**LEÇON n°2**

**L’ÉQUILIBRE DU BUDGET LOCAL**

A la différence de l’État qui n’est soumis à aucune contrainte d’équilibre, les CT sont soumises à un équilibre réel qui leur a été imposé par la loi du 2 mars 1982.

Pour l’État, l’équilibre consiste à déterminer l’équilibre des opérations budgétaires dans un tableau d’équilibre et l’équilibre des opérations de trésorerie dans un tableau de financement. Nous savons que le budget de l’État est en déficit depuis 1975 et que pour 2021, la Loi de Finances prévoit un déficit de 153 Mds d’euros après 223 Mds pour 2020.

Cette rigueur de l’équilibre se retrouve au niveau du budget de l’UE car il doit être équilibré en recettes et en dépenses.

Pour étudier l’équilibre du budget local, nous verrons successivement deux chapitres :

**CHAPITRE 1 : L’ÉQUILIBRE DU BUDGET PRINCIPAL**

**CHAPITRE 2 : L’ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE**

Le budget principal peut être défini comme le budget de la collectivité elle-même. Par exemple le budget de la commune, d’un département ou d’une région ou d’un EPCI. Il s’agit du budget de la personne publique pour l’ensemble de ses recettes et de ses dépenses. Le budget principal est retracé par le BP, modifié en cours d’année par les DM et le BS. Même s’il y a plusieurs documents, c’est le budget de la collectivité elle-même : le budget principal.

Le budget annexe correspond à un service public non personnalisé. Ce budget correspond à un service particulier à qui on a attribué une autonomie financière qui s’exprime par le biais d’un BA.

**CHAPITRE 1 : L’ÉQUILIBRE DU BUDGET PRINCIPAL**

**Section 1 La rigidité de l’équilibre réel du budget local**

Pourquoi l’équilibre réel ?

Tout simplement car on veut éviter un équilibre formel, un équilibre apparent, un équilibre artificiel qui ne correspondrait pas à la réalité.

**A/ La définition légale de l’équilibre réel**

Elle découle de l’article L. 1612-4 CGCT

***Article L1612-4***

*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.*

§1 Équilibre des deux sections du budget

Ce n’est pas un équilibre global mais un équilibre de chacune des deux sections.

Il faut d’abord que les dépenses et les recettes soient dans la bonne section. Concrètement, ce sont les opérations d’ordre qui permettent d’équilibrer chaque section du budget local. L’opération d’ordre la plus importante qui permettra d’équilibrer le budget s’appelle le virement de la section de fonctionnement sur la section d’investissement.

§2 Sincérité des inscriptions budgétaires

C’est au stade de la prévision des recettes et des dépenses du budget. Il faut prévoir et évaluer avec précision le montant de chaque dépense et de chaque recette. On ne peut pas être exact et tout prévoir mais il faut essayer d’être au plus près de la réalité. La sincérité c’est une vertu morale consistant à ne pas tricher, ne pas mentir ne pas chercher à masquer la réalité.

- sincérité des dépenses : bien entendu ne pas oublier de dépense. Le budget doit prévoir toutes les dépenses SF + SI. Quand les dépenses sont inscrites, les chiffres doivent être réalistes. Il ne faut pas minimiser les chiffres des dépenses.

10 millions de dépenses de personnel. Si on inscrit 9 millions, cela signifie qu’il va manquer 1 million. Mais du côté des dépenses, il y a un risque de tricher car il y a les dépenses obligatoires.

-sincérité des recettes : on a tendance à grossir artificiellement le montant de certaines recettes. Exemples : évaluation d’une subvention. Une subvention ne peut être inscrite que si elle a été notifiée. Seule une recette certaine peut être inscrite au budget et la sincérité s’apprécie au jour du vote du BP, de la DM ou du BS. Les produits d’emprunt. Seule l’offre de prêt envoyée par la banque fait foi. Par conséquent, il ne faut pas grossir artificiellement le montant des recettes du budget.

§3 Respect de la règle d’or

Qu’est-ce que la règle d’or ? ?

C’est finalement le respect de trois choses auxquelles sont soumises les CT.

1. Une CT peut emprunter à condition que 100% des produits d’emprunts servent à investir.
2. il est donc interdit d’utiliser ces produits pour rembourser le capital
3. et pour rembourser le capital, il faut disposer de ressources suffisantes dans la section d’investissement : ressources propres de la SI.

**B/La réalisation de l’équilibre**

Elle se fait au cours de la phase technique mais surtout au cours de la phase politique de la procédure.

§1 équilibre global des dépenses et des recettes : on prend toutes les dépenses, on prend toutes les recettes et on réalise un équilibre d’ensemble : D = R sans tenir compte des deux sections.

Choix stratégique n°1 : choix des investissements et choix de l’emprunt

§2 ventilation des dépenses et des recettes dans la bonne section : SCHÉMA

La SF est en excédent

La SI est en déficit

§3 équilibre de la section d’investissement

On remplace le besoin de financement par une écriture d’ordre qui est une recette intitulée virement de la section de F sur la SI

§4 équilibre de la section de fonctionnement

Choix stratégique n°2 : fixation des taux des impôts directs locaux.

Le bouclage du budget se fera grâce à ce virement

La dépense de la SF sera égale à la recette de la SI

**Section 2 Les exceptions à l’équilibre**

**A/ Pour le budget prévisionnel (BP + DM + BS)**

§1 depuis 1988

**Article L1612-6**

*Toutefois, pour l'application de l'article*[*L. 1612-5*](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006389622&dateTexte=&categorieLien=cid)*, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent.*

Si la SF est en excédent = il n’y a pas de déséquilibre.

§2 depuis 1994 (amortissements et provisions)

**Article L1612-7**

*A compter de l'exercice 1997, pour l'application de l'article*[*L. 1612-5*](https://www.juritravail.com/codes/code-general-collectivites-territoriales/article/L1612-5.html)*, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget de la commune dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées.*

Si la SI est en excédent = il n’y a pas de déséquilibre.

Ce qui est interdit c’est que le budget soit en déficit.

Il peut être équilibré (équilibre réel) ou en excédent (SF depuis 88 ou SI depuis 94)

**B/ Pour le compte administratif** (document constatant les résultats des recettes encaissées et des dépenses payées)

Règle découlant de l’article L. 1612-14 du CGCT

## Article L1612-14

*Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.*

§1 pour les communes de -20 000 habitants :

Ce sont des petites communes, on va donc leur donner plus de marge de manœuvre. Elles auront doit à un déficit autorisé à condition de ne pas dépasser 10% des RRF.

§2 pour les communes de + 20 000 habitants, les départements, les régions

Le seuil sera de 5% des RRF

**Section 3 Les contrôles de l’équilibre**

**A/ La procédure de contrôle de l’équilibre réel du budget**

**Article L. 1612-5 du CGCT**

*Lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue aux articles*[*L. 2131-1*](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006390075&dateTexte=&categorieLien=cid)*,*[*L. 3131-1*](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006391676&dateTexte=&categorieLien=cid)*et*[*L. 4141-1*](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006392260&dateTexte=&categorieLien=cid)*, le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération.*

*La nouvelle délibération, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes.*

*Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.*

§1 la phase de conciliation

La délibération budgétaire est transmise au préfet et le préfet vérifie que les 3 conditions légales de l’ER sont remplies. S’il constate qu’il y a un problème car le budget a été voté en déséquilibre, il saisit la CRC dans le délai d’un mois. Puis la CRC doit rendre un avis sur la situation de la CT : cet avis préconise des solutions. Puis la CT. Doit délibérer dans un nouveau délai d’un mois. En général le problème est réglé de cette façon dans 80% des cas.

§2 la phase contraignante

Si la CT ne délibère pas ou si la délibération ne permet pas d’équilibrer le budget, le la CRC prend un avis de 2ème stade dans les 15 jours et demande au préfet de régler le budget. Dans ce cas, c’est le préfet qui va régler le budget par un arrêté préfectoral.

René CHAPUS qualifie le pouvoir du préfet de pouvoir de substitution d’action.

**B/ La procédure de contrôle du déficit du CA**

## Article L1612-14

*Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.*

§1 Contrôle de la sincérité du CA

Lorsque le préfet reçoit le CA, il vérifie la sincérité des R et des D

En cas de besoin, il demande des explications et justifications

§2 Contrôle du respect des seuils du CA

Si les seuils sont franchis (5% ou 10% selon les cas), le préfet saisit la CRC (sans délai) et la CRC formule un avis dans le délai d’un mois. Cet avis va constater le franchissement du seuil de déficit. Comment est calculé ce déficit ?

C’est le déficit de SF + SI comparé aux RRF.

Les RRF = recettes fiscales + dotations de l’État + produits du domaine + produits des redevances pour services rendus (cantine, garderies et autres).

L’avis de la CRC fera alors un plan de redressement sur plusieurs années.

Pendant toutes ces années, la CT sera placée sous le contrôle de la CRC.

Ceci signifie qu’en cas de franchissement des seuils, cela pourra avoir des conséquences pour plusieurs années.

**CHAPITRE 2 : L’ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE**

Importance des BA au sein de l’ensemble des Finances locales, environ 9-10% du total des Finances locales.

Importance au sein des finances des EPCI à fiscalité propre, ici , le niveau passe à 49-50%

**Section 1 Les justifications du principe de l’équilibre du BA**

**Article L2224-1 de CGCT reprenant l’article L.322-5 du Code des communes issu de la grande loi municipale de 1884**

*Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.*

**A/ la logique de l’affectation des recettes au budget annexe**

Si on crée un budget annexe c’est pour affecter des recettes à l’exploitation d’un SPIC

Recettes : redevances payées par les usagers

Dépenses : charges d’exploitation

Donc si les charges d’exploitation augmentent : on augmentera les tarifs

Si elles baissent : on baissera les tarifs

**B/ la différence entre le contribuable et l’usager : SCHÉMA**

**C/ la sanction : annulation de la délibération par le TA**

Si une CT verse une subvention d’équilibre à un BA, que va-t-il se passer ?

Un contribuable isolé, ou une association de contribuables va saisir le TA.

Annulation de la délibération en ce qu’elle verse une subvention d’équilibre au BA.

Risque d’annulation = danger

**Section 2 Les exceptions à l’équilibre du budget annexe**

Elles découlent de l’article L. 2224-2 du CGCT

Cet article a été écrit en trois étapes : 1988, 1996 et 2010.

**A/ Loi du 5 janvier 1988**

## Article L2224-2

*Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article*[*L. 2224-1*](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006390339&dateTexte=&categorieLien=cid)*.*

*Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :*

*1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;*

*2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;*

*3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.*

*La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.*

**B/ Loi du 12 avril 1996**

*L'interdiction prévue au premier alinéa n'est pas applicable :*

*1° Dans les communes de moins de 3 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants, aux services de distribution d'eau et d'assainissement ;*

**C/ L’Ordonnance du 17 décembre 2010**

*2° Quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux cinq premiers exercices.*

*3° Quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics de gestion des déchets ménagers et assimilés, lors de l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices.*

**En dehors des 6 exceptions, il est strictement interdit au budget principal de verser une subvention d’équilibre au BA.**

**CONCLUSION :**

Le principe d’équilibre est un principe de discipline qui dépasse largement le simple cadre budgétaire. C’est une règle générale d’organisation des collectivités territoriales. Il joue au stade du vote de la délibération budgétaire ou du compte administratif.

Il est donc important de comprendre comment on équilibre le budget pour savoir comment fonctionne une collectivité : le budget doit être voté en équilibre. Lors de l’exécution du budget, la section de fonctionnement doit dégager un excédent qui sera constaté au compte administratif et qui servira à financer les investissements.