](mailto: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  
[www.boutique.territorial.fr](http://www.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.

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



## Sommaire

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

### Partie 1

## **Le cadre institutionnel**

#### Chapitre I

|                                                       |      |
|-------------------------------------------------------|------|
| <b>Les communes de moins de 3 500 habitants</b> ..... | p.11 |
|-------------------------------------------------------|------|

|                                         |      |
|-----------------------------------------|------|
| Fiche 1 – La population communale ..... | p.11 |
|-----------------------------------------|------|

|                                                          |      |
|----------------------------------------------------------|------|
| Fiche 2 – Les règles de fonctionnement spécifiques ..... | p.14 |
|----------------------------------------------------------|------|

#### Chapitre II

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| <b>L'assemblée délibérante</b> ..... | p.17 |
|--------------------------------------|------|

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| Fiche 3 – Les compétences ..... | p.17 |
|---------------------------------|------|

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| Fiche 4 – Le fonctionnement ..... | p.20 |
|-----------------------------------|------|

#### Chapitre III

|                       |      |
|-----------------------|------|
| <b>Le maire</b> ..... | p.23 |
|-----------------------|------|

|                                          |      |
|------------------------------------------|------|
| Fiche 5 – Les compétences du maire ..... | p.23 |
|------------------------------------------|------|

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| Fiche 6 – Le maire ordonnateur ..... | p.27 |
|--------------------------------------|------|

### Partie 2

## **Les acteurs tiers**

#### Chapitre I

|                                  |      |
|----------------------------------|------|
| <b>Le comptable public</b> ..... | p.31 |
|----------------------------------|------|

|                                                                        |      |
|------------------------------------------------------------------------|------|
| Fiche 7 – Rôle du comptable public dans l'exécution des dépenses ..... | p.31 |
|------------------------------------------------------------------------|------|

|                                                                              |      |
|------------------------------------------------------------------------------|------|
| Fiche 8 – Le rôle du comptable public dans l'encaissement des recettes ..... | p.34 |
|------------------------------------------------------------------------------|------|

## Chapitre II

**Le préfet et la chambre régionale des comptes** ..... p.37

Fiche 9 – Le contrôle de la légalité par le préfet ..... p.37

Fiche 10 – Contrôle budgétaire par la chambre régionale des comptes ..... p.39

## Partie 3

**Les documents financiers**

## Chapitre I

**Les documents budgétaires** ..... p.43

Fiche 11 – Le budget primitif ..... p.43

Fiche 12 – Les décisions modificatives ..... p.45

Fiche 13 – Le budget supplémentaire ..... p.46

Fiche 14 – Les budgets annexes ..... p.47

## Chapitre II

**Les documents comptables** ..... p.49

Fiche 15 – Le compte administratif ..... p.49

Fiche 16 – Le compte de gestion ..... p.51

Fiche 17 – Le compte financier unique ..... p.52

## Partie 4

**Le cadre comptable**

## Chapitre I

**Les principes** ..... p.57

Fiche 18 – L'équilibre budgétaire ..... p.57

Fiche 19 – L'annualité budgétaire ..... p.59

Fiche 20 – L'unité budgétaire ..... p.61

Fiche 21 – L'universalité ..... p.63

Fiche 22 – La spécialité ..... p.64

## Chapitre II

**Les outils de gestion** ..... p.67

Fiche 23 – L'instruction comptable M14 ..... p.67

Fiche 24 – La présentation des comptes ..... p.69

Fiche 25 – Les comptes de bilan ..... p.72

Fiche 26 – Les comptes d'exploitation : les dépenses ..... p.74

Fiche 27 – Les comptes d'exploitation : les recettes ..... p.77

|                                                    |       |
|----------------------------------------------------|-------|
| Fiche 28 – Les imputations en investissement ..... | p. 80 |
| Fiche 29 – Les imputations en fonctionnement ..... | p. 83 |
| Fiche 30 – Les dépenses obligatoires .....         | p. 85 |
| Fiche 31 – Les dépenses interdites .....           | p. 88 |
| Fiche 32 – Les amortissements .....                | p. 90 |

## Partie 5

### Dépenses et recettes

#### Chapitre I

|                                                           |        |
|-----------------------------------------------------------|--------|
| <b>Les dépenses</b> .....                                 | p. 95  |
| Fiche 33 – La structure du budget .....                   | p. 95  |
| Fiche 34 – Les achats .....                               | p. 97  |
| Fiche 35 – Les contrats de commande publique .....        | p. 99  |
| Fiche 36 – Les charges de personnel .....                 | p. 103 |
| Fiche 37 – Les autres charges .....                       | p. 105 |
| Fiche 38 – Les subventions aux associations .....         | p. 108 |
| Fiche 39 – Les charges financières .....                  | p. 112 |
| Fiche 40 – Les emprunts .....                             | p. 115 |
| Fiche 41 – Les garanties d'emprunt .....                  | p. 120 |
| Fiche 42 – Les immobilisations .....                      | p. 123 |
| Fiche 43 – La production immobilisée .....                | p. 125 |
| Fiche 44 – Les subventions d'investissement versées ..... | p. 127 |
| Fiche 45 – Les acquisitions de biens .....                | p. 129 |

#### Chapitre II

|                                                                                                              |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>Les recettes</b> .....                                                                                    | p. 133 |
| Fiche 46 – L'exploitation du domaine .....                                                                   | p. 133 |
| Fiche 47 – Les produits des services .....                                                                   | p. 138 |
| Fiche 48 – Les bases de la fiscalité directe locale .....                                                    | p. 141 |
| Fiche 49 – La taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe sur<br>les logements vacants ..... | p. 145 |
| Fiche 50 – La taxe foncière sur les propriétés bâties .....                                                  | p. 147 |
| Fiche 51 – La taxe foncière sur les propriétés non bâties .....                                              | p. 151 |
| Fiche 52 – La fiscalité professionnelle .....                                                                | p. 153 |
| Fiche 53 – La taxe d'enlèvement des ordures ménagères .....                                                  | p. 156 |
| Fiche 54 – Les recettes fiscales et non fiscales de la section de fonctionnement .....                       | p. 158 |
| Fiche 55 – La dotation globale de fonctionnement .....                                                       | p. 161 |
| Fiche 56 – Les dotations de l'État (hors dotation globale de fonctionnement) .....                           | p. 163 |

Fiche 57 – Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) .. p.166

Fiche 58 – La taxe d'aménagement ..... p.168

Fiche 59 – Les cessions de biens ..... p.171

Partie 6

**Vote et exécution du budget**

Chapitre I

**L'adoption du budget et les contrôles** ..... p.175

    Fiche 60 – Le vote du budget ..... p.175

    Fiche 61 – Les contrôles du budget..... p.177

Chapitre II

**L'exécution du budget** ..... p.179

    Fiche 62 – L'ordonnateur et le comptable..... p.179

    Fiche 63 – L'exécution des recettes ..... p.181

    Fiche 64 – L'exécution des dépenses ..... p.184

    Fiche 65 – Les régies ..... p.187

## Introduction

Cet ouvrage aborde les finances des communes de moins de 3 500 habitants en soulignant la spécificité des règles juridiques et comptables qui s'appliquent à ces communes de taille modeste.

Soixante-cinq fiches sont construites sur le même modèle comportant une définition simple, une exposition de l'intérêt de la notion et les règles applicables pour chacune.

L'accès à l'information recherchée est largement facilité par l'organisation des fiches selon un plan logique qui s'articule autour d'une progression chronologique : le cadre institutionnel, les acteurs, l'élaboration du budget, son contenu, son exécution et les contrôles qui sont appliqués.

L'ensemble est accessible dans un langage clair, accessible aux non-financiers, malgré, parfois, la complexité de la matière abordée : le souci de l'auteur est de permettre à tous les acteurs des finances communales de s'approprier les notions qui feront d'eux, élus, responsables financiers et chefs de service, non des experts, mais des utilisateurs éclairés.





# **Le cadre institutionnel**



## Chapitre I

# Les communes de moins de 3 500 habitants

## Fiche 1 – La population communale

### Définition

Le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population définit le concept de population municipale.

La population municipale comprend les personnes :

- ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté ;
- détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune ;
- sans-abri recensées sur le territoire de la commune ;
- résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune.

Le concept de population municipale correspond à la notion de population utilisée usuellement en statistique : elle ne comporte pas de doubles comptes.

### Intérêt

En fonction du nombre de ses habitants, une commune est soumise à des règles de fonctionnement distinctes.

### Exposé

#### 1. Historique

Institué en 1801, le recensement de la population s'est déroulé tous les cinq ans jusqu'en 1936.

De 1946 à 1999, les intervalles intercensitaires ont varié de six à neuf ans. Les informations recueillies intéressent les collectivités territoriales, les services de l'État, mais aussi les entreprises, sociologues, urbanistes...

## 2. La méthode de recensement

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a modifié les méthodes de recensement ; en effet, depuis janvier 2004, le comptage traditionnel est remplacé par des enquêtes de recensement annuelles :

- les communes de moins de 10 000 habitants continuent d'être recensées exhaustivement, comme lors des précédents recensements, mais une fois tous les cinq ans au lieu de tous les huit ou neuf ans ;
- les communes de 10 000 habitants ou plus font désormais l'objet d'une enquête annuelle auprès d'un échantillon de 8 % de la population, dispersé sur l'ensemble de leur territoire ; au bout de cinq ans, tout le territoire de ces communes est pris en compte et les résultats du recensement sont calculés à partir de l'échantillon de 40 % de leur population ainsi constitué.

À la fin de l'année 2008, à l'issue des cinq premières enquêtes de recensement, l'Insee publie, pour la première fois selon la nouvelle méthode, la population légale de chaque commune, puis à partir de 2009, les résultats statistiques complets sur les habitants et leurs logements.

## 3. Les strates démographiques

Selon les données de l'Insee, les communes se répartissent par strates démographiques comme suit :

|                             | France métropolitaine |                       | DOM                |                       | France métropolitaine + DOM |                       |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------|
| Taille des communes         | Nombre de communes    | Population municipale | Nombre de communes | Population municipale | Nombre de communes          | Population municipale |
| Moins de 50 habitants       | 889                   | 30 446                | 0                  | 0                     | 889                         | 30 446                |
| 50 à 99 habitants           | 2 460                 | 186 354               | 0                  | 0                     | 2 460                       | 186 354               |
| 100 à 199 habitants         | 5 455                 | 803 374               | 1                  | 152                   | 5 456                       | 803 526               |
| 200 à 299 habitants         | 4 236                 | 1 043 916             | 2                  | 436                   | 4 238                       | 1 044 352             |
| 300 à 399 habitants         | 3 108                 | 1 075 474             | 0                  | 0                     | 3 108                       | 1 075 474             |
| 400 à 499 habitants         | 2 226                 | 995 756               | 0                  | 0                     | 2 226                       | 995 756               |
| 500 à 699 habitants         | 3 565                 | 2 111 086             | 1                  | 666                   | 3 566                       | 2 111 752             |
| 700 à 999 habitants         | 3 069                 | 2 558 661             | 2                  | 1 565                 | 3 071                       | 2 560 226             |
| 1 000 à 1 499 habitants     | 2 976                 | 3 624 547             | 5                  | 6 187                 | 2 981                       | 3 630 734             |
| 1 500 à 1 999 habitants     | 1 574                 | 2 719 976             | 7                  | 12 387                | 1 581                       | 2 732 363             |
| 2 000 à 2 499 habitants     | 1 019                 | 2 272 526             | 1                  | 2 421                 | 1 020                       | 2 274 947             |
| 2 500 à 2 999 habitants     | 669                   | 1 828 951             | 3                  | 8 590                 | 672                         | 1 837 541             |
| 3 000 à 3 499 habitants     | 544                   | 1 759 578             | 4                  | 13 337                | 548                         | 1 772 915             |
| 3 500 à 3 999 habitants     | 384                   | 1 439 151             | 1                  | 3 541                 | 385                         | 1 442 692             |
| 4 000 à 4 999 habitants     | 566                   | 2 528 536             | 8                  | 35 200                | 574                         | 2 563 736             |
| 5 000 à 5 999 habitants     | 373                   | 2 049 241             | 7                  | 37 955                | 380                         | 2 087 196             |
| 6 000 à 7 999 habitants     | 483                   | 3 315 384             | 17                 | 118 245               | 500                         | 3 433 629             |
| 8 000 à 9 999 habitants     | 294                   | 2 629 367             | 10                 | 90 029                | 304                         | 2 719 396             |
| 10 000 à 19 999 habitants   | 504                   | 6 907 683             | 31                 | 433 924               | 535                         | 7 341 607             |
| 20 000 à 29 999 habitants   | 185                   | 4 484 625             | 8                  | 194 545               | 193                         | 4 679 170             |
| 30 000 à 49 999 habitants   | 138                   | 5 299 813             | 11                 | 390 833               | 149                         | 5 690 646             |
| 50 000 à 79 999 habitants   | 65                    | 4 006 410             | 7                  | 456 018               | 72                          | 4 462 428             |
| 80 000 à 99 999 habitants   | 14                    | 1 259 762             | 1                  | 84 961                | 15                          | 1 344 723             |
| 100 000 à 199 999 habitants | 29                    | 3 926 285             | 2                  | 254 027               | 31                          | 4 180 312             |
| 200 000 à 299 999 habitants | 5                     | 1 282 624             | 0                  | 0                     | 5                           | 1 282 624             |
| 300 000 habitants et plus   | 6                     | 4 704 511             | 0                  | 0                     | 6                           | 4 704 511             |
| <b>Total</b>                | <b>34 836</b>         | <b>64 844 037</b>     | <b>129</b>         | <b>2 145 019</b>      | <b>34 965</b>               | <b>66 989 056</b>     |

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, on dénombrait 31 816 communes de moins de 3 500 habitants (91 % du nombre total de communes) regroupant 21 056 386 habitants.

## Fiche 2 – Les règles de fonctionnement spécifiques

### Définition

Le législateur a édicté des règles de fonctionnement des communes distinctes selon leur appartenance à une strate démographique.

### Intérêt

Cette différenciation se justifie afin de ne pas imposer des formalités ou procédures contraignantes à des communes disposant d'un effectif municipal réduit, compte tenu de ce faible nombre d'habitants.

### Exposé

#### 1. La désignation des adjoints

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral a mis en place un scrutin uninominal majoritaire à trois tours pour la désignation des adjoints dans les communes de moins de 1000 habitants (article L.2122-7-1 du Code général des collectivités territoriales), alors qu'elle a introduit un scrutin de liste paritaire pour cette même élection dans les communes de 1000 habitants et plus (article L.2122-7-2 du Code général des collectivités territoriales).

#### 2. Le règlement intérieur de l'assemblée délibérante

Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, l'assemblée délibérante :

- définit le règlement intérieur communal (article L.2121-8 du Code général des collectivités territoriales) ;
- fixe son contenu (article L.2121-19 du Code général des collectivités territoriales) ;
- précise la possibilité pour les conseillers élus sur une liste minoritaire de disposer d'un espace réservé à leur expression (article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales).

#### 3. Les commissions municipales

Depuis la loi du 17 mai 2013, la composition des commissions municipales respecte le principe de représentation proportionnelle des élus (article L.2121-22 du Code général des collectivités territoriales). La plupart des dispositions pour lesquelles le seuil de population a été abaissé de 3500 à 1000 habitants sont ainsi relatives aux droits des élus, spécifiquement des élus de l'opposition.

À l'inverse, certaines règles restent soumises à un seuil de 3500 habitants et plus :

- les délais de convocation (article L.2121-11 du Code général des collectivités territoriales) ;
- la transmission d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération en complément de la convocation envoyée aux membres du conseil municipal (article L.2121-12 du Code général des collectivités territoriales) ;

- la publication au recueil des actes administratifs du dispositif des délibérations à caractère réglementaire (article L.2121-24 du Code général des collectivités territoriales).

Les règles financières spécifiques aux communes de moins de 3 500 habitants seront exposées dans les fiches financières correspondantes.



# Les finances des communes de moins de 3 500 habitants

65 fiches pour non-financiers

Ce guide aborde les finances des communes de moins de 3 500 habitants en soulignant la spécificité des règles juridiques et comptables qui s'appliquent à ces communes de taille modeste.

Soixante-cinq fiches sont construites sur le même modèle comportant une définition simple, une exposition de l'intérêt de la notion et les règles applicables pour chacune.

L'accès à l'information recherchée est largement facilité par l'organisation des fiches selon un plan logique qui s'articule autour d'une progression chronologique : le cadre institutionnel, les acteurs, l'élaboration du budget, son contenu, son exécution et les contrôles qui sont appliqués.

L'ensemble est accessible dans un langage clair, accessible aux non-financiers, malgré parfois, la complexité de la matière abordée : le souci de l'auteur est de permettre à tous les acteurs des finances communales de s'approprier les notions qui feront d'eux non des experts, mais des élus, responsables financiers et chefs de service éclairés.



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 de nombreuses et régulières contributions à Territorial éditions, il accompagne et conseille des collectivités territoriales et anime des sessions de formation, notamment en direction d'élus et de cadres territoriaux, auprès de divers organismes.

## LES ESSENTIELS

[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-2097-7

© Frédéric GUILLET/adobeStock.com