



**DOSSIER D'EXPERTS**

10<sup>e</sup> édition

GESTION ET FINANCES LOCALES

# Guide pratique de l'élaboration du budget

Joël Clérembaux

Consultant formateur auprès de collectivités territoriales



# Guide pratique de l'élaboration du budget

Ce dossier d'experts a été conçu pour accompagner les directeurs et agents des services financiers des collectivités locales tout au long du processus budgétaire. Il propose des outils pratiques pour analyser le contexte financier, élaborer le débat d'orientation budgétaire, et comprendre les sections d'investissement et de fonctionnement. Il expose les conditions de réalisation de l'équilibre budgétaire et décrit les contrôles exercés par les assemblées délibérantes sur les budgets votés.

La nouvelle édition intègre les dernières dispositions législatives et réglementaires, notamment les modifications apportées par la M57, ainsi que les solutions jurisprudentielles les plus récentes.

Ce guide est un outil indispensable pour tous les professionnels de la gestion financière des collectivités territoriales.



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

**boutique.territorial.fr**

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2255-1

**territorial** éditions



**DOSSIER D'EXPERTS**

10<sup>e</sup> édition

GESTION ET FINANCES LOCALES

# Guide pratique de l'élaboration du budget

**Joël Clérembaux**

Consultant formateur auprès de collectivités territoriales

**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 639B

Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.territorial.fr](http://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](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  
[boutique.territorial.fr](http://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><b>DANGER</b> LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. <b>CFC</b> 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---	---



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-2255-1

ISBN version numérique: 978-2-8186-2256-8

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Septembre 2024

Dépôt légal à parution

# Sommaire

---

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

## Partie 1 Le cycle budgétaire

### Chapitre I

<b>Les principes</b> .....	p.11
<b>A - Annualité</b> .....	p.11
1. Application .....	p.11
2. Aménagements .....	p.11
<b>B - Antériorité</b> .....	p.13
1. Application .....	p.13
2. Aménagements .....	p.13

### Chapitre II

<b>Le calendrier d'élaboration</b> .....	p.15
<b>A - Le cadrage</b> .....	p.15
1. La lettre de cadrage .....	p.15
2. Les mesures nouvelles .....	p.17
<b>B - La chronologie des opérations</b> .....	p.17

## Partie 2 Les documents budgétaires

### Chapitre I

<b>Le budget primitif</b> .....	p.21
<b>A - Les principes budgétaires</b> .....	p.21
1. Unité budgétaire .....	p.21
2. Universalité .....	p.22
3. Spécialité .....	p.22
<b>B - Le cadre comptable : l'instruction M57</b> .....	p.23
1. Principes .....	p.23
2. Nomenclature par nature .....	p.24
3. Nomenclature par fonction .....	p.32

C - Présentation du budget .....	p.38
1. Informations générales .....	p.38
2. Modalités de vote du budget .....	p.39
3. Présentation générale du budget .....	p.40
4. Vote du budget .....	p.48
D - Annexes .....	p.49
1. Présentation générale des annexes .....	p.49
2. L'annexe environnementale .....	p.50

## Chapitre II

<b>Les autres documents budgétaires</b> .....	p.53
A - Les décisions modificatives .....	p.53
B - Le budget supplémentaire .....	p.53
C - Les budgets annexes .....	p.54

## Partie 3

### **Le contexte financier et le débat d'orientation budgétaire**

#### Chapitre I

<b>Le contexte financier</b> .....	p.57
A - Analyse rétrospective .....	p.57
1. Règles relatives aux ratios .....	p.57
2. Ratios .....	p.58
3. Seuils d'alerte .....	p.59
B - Analyse prospective .....	p.61
1. Des données physiques aux données financières .....	p.61
2. Projets nouveaux .....	p.61
3. Prospective fonctionnement .....	p.61

#### Chapitre II

<b>Le débat d'orientation budgétaire</b> .....	p.63
A - Les règles d'organisation .....	p.63
B - Le contenu du débat d'orientation budgétaire .....	p.64

## Partie 4

### **L'élaboration du budget de la section de fonctionnement**

#### Chapitre I

<b>Les dépenses de fonctionnement</b> .....	p.69
A - Les achats de biens et de services (chapitre 011) .....	p.69
B - Les charges de personnel (chapitre 012) .....	p.70
C - Les autres charges de gestion courante (chapitre 65) .....	p.72
1. Créances irrécouvrables .....	p.72
2. Subventions aux associations .....	p.73
D - Les intérêts des emprunts (chapitre 66) .....	p.74
E - Les charges exceptionnelles (chapitre 67) .....	p.74

F - Les dotations aux amortissements et les provisions (chapitre 68-042)	p.75
1. Dotations aux amortissements	p.75
2. Dotations aux provisions	p.78
G - Dépenses imprévues	p.79
H - Le virement à la section d'investissement (chapitre 023)	p.79

## Chapitre II

<b>Les recettes de fonctionnement</b>	p.81
A - Les ventes de produits et de services (chapitre 70)	p.81
B - La production immobilisée (chapitre 72)	p.82
1. Principe	p.82
2. Intérêt	p.83
C - Les impôts et taxes locaux	p.83
1. La fiscalité directe locale	p.85
2. Les taxes et redevances	p.108
D - Les dotations de l'État	p.127
1. La dotation globale de fonctionnement	p.127
2. Les autres dotations	p.139
3. La dotation générale de décentralisation et les concours spécifiques	p.142
E - Les cessions d'éléments d'actif	p.151
F - Les excédents antérieurs	p.151

## Partie 5

### L'élaboration du budget de la section d'investissement

#### Chapitre I

<b>Les dépenses d'investissement</b>	p.155
A - Le remboursement du capital emprunté	p.155
1. Méthode de calcul	p.156
2. Tableau d'amortissement	p.156
3. Choix de la durée de remboursement de l'emprunt	p.156
B - Les immobilisations	p.157
1. Les immobilisations incorporelles	p.157
2. Les immobilisations définitives	p.160
3. Les immobilisations en cours	p.162
4. Les dépenses imprévues	p.162

#### Chapitre II

<b>Les recettes d'investissement</b>	p.163
A - Le virement de la section de fonctionnement	p.163
B - Les amortissements des immobilisations	p.164
C - Les provisions	p.164
D - Les recettes fiscales	p.164
1. La taxe d'aménagement	p.165
2. Contributions aux dépenses d'équipements publics	p.170
3. La participation pour assainissement collectif	p.171
E - Les recettes non fiscales	p.171
1. Les recettes du chapitre 10 (hors FCTVA)	p.171
2. Le FCTVA	p.172

F - Les subventions d'investissement reçues de l'État .....	p.176
1. La dotation d'équipement des territoires ruraux .....	p.176
2. Les autres subventions d'État .....	p.178
G - L'emprunt .....	p.179
1. Analyse de l'emprunt .....	p.179
2. Le coût de l'emprunt .....	p.180
3. La durée des équipements à financer .....	p.182

## Partie 6

### L'équilibre budgétaire

<b>Chapitre I</b>	
<b>Les dépenses obligatoires et les dépenses interdites .....</b>	<b>p.185</b>
A - Les dépenses obligatoires .....	p.185
B - Les dépenses interdites .....	p.186
1. L'exigence d'un intérêt public .....	p.186
2. L'exigence d'une réponse à un besoin .....	p.187
3. L'exigence d'une neutralité de l'intervention .....	p.187
<b>Chapitre II</b>	
<b>La réalisation de l'équilibre budgétaire .....</b>	<b>p.189</b>
A - L'équilibre par section .....	p.189
B - Le remboursement du capital de la dette .....	p.189
C - Le budget excédentaire .....	p.191

## Partie 7

### Les contrôles budgétaires

<b>Chapitre I</b>	
<b>La présentation du budget avant le vote .....</b>	<b>p.195</b>
A - Le vote par nature .....	p.195
1. Le vote par chapitre .....	p.195
2. Le vote par article .....	p.196
B - Le vote par fonction .....	p.196
C - Le vote par opération .....	p.196
<b>Chapitre II</b>	
<b>Le respect des délais après l'adoption du budget .....</b>	<b>p.197</b>
A - Les règles de transmission .....	p.197
B - Règles de publicité .....	p.197
<b>Chapitre III</b>	
<b>Le contrôle de la légalité du budget .....</b>	<b>p.199</b>

## Introduction

---



### Article L.2311-1 du CGCT

*« Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées par l'assemblée délibérante les recettes et les dépenses d'un exercice. Le budget comprend la totalité des recettes et des dépenses afférentes à l'exercice et à la collectivité considérés. »*

Le budget est donc un acte :

- de prévision des recettes et des dépenses pour un exercice budgétaire, en investissement et en fonctionnement ;
- qui autorise l'exécutif à engager les dépenses dans la limite des crédits votés et à percevoir les recettes votées par l'assemblée délibérante.

Les modalités d'élaboration, de vote et de contrôle du budget sont codifiées dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT)

Ce dossier a vocation à exposer et expliquer les différentes phases de la procédure. Il s'agit d'un guide pratique permettant, pas à pas, de construire le budget de sa collectivité, mais aussi de fournir les outils d'aide à la décision relativement au vote des taux de la fiscalité directe locale ou au choix de la durée de remboursement d'un emprunt.



Partie 1

---

# **Le cycle budgétaire**



## Chapitre I

---

# Les principes

## A - Annualité

Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, **pour une année civile**, toutes les ressources et toutes les charges (ordonnance du 2 janvier 1959).

### 1. Application

L'assemblée délibérante a l'obligation d'élaborer, de faire adopter et de rendre exécutoire le budget. Le budget doit être voté chaque année pour un an. Les autorisations budgétaires qui en découlent sont donc valables pour une année civile et une seule. Les crédits non utilisés doivent être annulés.

Il y a, en conséquence, obligation d'adopter une nouvelle autorisation pour une autorisation relative à l'année suivante. Le caractère annuel de l'autorisation permet, en outre, à l'organe délibérant d'exercer un contrôle réel de l'exécutif en matière budgétaire.

### 2. Aménagements

L'application du principe d'annualité connaît des aménagements, tant en investissement qu'en fonctionnement.

#### a) *Pluriannualité des investissements*

En ce qui concerne les investissements, deux techniques sont possibles, qui dérogent au principe de l'annualité :

- les crédits d'investissement non utilisés à la fin de l'exercice peuvent faire l'objet d'un report de crédits par le biais des « restes à réaliser ». Les opérations d'investissement peuvent être décomposées en tranches fonctionnelles ; la totalité de la dépense peut être inscrite la première année et la part non utilisée est reportée l'année (ou les années) suivante(s) ;

- les autorisations de programme (AP) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées par l'ordonnateur pour financer des investissements. Facultatives, elles sont assorties de crédits de paiement (CP) qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'exercice pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme (art. L.2311-3 du CGCT).

La procédure des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) permet, en dissociant l'engagement pluriannuel des investissements de l'équilibre budgétaire annuel, de limiter le recours aux reports d'investissement.

Chaque autorisation de programme comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants ainsi qu'une évaluation des ressources envisagées pour y faire face.

Cet outil de gestion budgétaire des opérations d'investissement peut être mis en œuvre par délibération de la collectivité.

### ***b) Pluriannualité du fonctionnement***

En fonctionnement, toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être prévues et réalisées dans l'année. Il existe cependant trois procédures qui permettent d'aménager le principe de l'annualité :

- reconduction des prévisions ;
- poursuite de l'exécution du budget ;
- prolongation de l'exécution du budget.

Par ailleurs, les autorisations d'engagement (AE), qui sont, pour la section de fonctionnement, l'équivalent des autorisations de programme de la section d'investissement, constituent une dérogation au principe d'annualité (art. L.2311-3 du CGCT). Cette faculté est toutefois réservée aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions, au titre desquelles la commune s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers. Toutefois, les frais de personnel et les subventions versées aux organismes privés ne peuvent faire l'objet d'une autorisation d'engagement.

### ***c) Journée complémentaire***

En début d'année civile, l'ordonnateur dispose d'une « journée complémentaire » d'une durée d'un mois pour émettre des titres de recettes correspondant aux droits acquis et des mandats relatifs aux services faits pendant l'exercice précédent. La journée complémentaire ne concerne que la section de fonctionnement.

## B - Antériorité

### 1. Application

Le budget doit être adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il s'applique.

### 2. Aménagements

#### *a) Adoption après le 31/12 N-1*

- Il est autorisé, de manière dérogatoire, d'adopter le budget au plus tard le 15 avril N.
- Informations fiscales non communiquées : dans l'hypothèse où le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 31 mars N à l'exécutif d'informations indispensables à l'établissement du budget, l'assemblée dispose de quinze jours à compter de cette communication pour arrêter le budget.

#### *b) Autorisations budgétaires spéciales*

Jusqu'à l'adoption du budget primitif, l'exécutif de la collectivité peut :

- mettre en recouvrement les recettes ;
- engager, liquider et mandater les dépenses de fonctionnement dans la limite des crédits inscrits au budget de l'exercice précédent ;
- mandater le remboursement du capital de la dette ;
- sur autorisation préalable de l'assemblée délibérante, engager, liquider et mandater des dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits inscrits au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits liés à l'amortissement de la dette.



## Chapitre II

# Le calendrier d'élaboration

Le cycle budgétaire annuel des collectivités territoriales (et de leurs établissements publics de coopération intercommunale) est défini par les articles L.1612-1 à L.1612-19 du CGCT.

## A - Le cadrage

### 1. La lettre de cadrage

La lettre de cadrage est destinée à informer les élus et les services du lancement de la procédure d'élaboration du budget et expose les contraintes dans lesquelles les inscriptions de crédits seront effectuées. Elle peut se présenter sous la forme suivante :

### Modèles

#### LETTRE DE CADRAGE

Le conseil municipal examinera le projet de budget N qui lui sera soumis par le maire le 16 décembre N-1.

La phase d'élaboration comprendra, conformément aux avis émis par la commission des finances réunie le 7 septembre, les étapes suivantes :

15 octobre	proposition mesures nouvelles <i>date limite de réception</i>
9 novembre	commission des finances <i>préparation du débat d'orientation budgétaire</i>
19 novembre	conseil municipal <i>débat d'orientation budgétaire</i>
3 décembre	commission des finances <i>préparation du budget N</i>
15 décembre	conseil municipal <i>vote du budget N</i>

Pour l'exercice N, les contraintes relatives au budget sont fortes :

- les ressources sont peu susceptibles d'évoluer en raison des restrictions budgétaires que l'État impose aux collectivités territoriales (dotation globale de fonctionnement...) et du niveau déjà élevé de la pression fiscale ;
- les dépenses sont nécessairement en progression pour répondre à une demande accrue de services et d'équipements publics ;
- les décisions prises antérieurement pèsent durablement sur les exercices futurs.

Dans un tel contexte, les demandes de crédits exprimées par les adjoints, étroitement associés à la préparation du budget, devront s'inscrire dans le cadre suivant :

### 1. Fonctionnement

Les crédits affectés au fonctionnement seront maintenus au niveau de ceux inscrits au budget N-1, à l'exception toutefois :

- des dépenses relatives au personnel, en raison des recrutements déjà validés (directeur financier, chef de police municipale, agent chargé de la communication...);
- des contributions dues à certains organismes (SDIS...) dont le montant est déterminé par ces derniers ;
- des intérêts des emprunts.

### 2. Investissement

Les mesures nouvelles en investissement devront être contenues :

- les demandes d'achats de biens mobiliers devront être limitées de telle sorte que les dépenses restent en deçà du niveau de l'exercice précédent ;
- les travaux projetés tiendront compte des programmes déjà engagés :

OPÉRATION	AP	CP N-1	CP N	CP N+1	CP N+2
Aménagement cours de la liberté	2 500 000	100 000	1 000 000	1 000 000	400 000
Ateliers municipaux	800 000	100 000	500 000	200 000	

En outre, il convient de rappeler qu'à compter de l'exercice N+1, les travaux d'aménagement de la traversée de la commune débiteront et pèseront lourdement sur le budget communal (2 500 000 euros environ au total).

Enfin, il faut préciser que le niveau d'endettement de la commune ne pourra être augmenté sans placer la commune dans une situation financière difficile.

**Ces contraintes exposées, il est demandé à chaque adjoint et à chaque service de dresser un état des mesures nouvelles qu'il projette pour N et les exercices suivants.**

Les services de la collectivité se tiennent à la disposition des adjoints pour, le cas échéant, apporter des éclairages techniques ou procéder à des évaluations chiffrées.

La date limite de transmission du tableau retraçant les mesures nouvelles projetées est fixée au 15 octobre N-1. Les tableaux remplis seront adressés à X, le pilotage des différentes phases et la coordination des actions relatives à l'élaboration du budget primitif N lui étant confiés, sous l'autorité du directeur général des services.