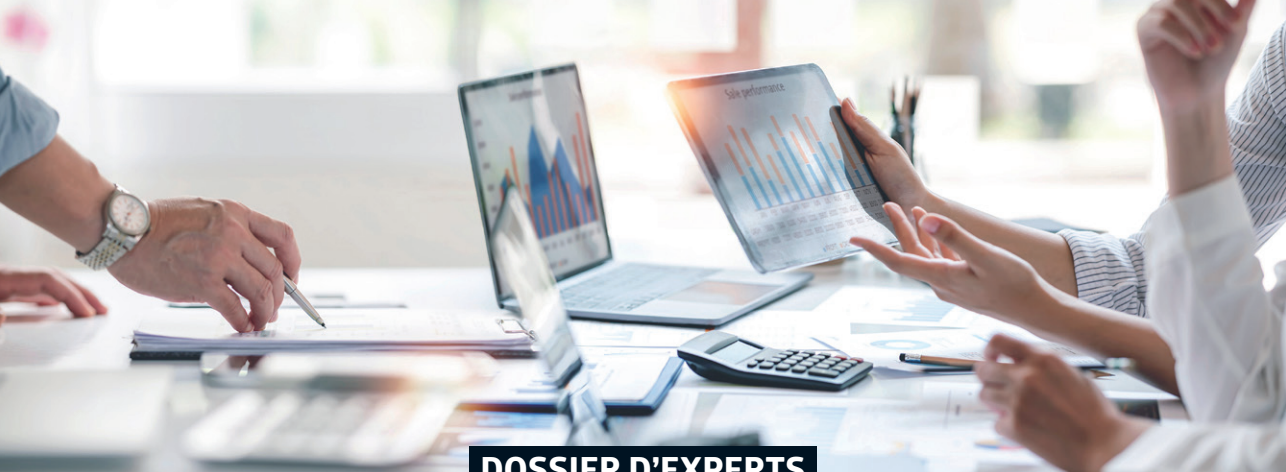




DOSSIER D'EXPERTS

4^e édition

GESTION ET FINANCES LOCALES

La gestion en AP-AE/CP et la programmation des investissements

Bruno Carlier

Directeur général des services d'un département

La gestion en AP-AE/CP et la programmation des investissements

Le volume des investissements réalisés par les collectivités territoriales n'a cessé de croître ces dernières années, pour atteindre aujourd'hui près de 60 milliards d'euros. Cette croissance génère des besoins de financement toujours plus élevés, alors que les ressources se font plus rares.

Dans ce contexte, la pertinence des investissements mis en œuvre, leur gestion rigoureuse et l'application de méthodes et procédures comme celles des autorisations de programme revêtent une importance fondamentale. Instrument de pilotage et instrument financier, la procédure AP/CP favorise une gestion pluriannuelle des investissements en rendant plus aisé le suivi de la réalisation des programmes : elle accroît la lisibilité budgétaire, permet de diminuer massivement les reports de crédits, aide à mieux planifier les procédures administratives.

Par son caractère programmatique, elle donne une vision plus globale de la politique d'investissement, facilitant la cohérence des choix et les arbitrages politiques. La mise en place de la nouvelle instruction budgétaire et comptable M57 unifie et élargie son usage à l'ensemble des collectivités territoriales. Toutefois, au-delà de l'apparente simplicité des règles et du corpus juridique récemment modifié, il est impératif d'accompagner l'intégration de cet outil dans sa politique financière avec rigueur afin d'éviter tout risque de dérives.

Cette mise à jour intègre les apports réglementaires les plus récents et des exemples concrets mis en œuvre par différentes collectivités territoriales.



Bruno Carlier a occupé plusieurs fonctions de direction et de direction générale au sein de grandes collectivités, d'organismes publics et parapublics nationaux. Spécialiste reconnu du management des collectivités territoriales sur de nombreux sujets comme la définition de stratégies et d'outils de pilotage des politiques publiques locales, la gestion financière, la gestion des ressources humaines, le design et l'innovation de services, il est actuellement Directeur Général des Services d'un département.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2077-9

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

4^e édition

GESTION ET FINANCES LOCALES

La gestion en AP-AE/CP et la programmation des investissements

Bruno Carlier

Directeur général des services d'un département

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 596A

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
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.

	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
---	---



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-2077-9

ISBN version numérique: 978-2-8186-2078-6

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Mars 2023

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p. 9
--------------------	------

Partie 1

Le budget, instrument de la stratégie locale

Chapitre I

Les principes budgétaires	p. 13
A - Le budget acte de prévision, acte d'autorisation	p. 13
1. Acte de prévision, acte politique	p. 13
2. Acte d'autorisation	p. 14
B - Un document encadré de principes	p. 14
1. Principe de l'annualité	p. 14
2. Principe de l'antériorité	p. 15
3. Principe de l'unité	p. 15
4. Principe de l'universalité	p. 16
5. Principe de l'équilibre réel	p. 17

Chapitre II

La gestion de la collectivité s'inscrit dans une logique pluriannuelle	p. 19
A - La planification financière : une composante essentielle de la gestion locale	p. 19
B - Méthode d'analyse financière	p. 21
C - L'organisation de la démarche en interne	p. 25
D - Les éléments clés de l'arbitrage	p. 26
1. Mesurer sa performance globale	p. 26
2. Les ratios traditionnels de l'analyse financière des collectivités	p. 29

Partie 2

Définition et champ d'application de la procédure des AE-AP/CP

Chapitre I

Le champ d'application de la procédure des AE-AP/CP pour l'État et les collectivités territoriales	p.37
A - Le champ d'application de la procédure des AE/CP pour l'État	p.37
B - Le champs d'application issue de la M57.....	p.38
1. Autorisations de programme et crédits de paiement.....	p.39
2. Autorisations d'engagement et crédits de paiement	p.39
3. Le règlement budgétaire et financier.....	p.40

Chapitre II

Intérêts et inconvénients de la gestion en AP des investissements	p.41
A - Les intérêts du mode de gestion en AP/CP sont nombreux et variés	p.41
1. Un affichage politique qui se traduit en réalité budgétaire et favorise la lisibilité de l'action	p.41
2. Une approche pluriannuelle du budget qui permet d'améliorer les systèmes de prévision et d'évaluation, à moyen terme, des marges de manœuvre	p.42
3. Diminuer les reports de crédits en CP	p.42
B - Les risques de la gestion en autorisations de programme	p.44
C - Les règles de gestion de la pluriannualité	p.47
1. Modalités d'adoption et règles de gestion des AP/AE	p.47
2. Les règles d'information des élus et des tiers.....	p.48

Chapitre III

La souplesse de la procédure des AP/CP permet de répondre aux besoins de chaque collectivité	p.49
A - La souplesse de la procédure des AP/CP	p.49
B - Une démarche de programmation adaptée à chaque collectivité	p.50

Chapitre IV

Planification stratégique, planification opérationnelle et programmation	p.53
A - La phase de planification stratégique appréhende le long terme	p.53
B - La phase de planification opérationnelle appréhende le moyen terme.....	p.55

Partie 3

La procédure AP/CP s'intègre dans la démarche de planification de la collectivité

Chapitre I

Assurer la compatibilité entre les objectifs budgétaires

et les projets à financer	p.59
A - La prospective financière	p.59
B - La planification des investissements ou planification physique	p.59
1. La décision d'investissement	p.60
2. Le choix du mode de réalisation	p.66
3. Le plan de financement	p.69
C - Le plan pluriannuel d'investissement	p.73
1. Prioriser les opérations envisagées dans chaque programme	p.75
2. La programmation physico-financière doit être rendue compatible avec les objectifs d'équilibre financiers	p.80

Chapitre II

Les AP/CP constituent le lien entre les dimensions financière

et programmatique	p.83
A - Maîtriser le niveau de CP qu'il est souhaitable de ne pas dépasser	p.83
B - Détermination du niveau d'AP compatible avec les CP futures	p.85
C - Veiller dans le temps à la cohérence entre les AP ouvertes et les CP qu'il est possible de financer	p.87
D - Le suivi comptable des AP/CP	p.90

Partie 4

La gestion en AP/CP permet d'améliorer la visibilité financière de la collectivité

Chapitre I

Les avantages de la gestion en AP/CP sur le plan de la visibilité financière

sont liés à la prise en compte de la notion d'engagement pluriannuel	p.95
A - L'engagement des dépenses est obligatoire	p.95
B - La gestion traditionnelle des dépenses d'investissement est caractérisée par la budgétisation de la capacité d'engagement pluriannuelle	p.97
C - La procédure des AP/CP améliore la visibilité des engagements financiers de la collectivité à moyen terme	p.100
1. La phase d'affectation d'une AP à une opération	p.100
2. La phase d'engagement de l'AP	p.101
3. La maîtrise des engagements financiers passe par la capacité d'anticipation	p.102
D - La procédure des AP/CP permet une meilleure visibilité de l'équilibre budgétaire en limitant l'inscription des crédits de paiement au strict nécessaire	p.104
1. Réduction du stock de restes à réaliser ou invalidation de la notion même ?	p.104
2. Le budget prévisionnel est un outil de pilotage	p.105

Chapitre II

Les principes à respecter en gestion AP/CP p.109

- A - Un certain nombre de principes doivent être respectés
afin de disposer d'une bonne visibilité financière p.109
 - 1. Premier principe: le programme (ou l'opération) doit être financé en AP au bon moment . . p.109
 - 2. Second principe: l'AP doit couvrir au moins une des opérations
à réaliser au titre du programme p.111
 - 3. Troisième principe: éviter tout effet d'affichage par l'ouverture d'enveloppes d'AP p.111
 - 4. Quatrième principe: gérer les stocks d'AP p.113
 - 5. Cinquième principe: les stocks d'AP non utilisées doivent être annulés p.115
- B - Les conditions de mise en œuvre de la procédure des AP/CP p.115
 - 1. L'appréhension de la procédure des AP/CP par les agents p.116
 - 2. Les moyens à mettre en œuvre p.117

Partie 5

Exemple de procédure de gestion AP/CP mise en place dans une collectivité pour les opérations d'investissement

Chapitre I

Définitions p.121

- A - Programme p.121
- B - Opération p.122
- C - Sous-opération p.122
- D - Autorisation de programme p.122
- E - Affectation p.123
- F - Gestionnaire de l'AP p.123

Chapitre II

Répartition des compétences p.125

- A - Le président p.125
- B - L'assemblée départementale p.125
- C - La commission permanente p.125

Chapitre III

Cycle de vie des AP et affectations p.127

Chapitre IV

La gestion des AP p.129

- A - Création d'une AP p.129
- B - Révision d'une AP p.129
- C - Clôture d'une AP p.130
- D - Annulation d'une AP p.130
- E - Règles de caducité des AP p.130

Chapitre V

La gestion des affectations d'AP p.131

A - Création d'une affectation p.131

B - Révision d'une affectation p.131

C - Clôture d'une affectation p.131

D - Annulation d'une affectation p.132

E - Règle de caducité des affectations p.132

Chapitre VI

Synthèse p.133

Chapitre VII

La gestion des crédits de paiement p.135

A - Principes généraux p.135

B - Synthèse p.135

C - Crédits de fonctionnement p.136

D - Crédits de paiement en investissement p.136

E - Les restes à réaliser p.136

Chapitre VIII

Les informations essentielles p.137

A - Chaque année pour l'examen du budget primitif p.137

B - Chaque année lors du vote du compte administratif p.137

C - À chaque session de l'assemblée départementale
ou de la commission permanente p.138

Conclusion p.139

Annexe

Règles relatives à la gestion pluriannuelle des communes, des départements et des régions (Sources : Comité national de fiabilité des comptes locaux) p.141

Introduction

La loi du 6 février 1992 a ouvert l'utilisation des AP/CP pour gérer des investissements à une large part des collectivités locales. La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 a remplacé le terme d'« autorisation de programme » par celui d'« autorisation d'engagement ». Cette procédure, au travers de la définition de l'AP, fait référence à la notion de pluriannualité. Celle-ci a constitué à bien des égards une nouveauté pour les collectivités locales dont les finances, comme celles de l'État, sont marquées par la prééminence du principe de l'annualité budgétaire.

Le principe de l'annualité budgétaire régit l'ensemble des finances publiques.

Le budget est l'acte par lequel est autorisé l'ensemble des dépenses et des recettes pour une année civile, laquelle commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre.

Le principe dit de l'annualité budgétaire peut être défini comme suit : l'autorisation budgétaire est établie chaque année pour une durée d'un an. Pour la gestion des finances de l'État, cette périodicité permet un contrôle périodique de l'activité gouvernementale par le Parlement en conciliant les nécessités du contrôle parlementaire avec celles consistant à ne pas entraver l'action de l'exécutif par des autorisations budgétaires qui auraient été données pour des périodes trop courtes.

De ce point de vue, l'année civile semblait présenter un bon compromis. Appliquée effectivement depuis la loi du 26 mai 1817, la règle de l'annualité a été reprise et confirmée par le décret du 31 mai 1862, puis par l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959. Dans le droit positif actuel, c'est l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui reprend l'énoncé du principe : « *Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État.* »

L'article 15 dispose que : « *Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.* »

Pour ce qui concerne les collectivités locales, la loi du 2 mars 1982 modifiée reprend ce principe dans son article 7 :



Article 7 de la loi du 2 mars 1982 modifiée :

« Dans le cas où le budget de la commune n'a pas été adopté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique, le maire est en droit, jusqu'à l'adoption de ce budget, de mettre en recouvrement les recettes et d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente. »

La procédure des AE-AP/CP est une dérogation au principe de l'annualité budgétaire.

Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.



Selon l'article 8 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 :

« Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts. »

La pluriannualité budgétaire est donc une exception. La raison de ce choix fondamental est claire. Il s'agit d'éviter que des décisions ayant des incidences pluriannuelles ne réduisent les marges de manœuvre des années suivantes.

Parmi ces dérogations au principe de l'annualité se trouvent le « reste à réaliser », le budget supplémentaire, les décisions modificatives.

Mais il y a surtout les autorisations d'engagement ou autorisations de programme.

Leur création résulte du constat selon lequel le principe de l'annualité présentait des inconvénients pour la réalisation d'équipements ou d'actions pluriannuelles déterminées qui ne pouvait être menée à terme qu'en plusieurs années. Le découpage en tranches annuelles de crédits pouvait aboutir à des retards d'exécution de l'opération préjudiciables au contribuable, au travers de l'élévation des prix des marchés publics, les entrepreneurs cherchant en effet à se protéger contre l'absence de garantie dans la continuité des opérations envisagées.

La loi n° 2003-132 du 19 février 2003, portant réforme des règles budgétaires et comptables des départements, a étendu la possibilité aux départements et aux régions d'utiliser le mécanisme des autorisations d'engagement (AE) en section de fonctionnement. Cette novation est venue compléter le régime antérieur qui ne permettait de recourir à la pluriannualité, par le biais du vote d'autorisations de programme (AP), que pour les dépenses d'investissement.

La M57 uniformise le régime de gestion des AE-AP/CP à l'ensemble des collectivités.

Partie 1

Le budget, instrument de la stratégie locale

Le budget constitue l'axe majeur autour duquel se déroule la vie d'une collectivité locale. Il rythme ses différentes phases depuis la réflexion, les choix politiques, la prise de décision, jusqu'à la réalisation, le contrôle et les résultats.

La démarche budgétaire est, à ce titre, précisément encadrée par la législation. Cette dernière délimite les actions autorisées en termes de recettes et de dépenses. Elle impose un calendrier fixant les étapes de la procédure. Elle instaure une surveillance de la part des services de l'État. L'objectif est d'éviter tout risque de dérapage à la fois dans la nature des activités mises en œuvre et dans les finances de la collectivité.

En dépit de cette réglementation sévère, les collectivités disposent de marges de manœuvre certaines dans leur manière d'appréhender, dans la pratique, la construction de leur budget. Elles peuvent utiliser des méthodes soit très centrées sur des aspects administratifs, soit intégrant une vision plus stratégique des politiques à mener ou encore basées sur des critères financiers. La réalité est bien souvent un mélange de ces trois dimensions.

Les ressources plus rares et des besoins toujours importants ont, en tout cas, obligé les collectivités locales à s'interroger sur leur processus de décision. Il n'est plus possible de financer aussi largement autant d'opérations. L'heure est aux arbitrages.

Le budget, de la préparation à l'exécution, nécessite de la part des services financiers de multiples compétences et une communication efficace avec l'ensemble des autres services de la collectivité. Ils doivent mettre en œuvre, rendre cohérent, surveiller la légalité ou encore mesurer les impacts financiers de la multitude des actions entreprises. Rigueur et dialogue sont deux facteurs indispensables de la maîtrise budgétaire.

Chapitre I

Les principes budgétaires

Le budget n'est pas en soi une particularité du secteur public. De nombreuses entreprises utilisent ce système pour élaborer des prévisions, contrôler leur gestion et leurs résultats. Cependant, dans les organisations publiques, l'élaboration budgétaire s'effectue dans un cadre juridique précis. Sa périodicité, sa présentation, sa structure, son élaboration, son vote, son exécution sont soumis à des dispositions strictes.

Ainsi, le budget d'une entité publique se rapproche de celui d'une entreprise dans sa fonction de prévision. En revanche, il s'en différencie fortement dans sa fonction d'autorisation de dépenses.

A - Le budget acte de prévision, acte d'autorisation

Le budget est défini par la comptabilité publique comme l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses des organismes publics.

1. Acte de prévision, acte politique

Une fois que les grandes orientations politiques ont été définies, que les actions envisagées sont établies, la collectivité va constituer son programme financier afin de réaliser ses objectifs. Ce programme vise, en fonction d'une part d'un contexte économique et financier déterminé et d'autre part d'une volonté politique et de perspectives d'évolution, à fixer les moyens dont va se doter la commune, le département ou la région pour mener à bien sa politique.

À ce titre, les collectivités doivent connaître de manière fine avant le 1^{er} février de l'année les ressources dont elles disposeront et les dépenses qu'elles réaliseront. Il est à noter à cet égard que si les ressources ont un caractère évaluatif, les dépenses présentent un caractère plus contraignant, car limitatif. La qualité du document budgétaire dépendra du travail de préparation qui aura été effectué. Nous reviendrons en détail sur ce point dans le chapitre que nous consacrerons à ce sujet.

L'élaboration et l'adoption du budget constituent donc une phase essentielle de la gestion et de la vie d'une collectivité locale.

2. Acte d'autorisation

Le caractère d'autorisation découle de l'application au niveau local des principes du droit budgétaire. L'article L.241-2 du Code des communes précise que « *les recettes et les dépenses des communes ne peuvent être faites que conformément au budget de chaque exercice et aux décisions modificatives* ». Conformément aux articles L.2312-1, L.3312-1 et L.4311-1 du CGCT. Le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional préparent et présentent leur budget qui est voté par leurs conseils respectifs. Ces derniers sont juges de l'opportunité des dépenses et des recettes, le maire comme les présidents ne peuvent remettre en cause les choix effectués.

Dans ces conditions, le vote des conseils constitue une décision qui engage la collectivité pour tout l'exercice. En effet, seules les dépenses et les recettes qui figurent dans le document budgétaire peuvent être exécutées. Cette règle vaut bien évidemment pour l'engagement du premier franc, mais aussi pour tout l'exercice, car les sommes dépensées doivent rester dans la limite des crédits inscrits. Le non-respect de cette règle entraîne le refus de paiement de la dépense par le comptable sans que l'ordonnateur ait la possibilité d'un recours.

Enfin, la notion d'autorisation doit être rapprochée de celle de légalité. Une collectivité ne peut voter des dépenses et recettes que dans le cadre de la loi et des règlements. Les taxes et impôts doivent être expressément autorisés par le législateur et les conditions relatives aux dépenses obligatoires ou interdites respectées.

L'importance de cet acte est tel, son absence suspend l'activité normale d'une collectivité, que le législateur fait obligation dans l'article 7 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 de voter avant le 31 mars de l'année considéré le budget primitif.

B - Un document encadré de principes

Les principes applicables aux budgets des collectivités locales sont déterminés par les grands principes budgétaires qui s'appliquent également pour l'État. Ces principes sont au nombre de cinq : l'annualité, l'autorité, l'unité, l'universalité, l'équilibre.

1. Principe de l'annualité

Le budget est limité dans le temps sur la durée d'un exercice débutant le 1^{er} janvier et se terminant au 31 décembre. Il ne peut jamais avoir une durée inférieure ou supérieure à un an. Ce principe implique en outre un certain nombre d'échéances à respecter. Il faut élaborer, adopter et rendre exécutoire le budget avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle il va s'appliquer. Le budget doit également être clos au 31 décembre, même si une certaine souplesse existe grâce au principe de la journée supplémentaire.

La journée complémentaire permet de faire en sorte que la journée comptable du 31 décembre, dernière journée de l'exercice, se prolonge fictivement jusqu'au 31 janvier afin de permettre, pour la section de fonctionnement, l'émission des mandats correspondant à des services faits au cours de l'exercice et des titres de recettes acquis sur cette même période. Ce système ne concerne que les dépenses de la section de fonctionnement. Les titres et les mandats sont de cette manière comptablement rattachés à l'exercice.

Le budget peut être ainsi modifié jusqu'au 21 janvier pour permettre d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections.

Au-delà de la technique de la journée complémentaire certains assouplissements viennent tempérer le principe de l'annualité. Il s'agit principalement :

- des restes à réaliser en matière d'investissement. D'une manière générale, les crédits utilisés à la clôture de l'exercice sont annulés. Cependant, certaines opérations d'investissement nécessitent des délais importants supérieurs à l'année budgétaire. Dans ce cas, l'ordonnateur constitue un état des crédits d'investissement reportés qu'il transmet au comptable public afin qu'il puisse effectuer les paiements et procéder aux encaissements de recettes ;
- des autorisations de programmes qui permettent d'inscrire la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements et qui deviennent valables sans limitation de durée. Cette procédure permet d'engager la totalité d'un programme d'investissement sur un exercice même si le paiement de celui-ci est fait sur plusieurs exercices ;
- les budgets supplémentaires et décisions modificatives viennent également tempérer la stricte application du principe d'annualité.

2. Principe de l'antériorité

Ce principe impose un vote du budget avant le 1^{er} janvier de l'exercice. Il implique donc un travail préparatoire au cours de l'exercice précédent afin de permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer en temps voulu.

Cependant, la rigidité de cette règle risquait de provoquer des interruptions brutales de l'activité de la collectivité, si des retards apparaissaient. Aussi, la législation (article L. 1612-1 du CGCT) prévoit la possibilité pour le maire, le président du conseil général ou régional d'engager, de liquider, de mandater les dépenses de fonctionnement dans la limite des crédits inscrits au budget précédant le vote du nouveau budget.

De plus, le Code général des collectivités territoriales (article L. 1612-1), donne la possibilité aux collectivités, dans le cadre d'autorisations budgétaires, soumises à délibérations, « *d'engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement* » dans la limite du quart des crédits inscrits au budget antérieur. L'autorisation n'est valable que jusqu'à l'adoption du budget.

Dans le même esprit, pour éviter que l'absence d'adoption du budget avant le 1^{er} janvier vienne interrompre brutalement l'action des collectivités locales, le législateur a autorisé un vote du budget jusqu'au 31 mars de l'année en cours (15 avril lorsqu'il y a un renouvellement des assemblées).

3. Principe de l'unité

Toutes les dépenses et toutes les recettes doivent figurer dans un seul document budgétaire. Pour tempérer cette rigidité, il existe deux procédures : le budget supplémentaire et les décisions modificatives :

- Le budget supplémentaire peut, en cours d'année, compléter voire modifier les perspectives du budget primitif. Il intègre les résultats de l'exercice précédent et décrit les

opérations nouvelles. Les décisions modificatives concernent les reports des crédits qui étaient imprévisibles lors du vote du budget. Ces crédits doivent être équilibrés en dépenses et recettes.

- L'autre exception à ce principe d'unité est constituée par les budgets annexes. Les collectivités ont la possibilité de voter des budgets annexes pour certains services (à caractère industriel ou commercial, services sociaux...) et elles ont l'obligation de le faire dès lors que l'activité permanente du service est soumise à la TVA. Les budgets annexes ont pour objectif d'individualiser les comptes d'un service afin :
 - * de suivre l'activité du service ;
 - * de connaître ses résultats ;
 - * de déterminer les tarifs éventuels à appliquer ;
 - * de décrire les liens financiers qui unissent la collectivité à ce service.

Les nouvelles nomenclatures comptables, grâce à une présentation fonctionnelle en section d'investissement et de fonctionnement, suppriment les budgets annexes à caractères administratifs. Le coût du service apparaît en effet dans cette nomenclature. En revanche, le Code général des collectivités territoriales prévoit toujours des budgets annexes pour les services publics à caractère industriel ou commercial puisque les budgets de ces derniers doivent être équilibrés en recettes et en dépenses (art. L.2224-1) et qu'il est interdit de prendre en charge dans le budget de la collectivité des dépenses au titre de ces services (art. L.2224-2).

Cependant, il existe certaines exceptions à cette interdiction de prise en charge des dépenses lorsqu'il existe des contraintes particulières (par exemple un fonctionnement le dimanche) ou que les dépenses d'investissement sont telles que la hausse des tarifs imposée serait prohibitive.

4. Principe de l'universalité

Le principe pose que le budget des collectivités locales doit comprendre la totalité des ressources et des dépenses, sans affectation et sans aucune contraction entre recettes et dépenses.

Il suppose que les recettes et les dépenses soient présentées de manière distincte, sans contraction, et qu'il n'y ait aucune compensation entre recettes et dépenses.

La non-contraction permet une meilleure visibilité des opérations et donc un meilleur contrôle. On ne peut procéder à aucune compensation entre recettes et dépenses puisque toutes les inscriptions sont faites en brut et non en net.

Aussi, la non-affectation impose que les dépenses et les recettes constituent deux blocs indépendants l'un de l'autre. Elle a comme objet de ne pas conditionner certaines dépenses à la réalisation de recettes. La dépense doit se justifier par elle-même et ne pas être soumise au caractère aléatoire de telle ou telle recette.

La non-affectation des recettes aux dépenses subit toutefois des exceptions notables. Celles-ci ont même tendance à s'accroître. On citera entre autres les budgets annexes parce qu'ils permettent d'affecter aux dépenses d'un service particulier les recettes qu'il génère ou procure.

L'affectation de recettes aux dépenses est faite au travers notamment :

- de la division du budget en deux sections, fonctionnement et investissement. Les recettes de la section de fonctionnement financent les dépenses de cette section comme les recettes d'investissement financent les dépenses de la section d'investissement ;
- des fonds de concours qui permettent de participer au financement ou à la maîtrise d'ouvrage de programmes spécifiques ;
- des dons et legs assortis d'une charge pour la collectivité ;
- des subventions spécifiques versées pour effectuer une mission précise ;
- des taxes qui subissent une affectation particulière en section d'investissement, comme le produit des amendes de police, les participations pour la non-réalisation d'aires de parking, la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques et les ports... En section de fonctionnement, on trouve le même cas pour la taxe de balayage, le produit du versement transport, le produit de la redevance...

5. Principe de l'équilibre réel

Principe central du budget des collectivités locales, l'équilibre budgétaire impose qu'il y ait une couverture complète des dépenses par les recettes. Cet équilibre est défini dans l'article L.1612-4 du Code général des collectivités territoriales.

Un budget est considéré en équilibre lorsque :

- la section de fonctionnement et la section d'investissement sont toutes les deux votées en équilibre ;
- les recettes et les dépenses ont été évaluées de manière sincère ;
- le virement 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 aux dotations des comptes d'amortissement et de provision, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice.

Pour les collectivités locales, au moment de la prévision, les charges et les recettes doivent obligatoirement s'équilibrer (alors que l'État peut financer un déficit).

Ces règles visent principalement à tenter d'éviter des crises financières et d'interdire des situations de cessation de paiements pour les collectivités locales, et constituent donc un outil de protection des contribuables. Les dépenses facultatives ne peuvent être inscrites qu'après la disponibilité des ressources nécessaires pour financer les dépenses obligatoires (en particulier les emprunts).

Le budget s'équilibre section par section. Les sections constituent deux ensembles, gérés distinctement. Certains transferts de crédits n'en sont pas moins possibles d'une section à l'autre. Ils obéissent à des règles précises.

Le principe de l'équilibre réel est conditionné à la sincérité de l'évaluation des recettes et des dépenses. Or, celle-ci n'est pas toujours exacte. Les collectivités peuvent sous-estimer les dépenses ou au contraire prévoir des dépenses qui ne seront pas réalisées, le plus souvent pour des questions techniques. Aussi, seules les dépenses qui peuvent réellement être exécutées au cours de l'exercice doivent être inscrites, sous peine d'immobiliser des capitaux. Parallèlement, il ne faut pas inscrire une recette avant qu'elle soit certaine, ni oublier des recettes, ce qui limiterait les investissements ou empêcherait une diminution de l'effort fiscal.

Depuis, la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, la règle de l'équilibre n'est plus absolue, puisqu'elle ne concerne plus que les déficits et tolère des excédents en fonctionnement. Depuis cette loi, il est possible d'inscrire dans la section considérée, une recette résultant d'un excédent sans prévision de dépense en contrepartie.

Un budget qui présente un excédent pour sa section de fonctionnement n'est pas considéré comme étant en déséquilibre dès lors que la section d'investissement est en équilibre (après reprise des résultats antérieurs). Un suréquilibre pour la section d'investissement peut être supprimé, le cas échéant, par l'annulation des restes à réaliser en recettes, le remboursement anticipé de la dette. À compter de l'exercice 1997, l'excédent peut concerner les deux sections budgétaires (articles 1612-6 et 1612-7 du CGCT).