**LE CYCLE BUDGÉTAIRE LOCAL**

Le cycle budgétaire local n’a rien à voir avec celui de l’État qui découle de l’article 47C qui oblige l’État à faire voter son budget avant le début de l’exercice (antériorité). Nous verrons tout d’abord le calendrier normal qui suit les dates fixées par la loi. Ces dates fixent les normes à respecter d’où l’appellation de calendrier normal. Puis nous verrons ensuite les calendriers modernes qui sont des calendriers facultatifs choisis par les grosses collectivités.

**CHAPITRE 1 : LE CALENDRIER NORMAL**

**PHASE 1 : PHASE TECHNIQUE (de septembre à novembre de l’année N-1)**

Début septembre : préparation de l’avant-projet de Budget par le Maire.
Tout commence par l’envoi d’une lettre de cadrage du Maire aux différents responsables de service de la commune. La lettre est préparée par le Directeur Général des Services (DGS) ou le ou la secrétaire de Mairie. La lettre fixe les contraintes du Budget : augmentation ou pas des effectifs du personnel, maîtrise des coûts des achats de la collectivité (énergie, fluides, contrats et autres dépenses de fonctionnement). Lorsque la lettre est réceptionnée par les responsables des services, chacun va devoir évaluer ses besoins en fonctionnement et en investissement. Puis le DGS va organiser une série de réunions pour discuter et essayer de négocier à la baisse les prétentions des directeurs des services qui ont intérêt à conserver leurs prétentions à leur niveau initial. Le résultat de cette phase est de proposer différents scénarios aux élus pour qu’ils procèdent aux choix.

**PHASE 2 : PHASE POLITIQUE (de décembre N-1 à février de l’année budgétaire N)**

Une fois la phase technique achevée, le Maire va se saisir de l’avant-projet de budget pour opérer les choix stratégiques et utiliser la marge de manœuvre. Le Maire va consulter sa commission des Finances composée d’élus appartenant aux professions du chiffre : experts comptables, notaires, banquiers, syndics de copropriété et autres. Mais ces élus sont très prudents et recommanderont d’éviter de prendre de risque. Les vrais choix seront opérés au sein des groupes politiques. Le Maire va présenter ses objectifs aux élus des différents groupes politiques. Chaque groupe politique va demander que le budget finance telle ou telle dépense sinon le groupe ne votera pas le budget. Le travail du Maire sera de réunir une majorité sur le budget. La majorité sera réunie sur l’ensemble du budget. Le Maire veut construire une école maternelle : il va s’expliquer et argumenter pour convaincre la majorité des élus. La négociation politique aura pour but de réunir une importante majorité sur le budget. A partir du 15 février : le Maire doit organiser le débat d’orientation budgétaire avec un rapport à dresser par le Maire sur la situation de la collectivité. Si la commune pratique les AP/CP\*, il faut faire un point sur leur utilisation à ce moment là.

**PHASE 3 : VOTE DU BUDGET PRIMITIF (entre mars et avril de l’année budgétaire N)**

15 avril N : Date limite de vote du budget local depuis 2012

30 avril N : Date limite de vote du budget local en cas d’élections

31 juillet N : Date limite de vote du budget local en 2020 et 2021 (coronavirus + élections municipales en 2020 et élections départementales et régionales en 2021). En théorie, le budget peut être approuvé, amendé ou rejeté par l’organe délibérant. Dans la pratique, l’organe délibérant va approuver le budget dans 99% des cas car le Maire a bien fait son travail de négociation. Mais dans 1% des cas, le budget pourra être rejeté car la majorité n’a plus voulu suivre le Maire. Le budget n’est jamais amendé au stade du vote. Il est soit approuvé par la majorité, soit rejeté toujours par la majorité. Si le budget est rejeté, il n'y a pas de budget et une procédure spéciale sera initiée par le préfet qui va saisir la chambre régionale des comptes qui proposera à son tour au préfet un budget minimal permettant d’assurer la continuité des services publics. Puis le préfet règlera le budget à partir des propositions de la chambre régionale des comptes. Le budget primitif d’une collectivité locale est voté de différentes manières selon la taille de la collectivité. S’il s’agit d’une commune de moins de 3 500 habitants, le budget sera voté par nature des dépenses : dépenses de personnel, dépenses d’intervention, dépenses d’énergie et fluide, dépenses d’intérêt des emprunts… et autres. S’il s’agit d’une commune de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants, le budget sera voté par nature mais avec une présentation croisée par fonctions. La nomenclature du budget par fonction permet de découper le budget en tranches politiques afin de répartir le budget entre les différents adjoints. Voici les différentes fonctions :

Fonction 0 : Services généraux.

Fonction 1 : Sécurité et salubrité publiques.

Fonction 2 : Enseignement.

Fonction 3 : Culture.

Fonction 4 : Sport et jeunesse.

Fonction 5 : Intervention sociale et santé.

Fonction 6 : Famille.

Fonction 7 : Logement.

Fonction 8 : Aménagement, environnement.

Fonction 9 : Action économique.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions, le budget peut être voté soit par nature, soit par grandes fonctions. Les grandes communes qui ont ce choix à faire préfèrent voter leur budget par nature et 75% des grandes communes de plus de 10 000 habitants votent leur budget par nature et non par grandes fonctions. Pourquoi ? tout simplement parce que le budget est plus simple à comprendre quand on le vote par nature. Le budget voté par fonctions n’est pas toujours pertinent avec un gros paquet de dépenses qui sont dans les services généraux. En revanche, les départements et les régions votent leur budget par grandes fonctions ce qui est une manière plus moderne de fonctionner sur le plan financier.

**PHASE 4 : TRANSMISSION DU COMPTE DU COMPTABLE PUBLIC A L’ORDONNATEUR avant le** **1er juin**

1er juin : Date limite de transmission du compte de gestion (du comptable) à l’ordonnateur. La date limite est en général anticipée par les services de la DGFIP. Ainsi dans l’Hérault, les comptes de gestion de l’année précédente sont transmis au cours de la deuxième quinzaine du mois de février de l’année suivante et au plus tard la première quinzaine du mois de mars de l’année suivante. Le comptable rend son compte à l’ordonnateur : c’est de là que vient l’expression rendre compte. Le comptable rend son compte à l’ordonnateur car c’est lui qui donnait les ordres. Le comptable a exécuté les ordres de l’ordonnateur et rend son compte à l’ordonnateur.

**PHASE 5 VOTE DU COMPTE ADMINSTRATIF (ORDONNATEUR ) avant le 30 juin**

30 juin : Date limite de vote du compte administratif (de l’ordonnateur) par l’organe délibérant. Le compte administratif est le compte de l’ordonnateur dressé pour faire le bilan des encaissements de recettes et des paiements de dépenses de l’année précédente. L’utilité du compte administratif est de fixer avec exactitude le résultat de l’exécution du budget de l’année précédente. Et ce résultat est le plus souvent un excédent de la section de fonctionnement correspondant au virement de la section de fonctionnement sur la section d’investissement. Le compte administratif doit être approuvé par l’organe délibérant avant la date limite du 30 juin de l’année suivante. C’est un moment clef du cycle budgétaire car il permet aux élus de connaître avec précision le montant du résultat de l’année précédente de la collectivité territoriale.

**PHASE 6 : VOTE DU BUDGET SUPPLÉMENTAIRE**

Le budget supplémentaire n’est pas un document obligatoire. Le calendrier ne fixe aucune date limite pour son vote. Mais dans la pratique, comme le vote du BS intervient après le vote du CA, le vote du BS peut intervenir dès le mois de juin de l’année budgétaire. Si la collectivité locale veut prendre son temps, le BS sera voté en octobre ce qui permet d’ajouter à la reprise du résultat de nouvelles dépenses. Le budget supplémentaire est une forme de décision modificative qui a une utilité particulière : reprendre le résultat de l’année précédente dans le budget de l’année en cours. L’excédent est un excédent de fonctionnement et le BS va le placer dans la section d’investissement. C’est un passage d’une section à l’autre et aussi un passage d’une année à l’autre. Une fois le BS voté, l’année peut se terminer tranquillement jusqu’à la fin de l’exercice.

31 décembre : Date limite de la dernière décision modificative pour la section d’investissement

21 janvier : Date limite de la dernière décision modificative pour la section de fonctionnement

* AP/CP Autorisations de programme et Crédits de paiements. Ces éléments servent à programmer les dépenses d’investissement sur plusieurs années.
* Une AP est la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées par l’ordonnateur afin de couvrir des dépenses d’investissements réparties sur plusieurs exercices. AP = pluriannuelle.
* Un CP est la limite supérieure des dépenses pouvant être payées par le comptable public afin de consommer les AP correspondantes. CP = strictement annuel.

**CHAPITRE 2 : LES CALENDRIERS MODERNES**

Pour les grosses collectivités, il existe aussi d’autres calendriers plus modernes. Ils concernant les grandes communes, les métropoles, départements et régions. En effet, les collectivités plus importantes ont besoin d’adapter le calendrier à leurs besoins financiers. Les calendriers modernes partent du principe que le calendrier normal comporte des défauts et des inconvénients. Pour les résoudre, les grandes collectivités appliquent des calendriers facultatifs qu’elles ont mis en place pour disposer d’un calendrier adapté.

On distinguera 3 calendriers modernes : le calendrier anticipé, le calendrier vertueux et la reprise anticipée du résultat.

**Section 1 : Le calendrier anticipé**

A/ DÉFINITION : on vote le budget local avant le 31 décembre ce qui signifie que le DOB doit être organisé 2 mois avant, soit en octobre ou novembre de l’année précédente. Ce calendrier est adopté dans les grosses collectivités qui investissent beaucoup et qui ont besoin d’avoir un budget voté avant le début de l’exercice (1er janvier). Si l’on veut voter le BP avant le début de l’exercice, il faut que les phases 1, 2 et 3 du calendrier normal soient anticipées : la phase technique doit commencer plus tôt par exemple en mai juin de l’année N-1. La phase politique, elle aussi, doit commencer plus tôt en septembre ou octobre de l’année qui précède l’année budgétaire. Le plus important est que le BP soit voté avant le début de l’exercice. Dans la pratique, le BP est voté entre le 10 et le 20 décembre pour pouvoir ensuite partir en vacances.

B/ AVANTAGES : En votant le BP avant le 1er janvier, la collectivité démarre l’année budgétaire avec un budget voté ce qui fait que les crédits seront utilisables dès le premier janvier autant pour la section de fonctionnement que pour la section d’investissement. Pour réaliser des investissements, la collectivité pourra les réaliser dès le 1er janvier ce qui est un avantage qui fait gagner de l’argent à la collectivité. De la même façon, les dépenses de fonctionnement peuvent démarrer dès le début de l’année budgétaire sans autre limite que le budget. Par rapport au calendrier normal où il existe un décalage entre la date de vote du BP et la date de début de l’année civile, le calendrier anticipé permet de commencer l’année avec des moyens directement utilisables.

C/ INCONVÉNIENTS : Pour pouvoir voter un BP avant le début de l’exercice, il faut que la collectivité dispose de services spécialisés et compétents capables d’évaluer les bases des impôts locaux avant le 1er janvier. Il faut aussi des services capables d’évaluer sans se tromper le montant des dotations de l’État, les subventions et autres recettes.

**Section 2 : Le calendrier vertueux**

A/ DÉFINITION : on vote le compte administratif avant le budget local ce qui va obliger la DGFIP à rendre le compte de gestion plus tôt que la date limite (1er juin). Dans la pratique, la DGFIP fournit les comptes de gestion aux ordonnateurs 2ème quinzaine de février-1ère quinzaine de mars.

B/ AVANTAGES : Il y en a trois.

§1 L’avantage intellectuel, le calendrier vertueux permet de remettre les choses dans l’ordre. Dans un ordre logique, un ordre chronologique. Le calendrier normal est un calendrier vicieux dans lequel l’ordre des opérations n’est pas logique puisqu’on vote le BP de l’année budgétaire avant de voter le CA sur l’année précédente. Le calendrier vertueux a pour utilité principale de remettre les choses dans l’ordre : on doit d’abord faire le point du passé avant de décider l’avenir.

§2 L’avantage financier, ce calendrier est un calendrier qui rapporte de l’argent à la collectivité. En effet, la collectivité va pouvoir encaisser dès le budget primitif, des recettes provenant du résultat de l’année précédente. Au lieu d’attendre le mois de juin, c’est un avantage financier de pouvoir encaisser tout de suite, dès le vote du BP, les recettes provenant de l’excédent de l’année précédente. Et cet argent va permettre de financer les investissements ce qui va augmenter la capacité d’investissement de la collectivité territoriale. Cet avantage financier est important et c’est souvent lui qui déclenche la décision politique de passer du calendrier normal au calendrier virtuel.

§3 L’avantage procédural, ce calendrier permet d’éviter d’avoir recours à un budget supplémentaire en juin ou en octobre. La procédure est simplifiée puisque la reprise du résultat se fait dès le vote du BP. La procédure est plus simple car tout se fait dans le BP. Le fait de supprimer le BS supprime les risque d’envolée des dépenses. Ce risque inflationniste disparaît automatiquement.

C/ INCONVÉNIENTS : Il y en a deux.

§1 Tout d’abord, un calendrier vertueux est contradictoire avec un calendrier anticipé car on ne peut pas à la fois anticiper le vote du BP et remettre les choses dans l’ordre. Si l’on vote le CA avant le BP, le CA sera voté au plus tôt au cours de la deuxième quinzaine de février et le BP sera voté au plus tôt fin février début mars. Ce qui veut dire que le budget sera voté peut-être à la date limite du 15 avril et donc beaucoup plus tard que si le CA n’était pas voté avant le BBP.

§2 Ensuite, un calendrier vertueux présente un inconvénient pour les services financiers de la collectivité qui doivent en même temps préparer le BP et dresser le compte administratif. C’est un surcroît de travail pour les services financiers d’avoir à accomplir deux tâches au même moment. Les mois de février-mars-avril risquent d’être très difficiles à vivre pour les agents des services financiers.

Pour une collectivité qui ne parvient pas à passer du calendrier normal au calendrier vertueux, il existe un lot de consolation qui est la reprise anticipée du résultat. Il s’agit d’une procédure exceptionnelle et rare qui n’est utilisée que pour faire face à une difficulté ponctuelle : ne pas être arrivé à passer au calendrier vertueux.

**Section 3 : La reprise anticipée du résultat**

C’est un lot de consolation pour les collectivités qui ne sont pas parvenues à passer du calendrier normal au calendrier anticipé. La difficulté consiste en effet à voter le CA avant le BP. Si la collectivité n’y parvient pas, elle pourra appliquer la reprise anticipée du résultat qui est une procédure que les CRC ont acceptée de manière pragmatique et officieuse dans un premier temps. Puis, le ministère des Finances a accepté officiellement à partir de juillet 2000 que cette procédure soit utilisée. Cette procédure se déroule en 4 étapes :

A/ Étape 1 : La fiche de calcul.

Le Maire va devoir dresser une fiche de calcul faisant la synthèse des résultats de l’année précédente. La fiche de calcul est une sorte de résumé du compte administratif. Mais comme le Maire ne peut pas dresser le compte administratif, il va dresser la fiche de calcul. Mais il ne dispose pas de tous les chiffres des résultats de l’exécution de l’année précédente. Le Maire va devoir estimer 10 à 15% des chiffres de recettes et de dépenses car il ne les connaît pas. Mais il y a une sécurité : la fiche de calcul doit être signée non seulement par l’ordonnateur mais aussi par le comptable. Le comptable ne va pas signer si les évaluations effectuées par le Maire sont irréalistes. Les évaluations doivent être prudentes sans quoi, le comptable ne va pas signer la fiche de calcul. La fiche de calcul va donc fournir au Maire une estimation du résultat de l’année précédente. Dans notre exemple, donnons un chiffre, le résultat était de 800 000 €.

B/ Étape 2 : Le vote du BP avec reprise anticipée du résultat.

Le Maire va faire voter le BP avec la reprise anticipée du résultat. Le résultat estimé par la fiche de calcul de 800 000 €, va donc être repris dans les recettes de la section d’investissement ce qui va permettre à la collectivité de financer des investissements.

C/ Étape 3 : Le vote du CA.

Il s’agit d’une obligation légale : la collectivité doit faire voter le CA avant le 30 juin. Le vote du CA sert à fixer avec exactitude le résultat de l’exercice. Ce résultat est supérieur à l’estimation : 1 million d’euros. Si l’on compare le résultat estimé et le résultat constaté au CA, il y a une différence de 200 000 €. Cette différence doit être reprise dans le budget de l’exercice.

D/ Étape 4 : Le vote du BS.

Une fois que le CA est voté, le BS peut l’être afin de reprendre la différence entre le résultat constaté au CA et le résultat estimé dans la fiche de calcul. Le BS va donc pouvoir être voté afin de reprendre les 200 000 € qui seront placés dans les recettes de la section d’investissement. La reprise du résultat s’est faite en deux coups : une première fois lors du vote du BP (800 K€), une deuxième fois lors du vote du BS (200 K€).

Le calendrier moderne le plus courant est le calendrier anticipé. Le calendrier vertueux est moins courant mais tout de même assez répandu. Le calendrier de reprise anticipée du résultat est beaucoup plus exceptionnel mais il faut savoir que cette procédure existe et qu’elle présente des avantages. Mais le plus répandu de tous est le calendrier normal qu’il faut très bien connaître.

Liens utiles :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/le-cycle-budgetaire-annuel>

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/elaboration-du-budget>

<https://www.lagazettedescommunes.com/31906/lelaboration-du-budget-local-la-procedure-fiche-concours-n-3/>

<https://encyclopedie.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/fiches/Notions%20cl%C3%A9s%20sur%20La%20proc%C3%A9dure%20Budg%C3%A9taire%20/>