



ASSEMBLÉE NATIONALE

12ème législature

budget

Question écrite n° 26081

Texte de la question

Mme Brigitte Le Brethon souhaite attirer l'attention de M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur la structure juridique du budget communal. Selon l'article L. 2311-1 du code général des collectivités territoriales, le budget de la commune est divisé en chapitres et articles. Concernant le budget de l'État, l'article 7 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que les crédits ouverts par les lois de finances sont spécialisés par chapitre. Mais la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances définit un nouveau cadre juridique qui doit être le support d'une réforme en profondeur de la gestion publique. Son article 7, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2005, prévoit que les crédits ouverts par les lois de finances sont désormais regroupés par mission. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Les crédits du budget de l'État, actuellement fragmentés en 848 chapitres, seront ainsi regroupés dans 100 à 150 programmes au sein desquels les crédits pourront être redéployés par les gestionnaires. L'objectif est double : il s'agit, d'une part, d'offrir aux gestionnaires un cadre de gestion souple et responsabilisant et, d'autre part, de mettre en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés. En l'état actuel du droit, le cadre budgétaire communal n'offre pas d'outil de gestion similaire. C'est pourquoi elle lui demande, dans un souci de responsabilisation des gestionnaires locaux et de promotion de la performance au sein de l'administration communale, s'il envisage de proposer de substituer une structuration par mission et programme du budget communal à l'actuelle division en chapitres et articles. - Question transmise à M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Texte de la réponse

L'alinéa 2 de l'article L. 2311-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le budget est divisé en chapitres et articles dans les conditions qui sont déterminées par décret. L'article L. 2312-2 du CGCT offre la possibilité aux conseils municipaux de voter les crédits budgétaires au niveau du chapitre, de l'article ou de spécialiser les crédits d'un ou plusieurs articles. Ce choix conditionne le contrôle de la disponibilité des crédits lors de l'exécution du budget. En absence de précision, le budget est réputé être adopté par chapitre. Afin d'apporter une certaine souplesse à ces règles de présentation et de vote, plusieurs dispositions ont été introduites qui optimisent la gestion budgétaire des communes. D'une part, ces différentes mesures offrent la possibilité aux communes de 10 000 habitants et plus de voter leur budget selon une nomenclature par fonction ou par nature. D'autre part, elles aménagent des mesures de souplesse lorsque le budget est voté par nature. Le vote par fonction permet de mettre en valeur la présentation et l'exécution du budget selon les grandes catégories de politiques publiques menées par une commune. Le budget est ainsi présenté et exécuté par politique publique menée par la commune autour de dix fonctions. Ces fonctions sont comparables aux missions et programmes du budget de l'État qui ont été introduits par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. En effet, et à l'instar de ces missions et programmes, les fonctions regroupent des crédits

destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions dans le cadre d'une politique publique. Le maire dispose d'un large pouvoir de gestion car la fongibilité des crédits au sein d'un chapitre fonctionnel est plus importante. La limitation du vote d'un budget par fonction aux grandes communes s'explique par le fait qu'elles sont celles qui ont les moyens financiers les plus importants pour mener de grandes politiques globales. En revanche, le vote par fonction pour les communes de taille démographique plus modeste présente moins d'intérêt d'autant que la structuration par chapitre et article avec un vote au niveau du chapitre paraît suffisant et suffisamment ouvert en matière de fongibilité des crédits pour répondre à leur besoin, notamment avec les mécanismes de virement de crédits au sein du budget ou de chapitres budgétaires particuliers. Par ailleurs, il est rappelé que si le budget est voté par nature, il comporte obligatoirement une présentation croisée par fonction. De même, si le budget est voté par fonction, il comporte une présentation croisée par nature. Cette présentation croisée par nature ou par fonction permet de mieux appréhender le coût de chaque politique et la structure exacte des dépenses (fonctionnement, personnel, équipement, subventions) au sein de chaque politique. Cette obligation de présentation croisée a été étendue aux communes de 3 500 habitants et plus afin de rendre plus transparentes les informations financières. À ce premier élément de souplesse relatif à la présentation, au vote et à l'exécution du budget selon une nomenclature fonctionnelle, s'ajoutent d'autres éléments de souplesse relatifs au cadre de vote du budget par nature ainsi que les modalités de la gestion des crédits. Lorsque le budget est voté par nature, les chapitres budgétaires sont en principe définis selon la nature de la dépense ou de la recette issue de la nomenclature des comptes par nature. Cependant, des assouplissements ont été introduits afin de dépasser ce cadre qui peut apparaître trop limitatif et permettre ainsi une plus grande fongibilité des crédits. Le premier assouplissement est relatif aux chapitres globalisés qui regroupent des comptes par nature présentant entre eux une certaine homogénéité économique. Par exemple, le chapitre globalisé intitulé « Charges de personnel et frais assimilés » regroupe l'ensemble des dépenses de personnel telle que la rémunération mais également les impôts et des taxes afférentes. Le second assouplissement permet aux communes d'opter pour le vote d'une ou plusieurs opérations en section d'investissement. L'opération est constituée par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature. Le maire peut ainsi procéder à des virements d'article à article au sein de ce chapitre selon l'avancement des travaux. Enfin, s'agissant des modalités de gestion des crédits et indépendamment du fait que le budget soit voté par nature ou par fonction, il est rappelé que lorsque le budget est voté par chapitre, le maire peut effectuer des virements d'article à article au sein du chapitre. Si le budget est voté par article, le maire peut également opérer des virements d'article à article au sein du chapitre mais ces virements de crédits ne sont régulièrement ouverts qu'après avoir fait l'objet d'une décision expresse notifiée au comptable. Enfin, le conseil municipal peut décider de spécialiser les crédits d'un article budgétaire, le montant et la destination de ces crédits ne peuvent être modifiés que par le conseil municipal. Les communes disposent donc d'une très grande souplesse s'agissant du vote et de l'exécution du budget. Le conseil municipal peut laisser au maire une très grande liberté en décidant d'adopter les crédits budgétaires au niveau d'un chapitre. À l'inverse, il peut limiter cette même liberté en adoptant un budget par article soumettant ainsi tous virements de crédits au contrôle du comptable. Enfin, il peut supprimer cette liberté en spécialisant certains crédits budgétaires par article. Il apparaît ainsi que le cadre budgétaire et comptable actuel des communes répond en tout ou partie aux besoins de responsabilisation des élus locaux et d'amélioration de la gestion au sein de l'administration communale. Sur ce point, les collectivités territoriales sont en avance par rapport à l'État. En effet, les différents mécanismes décrits ont été introduits par la réforme de l'instruction budgétaire et comptable M14 qui a été généralisée dès le 1er janvier 1997. Ces innovations ont été étendues aux départements et le seront prochainement aux régions dont la nouvelle instruction budgétaire et comptable M 71 devrait être expérimentée au 1er janvier 2005. Il n'est donc pas prévu de substituer l'actuelle structure du budget communal reposant sur les chapitres et articles par les notions de missions et de programmes. Cependant, il convient d'indiquer qu'un groupe de travail formé sous l'égide du comité des finances locales a été chargé de mener une réflexion sur une modernisation des mécanismes budgétaires et comptables des communes. Par conséquent, des évolutions prochaines ne sont pas à exclure.

Données clés

Auteur : [Mme Brigitte Le Brethon](#)

Circonscription : Calvados (1^{re} circonscription) - Union pour un Mouvement Populaire

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 26081

Rubrique : Communes

Ministère interrogé : économie

Ministère attributaire : intérieur

Date(s) clé(e)s

Question publiée le : 13 octobre 2003, page 7757

Réponse publiée le : 1er février 2005, page 1080