

Les processus d'élaboration et de contrôle du budget des communes rurales

Process of Budget Elaboration and Control in Rural Districts

Didier LE MAITRE, Professeur, Université d'Angers, LARGOR.
UFR de droit, économie et gestion
13, allée F. Mitterrand, BP 3633, 49036 – Angers cédex 01.
Tél : 02 41 96 21 35 - Fax : 02 41 96 21 96
E-Mail : dlem3@wanadoo.fr

Résumé : *L'article présente les résultats d'une enquête menée auprès de 14 maires de communes rurales sur le processus d'élaboration et de contrôle du budget communal. Il révèle un usage de procédures simples d'élaboration du projet de budget. L'adoption du budget définitif ne donne souvent lieu qu'à un débat limité, et le vote du budget est presque partout consensuel. Le contrôle du budget exercé en préfecture est essentiellement administratif puisqu'il veille prioritairement au respect par les communes des procédures en vigueur. Le recours à l'approche conventionnaliste de Boltanski et Thevenot permet d'éclairer, d'une manière nouvelle, les raisons du consensus budgétaire entre les parties prenantes.*

Mots clés : secteur public – commune rurale – budget municipal – maire.

Abstract : *The article presents the results of a research conducted near 14 mayors of rural districts about the elaboration and control of the district budget. Simple rules are used for this working out. Debates on the agreement of the budget are limited. The budget control by administrative authority is based essentially on the respect of current rules. Using Boltanski and Thevenot's approach, the article end tracks ways to explain the agreement of actors on budget voting.*

Keywords : public sector – rural village – district budget – mayor.

Introduction

Le budget communal est l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses d'une commune (Bidart et Moraud, 1997). Son élaboration constitue un acte politique important car un budget détermine les moyens financiers dont dispose une commune au cours d'un exercice (Charpentier et Grandjean, 1998). Il permet donc à un maire de mettre en œuvre le programme d'action qu'il a établi et souvent présenté à ses administrés lors de la campagne des élections municipales.

La politique d'investissement des communes est d'ailleurs influencée par le cycle des élections municipales (Bœuf, 1999) : selon la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), les budgets primitifs de 2002 (année post-électorale) font état d'une hausse sensible des dépenses d'investissement (+ 9,8% pour les communes de moins de 500 habitants) par rapport aux budgets primitifs de 2001 qui constituaient des « budgets d'attente »¹.

Les documents budgétaires d'une commune englobent un budget primitif (souvent voté en mars ou en avril), un budget supplémentaire ou additionnel (voté à l'automne) qui permet d'incorporer au budget primitif l'effet des décisions modificatives intervenues depuis l'adoption de ce dernier, et des budgets annexes.

Le législateur charge le maire d'élaborer le budget communal² et de le soumettre au vote du conseil municipal. Une fois voté, le budget est transmis aux services préfectoraux pour contrôle. La transmission du budget à ces services le rend exécutoire³.

80 % des communes appartiennent aujourd'hui à des groupements à fiscalité propre ; cette appartenance modifie le niveau et la structure de leurs budgets puisqu'elle se traduit par des transferts significatifs de compétences, de charges et de ressources. En 2003, les dépenses budgétisées des communes appartenant à un groupement à taxe professionnelle unique ont enregistré « une augmentation de seulement 2,8% contre 6,7% pour les autres communes » (DGCL, 2003)⁴. et 65 % de la taxe professionnelle du secteur communal a été collectée par des groupements à fiscalité propre. Cette mutation ne s'accompagne pas d'une évolution du comportement des acteurs intervenant dans le processus budgétaire d'une commune.

L'objectif de cet article est d'analyser, à partir d'enquêtes réalisées, le processus d'élaboration, de vote et de contrôle du budget des communes rurales. La première partie explicite notre intérêt pour l'étude du budget de ces communes et présente la méthodologie de la recherche effectuée. La deuxième partie traite des pratiques des acteurs intervenant dans le processus d'élaboration, de vote et de contrôle du budget des communes rurales. Elle montre que l'adoption du budget d'une commune rurale se résume souvent à une simple formalité. La troisième partie de notre exposé se donne pour but d'expliquer ce fait, en se fondant sur les travaux conventionnalistes de Boltanski et Thévenot et en cherchant à identifier la nature du monde des relations qui unissent un maire à son conseil municipal.

¹Source : site internet de la DGCL.

² La préparation du budget relève de la compétence exclusive de l'exécutif municipal. L'article L-2312-1 du code général des collectivités territoriales est « sur ce point, catégorique » (Marillia, 2002, p.115). Il indique que le budget de la commune est proposé par le maire.

³Concrètement, dans le département où l'enquête a été effectuée, une commune envoie le budget primitif aux services préfectoraux en trois exemplaires ; ceux-ci les tamponnent, en conservent un exemplaire et renvoient les deux autres à la commune ; celle-ci en garde un et adresse l'autre au comptable municipal.

⁴ DGCL, Bulletin d'Informations Statistiques, octobre 2003.

1. Intérêt et méthodologie de la recherche

La méthodologie de la recherche, au travers essentiellement du déroulement des entretiens réalisés, a été influencée par la définition de notre objet d'étude : le budget des communes rurales.

1.1. Intérêt et caractéristiques du sujet d'étude

Trois facteurs expliquent la focalisation de l'étude sur les communes rurales :

- 87 % des 36 779 communes françaises comptent moins de 2 000 habitants⁵ ; 921 seulement ont plus de 10 000 habitants.

- bien que les pouvoirs formels des maires soient quasi-identiques, les pratiques de gestion d'un maire d'une petite et d'une grande communes ne peuvent s'étudier de la même façon, en raison de l'hétérogénéité de leurs ressources : la plupart des villes de plus de 10 000 habitants disposent, par exemple, de services juridiques, économiques, techniques...

- bien que le management des collectivités locales constitue un pôle important de la recherche en gestion (Gibert, 1980 ; Burlaud, 1980 ; Demesteere, 1989 ; Meyssonier, 1993 ; Teller, 1996 ; Lande, 1998 ; Busson-Villa et Ducrocq, 1999 ; Schmidt, 1999 ; Chatelain-Ponroy, 2003), la gestion des communes rurales reste en France un gisement peu exploité. Les documents disponibles en la matière ont longtemps reposé sur des témoignages de maires (Kryn, 1971 ; Froger, 1976 ; Max, 1977 ; Foyer, 1983 ; Lachaume, 1995)⁶. Plusieurs éléments peuvent contribuer à expliquer ce relatif désintérêt de la recherche pour ces communes. Leurs méthodes de management sont peu sophistiquées ; il est donc difficile, par exemple, d'y trouver des applications de techniques de contrôle de gestion. Leurs moyens financiers étant limités, ces communes font peu appel aux services de consultants ou de conseillers en management⁷.

- en matière budgétaire, les communes de moins de 2 000 habitants présentent des particularismes qui en justifient aussi une étude spécifique. Une comparaison avec les budgets des communes plus importantes montre que ces communes ont, par habitant, des charges de personnel (les services rendus au public y sont plus limités), un endettement et un potentiel fiscal beaucoup moins importants, mais des dépenses d'équipement brut nettement supérieures. Le tableau 1 (ci-après) donne un aperçu de la structure de leurs budgets.

L'INSEE retient actuellement deux définitions pour définir ce qui est rural. La première date de 1846 et définit l'espace rural comme un complément de l'espace urbain : sont rurales les unités dont la population agglomérée au chef-lieu ne dépasse pas 2 000 habitants. La deuxième date de 1998 ; elle résulte de l'analyse des déplacements quotidiens de travail et insiste sur « la fonction résidentielle des espaces ruraux » (Commissariat Général du Plan, 2003, p.25). Son application conduit à intégrer 9 485 communes de moins de 2 000 habitants agglomérés à l'espace à dominante urbaine. Notre travail privilégie la première définition.

Tableau 1 – Nature des recettes et des dépenses des communes de moins de 2 000 habitants.

⁵Source : DGCL, 2003. 76% des communes comptaient moins de 1 000 habitants en 1999 (De Courson, 2000, p.13). L'association des maires ruraux de France (AMRF) se donne pour mission de défendre les intérêts spécifiques de ces communes auprès des pouvoirs publics.

⁶Ces témoignages sont fréquemment emphatiques : « les droits et les devoirs du maire sont à la fois du ressort du patriarche biblique, du chef militaire et de l'administrateur colonial » (Froger, 1976, p.15).

⁷Une étude du cabinet Deloitte et Touche présentée lors du congrès 1999 des maires de France, basée sur une analyse des lettres d'observation des chambres régionales des comptes adressées aux collectivités locales, ne retient que les lettres concernant des communes de plus de 5 000 habitants.

(établi à partir du rapport sur les budgets primitifs communaux de 2003 - site internet de la DGCL, 2003)

Eléments	Communes de moins de 500 habitants		Communes de 500 à 2000 habitants	
	Brut (en euros par habitant).	En %	Brut (en euros Par habitant).	En %
Dépenses réelles de fonctionnement (A) dont :	639	100	602	100
- Charges à caractère général	241	37,7	190	31,5
- Charges de personnel	183	28,6	234	38,8
- Autres charges de gestion courante	169	26,4	126	20,9
- Intérêts payés	20	3,2	29	4,8
- Autres dépenses	26	4,1	23	4
Dépenses réelles d'investissement (B) dont :	707	100	614	100
- Remboursement de la dette	60	8,5	73	11,9
- Dépenses d'équipement brut	606	85,7	516	84
- Autres	41	5,8	25	4,1
Dépenses réelles totales (A+B)	1 346		1 216	
Recettes réelles de fonctionnement (C) dont :	611	100	656	100
- Produits des services, du domaine et ventes diverses	38	6,2	38	5,8
- Impôts et taxes (avec notamment produit des 4 taxes)	243	39,8	302	46
- Dotations et participations (avec notamment dotation de l'Etat)	246	40,3	237	36,1
- Autres recettes de fonctionnement	84	13,7	79	12,1
Recettes réelles d'investissement (D) dont :	438	100	399	100
- Dotations et subventions d'investissement	275	62,8	204	51,1
- Emprunts	133	30,4	167	41,9
- Autres	30	6,8	28	7
Recettes réelles totales (C+D)	1 049		1 055	
Dettes communales totales au 1-01	359		522	

Le tableau 2 montre la spécificité de leur produit fiscal par rapport à celui des communes d'une taille plus importante : le produit perçu par habitant est bien inférieur ; la part de la taxe sur le foncier non bâti dans leur produit fiscal plus importante et leurs taux d'imposition plus faibles.

Tableau 2 – La fiscalité directe des communes en 2003 (source : DGCL, Bis, Octobre 2003)

Eléments	Communes de moins de 500 habitants	Communes de 500 à 2 000 habitants	Pour l'ensemble des communes françaises
Produit moyen voté par habitant en euros dont :	278	348	542
Taxe d'habitation	62	81	133
Taxe sur le foncier bâti	75	98	165
Taxe sur le foncier non bâti	57	30	14
Taxe professionnelle	84	139	230
Taux moyen d'imposition			
Taxe d'habitation	9,16 %	10,6 %	14,02 %
Taxe sur le foncier bâti	14,03 %	15,25 %	17,91 %
Taxe sur le foncier non bâti	36,44 %	43,42 %	42,64 %
Taxe professionnelle	9,91 %	11,47 %	15,19 %

1.2. Méthodologie de la recherche

Nous avons réalisé deux types de travaux : une pré-enquête auprès de responsables d'institutions et de services administratifs et une enquête auprès de maires de communes rurales. Ces travaux ont été réalisés dans le département de la Mayenne. C'est le dernier département rural de France : 12% de la population active (soit trois fois plus que la moyenne nationale) y travaillent encore dans l'agriculture.

1.2.1. La pré-enquête auprès de responsables d'institutions et de services administratifs

A titre d'information sur l'activité, le pouvoir et le contrôle des maires, nous avons rencontré le Président du Conseil général et le Président de l'Association des Maires et Adjointes de ce département, différents responsables des services préfectoraux (le secrétaire général, le directeur du service des affaires décentralisées, des responsables chargés des concours financiers de l'Etat et des contrôles de légalité et des budgets), un sous-préfet, un trésorier-payeur général et un comptable municipal. Nous les avons interrogés sur la nature des liens et activités qu'entretiennent leurs institutions avec les maires. Les résultats de cette pré-enquête ont été fructueux pour élaborer le questionnaire qui a été soumis aux maires et pour analyser les réponses de ces derniers.

1.2.2. L'enquête auprès des maires de communes rurales⁸

14 maires ont été interrogés. Intégrées dans l'arrondissement de Mayenne, leurs communes comptent moins de 2 000 habitants : cinq ont une population inférieure à 500 habitants, quatre une population comprise entre 500 et 1 000 habitants, et cinq une population comprise entre 1 001 et 2 000 habitants. Elles sont toutes adhérentes de communautés de communes à taxe professionnelle unique⁹.

Tableau 3. - Complément d'informations sur l'enquête

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Nous n'avons pas eu de difficultés pour les contacter. Nous en avons pressenti 17. Trois ont refusé ; le motif invoqué a toujours été le manque de temps. Sur les 14 maires retenus, un seul a souhaité que son entretien ne soit pas enregistré.• Quatre sont agriculteurs et sont titulaires d'un Brevet d'Etudes Professionnelles Agricoles. Dix sont retraités : parmi ceux-ci, un seul a suivi des études supérieures ; les neuf autres sont d'anciens agriculteurs et ont un niveau d'études proche du certificat d'études primaires.• Au moment de l'étude, le plus jeune a 44 ans, le plus âgé 78 ans. Leur moyenne d'âge est de 62 ans.• Sept achevaient, au moins, leur troisième mandat, sept autres, leur premier mandat. Tous ont une longue expérience de la gestion communale. Nos interviewés comptent en moyenne 27 ans de participation à un conseil municipal. |
|--|

Nous nous sommes donné comme consigne de ne pas interroger les conseillers municipaux ou les habitants de leur commune sur leurs pratiques de gestion. Nous avons informé les maires de ce parti pris, ainsi que de l'existence de la pré-enquête¹⁰.

⁸Les données relatives à l'élaboration et au vote du budget communal présentées dans cet article sont tirés d'un travail de recherche dont l'objet était d'étudier l'étendue et les limites des pouvoirs du maire.

⁹Dans ce département, deux communes seulement ne sont pas adhérentes d'une communauté de communes (elles sont qualifiées de « gauloises »). Après les élections municipales de 2001, 18% des maires français sont agriculteurs (DGCL, 2003).

¹⁰Nous ne les avons pas informé des résultats de la pré-enquête. Nous nous sommes engagé à assurer s'ils le souhaitaient la confidentialité des informations recueillies.

2. Les résultats de l'enquête

Ces résultats portent, d'une part, sur l'élaboration et le vote des budgets communaux et, d'autre part, sur leur contrôle préfectoral.

2.1. Le processus d'élaboration du budget

Deux phases peuvent être distinguées dans ce processus : une phase préliminaire où sont définis les subventions et les investissements et une phase consacrée à l'élaboration proprement dite du budget.

2.1.1. Les travaux préliminaires

La définition des investissements à réaliser et des subventions à accorder constituent les premiers travaux du processus budgétaire.

a) La définition des subventions

Les communes de notre échantillon sont confrontées à un nombre croissant de demandes de subventions provenant d'associations extra-communales, plus ou moins sérieuses. Leurs budgets limités les amènent à sélectionner ces demandes : « C'est de la folie, il y a énormément de demandes » ; « certaines sont mises à l'ours dès le départ ». L'attribution de subventions à ces associations donne lieu à débat. Dans la plupart des communes, un consensus se dégage généralement pour octroyer une aide à des associations reconnues d'utilité publique (Croix-Rouge ou associations de lutte contre le cancer, par exemple). Quand il s'agit d'aider d'autres associations, le débat se fait parfois plus vif : « nous sommes petits ; des structures situées dans des communes voisines interviennent ici ; j'ai beaucoup de mal pour faire passer des subventions à ces structures (centre de soins, par exemple) ; j'ai un débat à chaque fois ».

La définition des subventions aux associations communales¹¹ donne lieu à des pratiques différenciées selon la taille de la commune :

- Dans les communes de plus de 1 000 habitants, les pratiques sont plus formalisées, probablement en raison du grand nombre d'associations à satisfaire (souvent plus de 20). Notre étude met à jour l'usage de deux règles :

- 1) Trois communes traitent de manière similaire les demandes dans le but d'objectiver l'octroi de subventions : « on n'a pas trop de problèmes avec les subventions à l'intérieur de la commune car on les augmente toutes d'un même pourcentage tous les ans ; par ailleurs, dans chaque association, la commune a par habitude, un responsable délégué de droit ; ce responsable s'investit souvent personnellement dans l'association ; donc, le conseil sait ce qui se passe dans chacune d'elles ».

- 2) Deux autres intègrent le rôle social ou d'animation de l'association lors de la détermination de sa subvention : « on demande aux associations d'envoyer fin décembre un bilan de leur activité de l'année, avec les factures ; on a changé de politique en matière de subvention aux associations sportives ; on ne les augmente plus de 2 ou 3% par an ; on a décidé de permettre à tout jeune de moins de 18 ans de faire son sport favori ; on prend en charge, quelle que soit sa situation financière, la licence, les frais d'équipements dans une enveloppe de tant ; depuis qu'on a institué cette règle, il y a moins de discussions et c'est

¹¹Selon Gachet (1996, p.533), les subventions versées à ces associations sont assimilables à des investissements politiques : elles favorisent directement leurs membres, mais aussi indirectement des électeurs en leur permettant de satisfaire certains besoins à un moindre coût.

clair ».

- Dans les communes de moins de 1 000 habitants, la pratique est moins formalisée pour différentes raisons : le nombre d'associations est limité¹² et les tentatives de formalisation se heurtent aux us et coutumes. « L'association de lutte contre les nuisibles a demandé une subvention ; on voulait savoir s'ils ont besoin d'argent ; j'ai eu beaucoup de mal à leur faire faire un budget ; il est enfin arrivé ». L'affect et les rapports de pouvoir maire - président d'association semble y jouer un rôle important ; de ce fait, pour s'épargner des ennuis, les conseils municipaux ont tendance à reconduire au moins la subvention accordée à une association. « La première année de mon mandat, l'association Familles Rurales demandait 300 € ; pour le principe, j'ai dit : on va donner moins : 225 € ; mes conseillers ont dit : Quoi ! On donne 300 € ». Il y aurait donc un effet de cliquet à la baisse : il faut qu'une association fasse beaucoup moins pour voir sa subvention diminuer. Par ailleurs, au vu de nos entretiens, il y aurait un accord tacite des conseillers pour limiter la croissance des subventions accordées aux associations : « on regarde ce qui a été donné l'année d'avant ; on essaie de ne pas augmenter le montant global des subventions ; c'est consensuel ». Tous ces éléments font que, dans ces communes, les discussions ne sont pas exacerbées : « ça discute un peu ; il y en a qui plaident pour l'école, d'autres pour le comité des fêtes... » ; « les subventions aux associations ne donnent pas toujours sujet à débat ; il n'y a débat que pour deux ou trois associations ».

b) La détermination des investissements

Dans toutes les communes, une réunion du conseil définit en début d'année les investissements à réaliser. Des pratiques différenciées selon la taille des communes et le volume d'investissement sont certes observables (le montant des investissements des communes de l'échantillon varie de 45 000 € à 1 800 000 €) : dans la plupart des communes de plus de 1 000 habitants, par exemple, les responsables de commissions sont chargés de recenser dans leur domaine, les besoins en investissements. Il n'en demeure pas moins que le maire exerce souvent un rôle prépondérant dans le choix des investissements réalisés¹³.

Dix interviewés déclarent, par exemple, qu'ils parviennent souvent à faire adopter par le conseil, les projets qui leur tiennent particulièrement à cœur ou des solutions proches de celles qu'ils ont envisagées. Pour cela, ils usent de différentes techniques :

- démontrer l'intérêt particulier du dossier pour la commune. « Je leur fais comprendre que c'est utile. Oh! des fois, c'est juste, mais ça passe ».

- soigner la présentation du sujet et se faire pédagogue. « Pour faire passer un sujet, tout est affaire de présentation. On dit : voilà ce qu'on pourrait faire, mais il y a ça ; mais comme ça, ce serait mieux, et ça passe ». « Je suis pour le tourisme. La commune envisageait d'acheter un château. Il y avait des petites réticences au début. Après des explications, on l'a acheté à la majorité. Il ne faut pas faire cela d'autorité; il faut expliquer ».

- user de sa force au sein du conseil. « On appuie pour que ça passe ».

- profiter de sa connaissance du dossier. Le maire a « étudié le dossier » et dispose seul de certaines informations. « On est mieux informé sur le sujet ; on a réfléchi aux questions que pourraient nous poser les conseillers ». « Par les informations que le maire délivre, c'est vrai que la salle change parfois d'idée, parce qu'ils n'ont pas eu l'information que j'ai pu avoir ».

- remettre le dossier plusieurs fois à l'ordre du jour. « Des fois, ça ne passe pas ; alors, on ramène ça à la séance suivante. Des conseillers y ont réfléchi alors, et parfois ça passe avec des modifications ;

¹²Une commune de notre échantillon ne compte aucune association.

¹³ Dans une commune seulement, la commission des finances se réunit pour choisir les projets d'investissement qui sont soumis au vote du conseil municipal.

mais si c'est mieux, pourquoi pas ? ». « En cas de désaccord, le maire peut toujours ramener le sujet sur la table, en le modifiant un peu, en en discutant (hors des réunions de conseil) avec certains conseillers, et puis ça passe ».

- user de psychologie. « Je n'arrive pas toujours à faire accepter certaines décisions par le conseil ; mais je peux influencer son vote. S'il y a trois sujets épineux à faire passer, il y en a un qui ne passera pas et deux qui passeront, parce que les conseillers n'oseront pas aller deux fois contre le maire. Le tout, c'est d'arriver à mettre le dossier auquel on tient le plus là où il faut ».

- profiter de l'état de grâce du nouvel élu. « Dans notre programme d'action, nous n'avions pas mis que nous allions changer la mairie de place. Son transfert a été contesté : il n'y a eu que 11 voix sur 19 en conseil. J'ai fait ça sitôt mon élection ; ces choses-là, faut faire ça tout de suite ».

Toutefois, un maire est aussi un homme sous influence. « Il y a des moments où on ne sait pas quoi faire ; on hésite. On inaugure une bibliothèque samedi. On va être au-dessus de nos moyens, c'est une charge très lourde. Je me suis laissé influencer par 2 ou 3 jeunes conseillers ; les autres conseillers n'y étaient pas favorables, mais n'ont pas voulu aller à l'encontre du projet. Ils n'ont rien dit. Depuis que je suis maire, c'est la chose que j'ai sur le cœur ; je leur ai dit d'ailleurs que j'avais regretté de ne pas avoir tapé sur la table. Si j'avais tapé sur la table, j'étais certain d'arrêter le projet ; ils m'auraient suivi. Mais le projet, ça s'est passé trop vite. La Direction Régionale des Affaires Culturelles nous avait promis une enveloppe de 36 000 € pour l'investissement, à saisir tout de suite. Faites vite, faites vite ! C'était alléchant. C'est ça qui a bouleversé les conseillers et moi aussi. On n'a pas pris le temps d'étudier assez le fonctionnement après. C'est fait, on l'inaugure quand même ».

Il faut noter que lorsque nous demandions aux maires s'ils réussissent à faire adopter les projets auxquels ils tiennent, nous sentions une certaine réticence. Ceux qui répondaient affirmativement semblaient avoir peur de passer pour des autocrates, ceux qui répondaient négativement, peur de passer pour des faibles. Ces derniers se justifiaient souvent en disant « ça arrive à tous les maires, ça ». D'une manière générale, les maires ont tendance à déclarer qu'ils n'ont pas de problèmes ou que leurs problèmes sont finis.

2.1.2. L'élaboration du budget proprement dite

Un budget englobe une section de fonctionnement et une section d'investissement, chacune divisée en chapitres et en articles. La section de fonctionnement traite de « l'exploitation courante et régulière des services municipaux » (Copé et Werner, 1993, p.143), la section d'investissement, des opérations en capital. Les recettes des deux sections doivent être égales à leurs dépenses car toute dépense doit être couverte par une recette.

L'élaboration du budget relève pour l'essentiel du pouvoir du maire. Le rôle des commissions municipales chargées des finances, quand elles existent, consiste souvent à affiner le projet de budget présenté par le maire.

a) L'intervention de la commission des finances

L'existence d'une commission des finances dépend de la taille de la commune :

- Parmi les communes de moins de 500 habitants, une seule en compte une. La plupart de leurs maires estiment qu'ils n'en ont « pas besoin », et dans ces communes, les commissions chargées de la voirie et des travaux sont jugées plus essentielles. Deux arguments sont avancés : l'élaboration du budget constitue un domaine réservé du maire et de la secrétaire de mairie¹⁴ ; le travail à assumer ne nécessite pas la création d'une commission spécifique : « on prépare le budget avec la secrétaire et l'adjoint à la mairie pendant deux heures ; puis on va tous les trois,

¹⁴Dans toutes les communes de l'échantillon, le poste de secrétaire de mairie était occupé par une femme. Ceci explique notre choix de féminiser ce poste dans cet article.

voir le percepteur » pour élaborer le projet de budget final.

- Il existe une commission des finances dans toutes les autres communes. Son importance dépend :

- de la personnalité du maire : « la commission des finances existe sur le papier mais elle ne se réunit pas car tout le conseil est concerné par le budget » ; « tout le conseil est en fait invité aux réunions de la commission des finances lorsqu'elle traite du budget ».

- de la taille de la commune¹⁵. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, son rôle est plus important : « tous les conseillers font partie de cette commission car le budget constitue la colonne vertébrale d'une commune et chaque conseiller dispose d'une plaquette informative sur le budget » ; « c'est la seule commission que je préside ».

Quelles que soient les pratiques des communes, les réunions de la commission des finances sont destinées avant tout à présenter aux conseillers un projet de budget préalablement élaboré. Leur rôle ne doit donc pas être surestimé : « leur intérêt, c'est de ne pas faire un nouveau débat le jour du vote du budget ». Sur un plan politique, l'utilité de ces commissions n'est pas contestable. Elles constituent un espace de discussion, et permettent ultérieurement au maire d'obtenir souvent un vote consensuel du compte administratif et du budget de la commune.

b) La préparation du projet de budget

Le maire et la secrétaire de mairie en sont les principaux acteurs. La première étape consiste en un dégrossissement du budget : « c'est surtout la secrétaire qui fait ça, elle a fait des études, elle se renseigne auprès du percepteur sur les augmentations de salaires possibles et on en discute ». Par la suite, trois modalités sont appliquées :

- dans certaines communes, l'élaboration du projet de budget est une prérogative exclusive du maire et de la secrétaire : « la secrétaire prépare le budget ; après ça, on en discute tous les deux, en regardant article par article ; on regarde les chiffres de l'an passé ; là, je dis : on n'a pas ce qui faut ; là, il faudrait ça ; après ça, on va chez le percepteur tous les deux » pour s'assurer de la cohérence et de la légalité du budget ; « on y passe entre une heure et demie et deux heures, ça dépend ». Ce projet de budget est présenté par la suite, soit à la commission des finances (s'il en existe une), soit directement au conseil municipal pour approbation ;

- dans d'autres communes, les adjoints sont associés à l'élaboration : « la secrétaire commence à le préparer. J'en discute après avec mes deux adjoints. C'est donc une réalisation collective. Tous les quatre, on va ensuite voir le comptable » ;

- enfin, dans quelques communes, le budget dégrossi par la secrétaire est présenté directement à la commission des finances, dont le rôle est d'affiner le projet de budget (le maire et la secrétaire assistent toujours dans ce cas, à la réunion de cette commission).

L'élaboration du projet de budget ne pose pas de difficultés majeures (en témoigne le temps passé pour le préparer : souvent moins de 4 heures dans les petites communes). Les décisions portant sur les investissements et les attributions de subventions ayant été prises, il suffit donc de les budgétiser.

La méthodologie d'élaboration est simple. Dans toutes les communes, les prévisions de recettes et de dépenses de fonctionnement pour une année n sont établies en se référant aux prévisions budgétaires et aux réalisations de l'année n-1 et en y ajoutant un certain pourcentage de croissance : « lorsqu'on prépare le budget, on a toujours à côté de nous les chiffres du budget précédent ; on ajoute un pourcentage et on tient compte des choses dont on a connaissance ».

¹⁵ Dans deux communes de l'échantillon, le percepteur participe aux réunions de la commission des finances lorsqu'elle traite du budget.

La seule difficulté consiste à équilibrer les recettes et les dépenses de fonctionnement et d'investissement. La recherche de cet équilibre implique des choix car les capacités financières des communes sont limitées : « si un budget est long à préparer, c'est parce qu'il faut faire des choix, reporter l'exécution de certaines choses » ; « l'année dernière, on avait trop prévu d'investissements pour équilibrer le budget ; j'ai décidé seule chez le percepteur d'en supprimer certains. Je l'ai annoncé aux conseillers la fois suivante lors de la réunion de vote du budget » ; « si on veut plus d'argent, il faut augmenter le taux des taxes ». Or, d'une manière générale, les maires répugnent à augmenter ces taux¹⁶ : « j'ai toujours essayé de garder les mêmes taux ».

c) Le rôle du comptable municipal

Le comptable joue un rôle significatif dans l'élaboration du budget municipal. Il intervient partout comme conseiller : « la secrétaire l'appelle, lui ou ses services, au téléphone quand elle a un problème ». Dans les petites communes, son rôle est plus important. Quand le budget a été affiné, le maire et la secrétaire de mairie¹⁷ lui rendent visite pour s'assurer de la qualité de leur budget, mais aussi parfois pour décider du choix entre un recours à l'emprunt et une augmentation des taux de taxes pour financer les travaux envisagés : « le percepteur, on le voit souvent au moment du budget, pour demander un conseil ; on s'adresse à lui, avant de se lancer dans des travaux, pour savoir si la commune peut faire face au remboursement d'emprunt ou si elle peut emprunter plus » ; « il vérifie que le budget est bien légal ; il est plus compétent ; il a des notions ».

2.2. Le vote du budget n'est souvent qu'une simple formalité

Des contraintes légales encadrent le vote du budget : le budget des communes comptant moins de 3 500 habitants doit être présenté et voté exclusivement par nature (art. R.211-3 du code des communes)¹⁸. Les crédits sont votés par chapitres. Le conseil municipal peut décider cependant que les crédits soient votés par articles. Quelle que soit la solution retenue, la jurisprudence interprète de manière pragmatique les exigences en la matière¹⁹.

Près de la moitié des maires invitent le comptable municipal à la réunion du conseil délibérant du budget. Celui-ci prétexte souvent un surcroît de travail ou un manque de temps pour ne pas y assister. De ce fait, il n'y a que dans deux communes de l'échantillon que le comptable présente chaque année le budget aux conseillers, et répond à leurs questions²⁰. La présence du comptable à cette réunion n'est pas dénuée d'intérêts : elle cache les lacunes du maire dans le domaine budgétaire ; elle légitime le projet de budget présenté (Bourdieu, 1982) ; elle permet parfois aussi au maire d'influencer l'opinion des conseillers : « les taux d'imposition sont très faibles ; à chaque fois, j'ai fait augmenter les impôts de 2 ou 3 % parce que les charges augmentent ; le percepteur m'a soutenu en début de mandat ; il avait démontré que sans impôt, on ne peut pas se développer ». Les maires qui ne sollicitent pas le comptable,

¹⁶ « Il est difficile de modifier les taux de taxe car le législateur a encadré par des règles leur évolution. Diminuer les impôts n'est pas intéressant surtout si l'on est obligé quelques années après, de les augmenter ».

¹⁷ et les adjoints éventuellement.

¹⁸ Dans ces communes, la présentation s'effectue au niveau le plus fin de la nomenclature comptable.

¹⁹ Par exemple, un vote formel du conseil sur chaque article ou chapitre n'est nullement obligatoire : selon un arrêt du Conseil d'Etat (n° 165 605, 6 mai 1996, Guyancourt c/ Intérieur), si un conseil municipal adopte le budget sans voter formellement sur chacun des chapitres, cela n'entache pas d'illégalité sa délibération.

²⁰ Cet objectif n'est pas toujours atteint : « le percepteur vient tous les deux ans environ à la réunion où sont votés le budget et le compte administratif ; j'ai un petit regret ; quand il ne vient pas, on nous pose beaucoup de questions ; quand il est là, on ne lui en pose presque pas ».

considèrent qu'ils disposent de compétences suffisantes au sein de leur personnel ou de leur équipe municipale pour présenter le budget.

La réunion de présentation et de vote du budget n'est généralement pas une réunion plus importante que les autres²¹, soit parce que les discussions sont limitées, soit parce que le budget a été discuté auparavant par la commission des finances : « on distribue à chacun une photocopie du budget, on la lit et ça ne donne pas lieu à grande discussion car ils sont au courant de tout » ; « la réunion où le budget est voté n'est pas la plus importante car tout a été préparé auparavant par la commission finances ; tout le conseil est invité aux réunions de cette commission lorsqu'elle traite du budget ».

Les approbations du compte administratif et du budget²² ne posent des problèmes (encore sont-ils limités) que dans une commune. C'est la seule où existe une opposition organisée ; 4 des 14 conseillers votent systématiquement contre le projet de budget. Ailleurs, ces approbations constituent une simple formalité. Il est rarissime qu'un conseiller refuse de les voter : « ça fait 36 ans que je suis maire ; je n'ai jamais vu de vote contre ». Plusieurs éléments contribuent à expliquer l'unanimité quasi générale de ces votes :

- 1) la plupart des conseillers figuraient lors de leur élection, sur la liste du maire ; ils ne sont guère enclins de ce fait à s'opposer vraiment à son action ;
- 2) l'opposition est inorganisée ; les alliances éventuelles entre conseillers sont affaire de circonstance et sont surtout liées à la nature spécifique des projets présentés par le maire. D'essence globale, le projet de budget n'est pas un sujet contestable ;
- 3) Les conseillers ne maîtrisent pas en général les données budgétaires ; ils ne disposent donc pas d'arguments susceptibles de justifier un vote négatif : « il y a beaucoup de discussions lors des réunions sauf sur ce qui est administratif et compliqué : le budget, les demandes de subventions... Le budget, les conseillers n'accrochent pas, c'est de l'algèbre » ; « le vote du budget, c'est toujours facile ; souvent, on discute plus sur une petite chose que sur un gros projet ; c'est pareil à la communauté de communes ; on bidonne pour une bricole et pour les gros chiffres, les budgets, ça passe comme une lettre à la poste ».

Une fois voté, le budget est transmis aux services préfectoraux pour contrôle. La transmission du budget à ces services le rend exécutoire²³.

2.3. Le contrôle du budget

Avant de présenter les résultats de notre recherche, nous évoquons la nature et l'intérêt de ce contrôle réalisé en préfecture (ou en sous-préfecture).

²¹ Dans quelques communes, la personnalité particulière du maire conduit à des débats plus nourris : « la réunion, c'est assez long ; ils ont tous les documents ; on répond à leurs questions sur le compte administratif ; ils oublient souvent ce qu'ils avaient voté il y a un an. Les questions portent souvent sur des détails : c'est quoi, ces 0,8 € ? C'est normal ; il ne faut pas rire, car les conseillers savent les choses importantes » ; « le budget est présenté par le percepteur ; il est discuté point par point ; la réunion dure à peu près trois heures ; c'est logique ; le budget est la chose la plus importante pour une petite commune ; toute recette ou toute dépense peut être expliquée ; j'ai connu une réunion comme conseiller où le budget a été voté en deux minutes ; c'est pas du travail ».

²² Dans toutes les communes de l'échantillon, lors d'une même réunion, on approuve le compte administratif puis on vote le budget.

²³ L'exécution du budget doit respecter les principes du droit budgétaire ; l'article L 241-2 du code des communes précise notamment que seules les recettes et les dépenses qui figurent dans les documents budgétaires peuvent être exécutées. Cette règle est particulièrement contraignante en matière de dépenses : « les sommes dépensées doivent rester dans la limite des crédits inscrits » (Carlier et Ruprich-Robert, 1996, p.96).

2.3.1. Nature du contrôle des actes budgétaires

Les actes budgétaires ne sont pas inclus « dans le champ de la procédure du contrôle de légalité » (Brunelli, 1998, p.24) pour la raison simple qu'ils sont soumis à un contrôle spécifique : le contrôle budgétaire. Sont cependant susceptibles de faire l'objet d'un déféré préfectoral devant le tribunal administratif²⁴, les décisions administratives détachables du budget proprement dit, telles la délibération approuvant le budget, l'utilisation d'une nomenclature comptable erronée²⁵, une présentation du budget transmis différente de celle retenue par le conseil municipal, une absence d'annexes aux documents budgétaires d'une commune, une insincérité des écritures budgétaires ne conduisant pas à un déséquilibre du budget, etc. De ce fait, les particularismes des contrôles budgétaire et de légalité, inhérents à leur procédures et à leurs finalités, ne sauraient justifier leur opposition car certaines illégalités susceptibles d'entraîner une saisine du juge administratif peuvent être démasquées lors du contrôle budgétaire.

A la différence du contrôle de légalité, le contrôle budgétaire poursuit un objectif de bonne gestion des finances locales. Il ne vise pas à annuler les actes incriminés mais à les reformer pour les conformer aux règles budgétaires et comptables en vigueur. Le préfet est conduit à intervenir auprès soit de la chambre régionale des comptes, soit du maire si le contrôle budgétaire met à jour l'une des irrégularités suivantes : un budget primitif non adopté dans les délais ou voté en déséquilibre, un compte administratif non transmis au préfet dans les délais ou en déficit, la non inscription ou l'insuffisance d'inscription d'une dépense obligatoire, ou le non mandatement d'une dépense obligatoire.

2.3.2. Utilité du contrôle

En matière budgétaire, le préfet est tenu d'exercer auprès des communes une mission de prévention et d'alerte²⁶. L'application de cette règle présente deux intérêts. En adressant un courrier au maire lui signalant, par exemple, que le taux d'endettement de sa commune est trop élevé, le préfet peut provoquer une réaction salutaire de ce dernier. Les difficultés financières d'une commune ont des conséquences limitées si elles sont détectées et traitées rapidement. La saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet peut amener celle-ci à intervenir de manière très directe. « Elle va dire à la collectivité : il faut stopper les investissements et elle va lui donner des directives claires pour revenir à une situation conforme »²⁷.

Au vu des rapports annuels que la préfecture adresse à son autorité de tutelle sur l'exercice du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité, la stratégie en matière de contrôle « est axée sur la prévention du contentieux et le conseil aux collectivités locales ». La prévention s'exerce par le biais d'un guide et de circulaires adressés aux élus, et de rencontres (parfois individuelles) avec les secrétaires de mairie pour faire des mises au point généralement techniques.

²⁴ Dans les 2 mois qui suivent la transmission de l'acte incriminé au préfet.

²⁵ Pour la comptabilité d'un établissement public industriel et commercial, les communes doivent utiliser la nomenclature comptable M4 et non M14, par exemple.

²⁶ Sur un plan juridique, un défaut du contrôle budgétaire de la préfecture peut engager la responsabilité de l'Etat (si une faute lourde a été commise).

²⁷ En cas de saisine, la chambre régionale des comptes peut ne pas partager la position du préfet : « c'est déjà arrivé ».

2.3.3. La pratique du contrôle

Nous exposons le point de vue des contrôlés et des contrôleurs.

a) Le point de vue des maires

Deux maires seulement font état d'une demande de modification du budget au cours de leur mandat : « le sous-préfet m'a demandé de modifier le budget ; il fallait justifier une demande d'emprunt » ; « le budget est contrôlé ; une fois, on a eu une erreur d'un euro et on a eu la remarque ». L'absence de problèmes en matière de contrôle budgétaire est expliqué de manière triviale : « dans la mesure où le budget est calé avec le comptable et si on a une bonne secrétaire, il n'y a pas de problèmes ». Toutefois, les maires ont sans doute minimisé les problèmes ; ils étaient souvent réticents lorsqu'il leur fallait évoquer les problèmes administratifs qu'ils rencontrent.

b) Le point de vue de l'administration préfectorale

Pour le responsable préfectoral, le contrôle portait ces dernières années sur la présentation des budgets en raison de la mise en place de la comptabilité M14 : « on avait des communes qui ne fournissaient pas d'annexes à leur budget ; aujourd'hui, la M14 est bien intégrée »²⁸.

Sur le fonds, le contrôle porte (article 1612-4 du CGCT) surtout sur les pages de l'équilibre financier de la commune²⁹, sur la sincérité de ses recettes et de ses dépenses et sur sa capacité à rembourser ses emprunts avec des ressources propres (il s'agit d'éviter les phénomènes de cavalerie budgétaire : un nouvel emprunt ne doit pas servir à en rembourser un ancien). « On vérifie aussi le montant des dépenses imprévues du compte administratif, les détails des deux sections, l'état du personnel et l'inscription des dépenses obligatoires. Nous ne pouvons pas vérifier de manière précise le niveau des recettes mais on vérifie la plausibilité de ce niveau. Nous connaissons pour une commune le montant des concours financiers de l'Etat, le produit fiscal attendu car nous avons contrôlé auparavant leurs taux de taxes³⁰. Quant aux autres recettes, nous en avons une bonne idée ; il suffit, par exemple, de se reporter au compte administratif pour connaître les recettes de location de salle de l'année précédente ».

Aujourd'hui, les problèmes de présentation budgétaire se rapportent essentiellement à l'équilibre du budget ou de ses sections ; ils sont liés parfois à des difficultés financières des communes, mais le plus souvent à des enregistrements erronés. Les erreurs portent surtout sur la comptabilisation des opérations d'ordre (opérations qui concernent, par exemple, les provisions, les amortissements, la cession des immobilisations ou les virements entre sections), de la reprise anticipée des résultats et des restes à réaliser.

Les contrôleurs disposent d'outils de plus en plus performants : « Ils simplifient le travail. Ils permettent de voir tout de suite si le remboursement des emprunts est couvert par des ressources propres. On fait d'abord une lecture rapide de tous les budgets. En feuilletant le budget d'une petite commune, on voit dans les dix minutes s'il y a un problème. L'examen de son budget prend une demi-journée, sauf s'il faut creuser un problème : il faut alors pointer des chiffres, en rechercher la cohérence en se reportant au compte administratif ».

²⁸Pour information, le budget d'une commune de 111 habitants comporte 44 pages, celui d'une commune de 1 070 habitants, 69 pages.

²⁹Equilibre entre les sections, virement de la section de fonctionnement vers la section d'investissement, ...

³⁰En principe, le vote des taux de taxes devrait être la dernière opération du processus d'élaboration du budget d'une commune, puisque leur rôle est d'équilibrer strictement le budget. Dans la pratique, les taux sont votés en premier ; la commune inscrit alors le produit fiscal attendu et détermine à la suite un montant de dépenses compatible.

La difficulté du contrôle tient au délai d'un mois « qui nous est imposé pour contrôler les budgets primitifs des 125 communes de notre arrondissement : il faut trois jours pour vérifier le budget de la plus grande commune de l'arrondissement qui compte 55 000 habitants » et aux problèmes rencontrés parfois pour obtenir les documents communaux.

Le contrôle est, pour partie, sélectif : « on sait qu'il n'y aura pas de problèmes pour certaines communes dont les assises financières sont saines ; ce sont souvent les mêmes communes qui connaissent des difficultés et nous vérifions particulièrement leurs budgets ; la récurrence de leurs problèmes est due à des charges de fonctionnement ou à un montant d'investissements trop importants ; la trésorerie générale dispose d'un outil d'alerte qui concerne toutes les communes et nous adresse un rapport confidentiel³¹ ».

En cas de difficultés financières ou de non respect des règles budgétaires, le préfet peut adresser une lettre d'observation à la commune³². Celle-ci est presque toujours suivie d'effet³³. De ce fait, les cas de saisine de la chambre régionale des comptes sont rares : le dernier remonte à l'année 2001³⁴.

Les sous-préfectures contrôlent les budgets des communes de leur arrondissement en toute autonomie³⁵. Leurs pratiques sont souvent plus souples, sans doute en raison de la plus forte proximité des relations qu'elles entretiennent avec les maires : « en matière de budget, on demande des explications et on fait rectifier les erreurs ; le problème du respect des délais n'est pas notre priorité ; je préfère un budget arrêté bien équilibré même s'il est voté ou présenté 15 jours trop tard »³⁶. Bien qu'il y ait une volonté d'harmoniser le traitement des dossiers à l'échelle du département, il existe « encore des différences non négligeables dans le traitement et l'appréciation des dossiers selon les arrondissements ».

Une autre source d'inégalité dans le contrôle existe : « le poids politique des élus compte pour beaucoup dans la décision du préfet de déférer ou non un cas devant le tribunal administratif ; il y a peu de temps, il était difficile de poursuivre deux communes dont les maires étaient aussi ministres ».

³¹La confidentialité est préservée pour ne pas attenter à l'image des collectivités auprès des banques. Pour analyser la situation financière des communes, la trésorerie générale utilise une méthode de score qui prend en compte quatre ratios (coefficient d'autofinancement courant, ratio de rigidité des charges structurelles, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et ratio de surendettement) et repose sur la technique des quantiles pour attribuer des points aux communes en fonction de leur position et classement relatifs.

³²Sur un plan juridique, l'envoi d'une lettre d'observation ne suspend pas le délai d'un mois. « C'est logique ; la chambre régionale des comptes doit intervenir rapidement en cas de difficultés financières d'une commune, pour que l'on puisse agir, par exemple, sur les taux d'imposition ». Sur un plan pratique, les lettres d'observation sont parfois adressées après le délai légal de contrôle, « en raison d'un manque de temps ». Elles ne portent pas toujours sur le budget primitif ; elles peuvent aussi concerner une décision modificative budgétaire, le compte administratif ou une décision d'affectation du résultat. En 2002, 341 lettres d'observation ont été adressées aux communes et groupements de communes de ce département ; certaines collectivités locales en ont reçu plusieurs, d'autres aucune. A titre d'information, la Mayenne compte 261 communes.

³³« Les collectivités locales ne sont pas toujours d'accord avec nous ; on revoit parfois notre position si nous n'avons pas vu tous les aspects de leur gestion ; sinon, elles s'exécutent et font les corrections nécessaires ».

³⁴Ce cas se rapporte à un compte administratif non adopté.

³⁵Cependant, la saisine de la chambre régionale des comptes se fait sous la seule signature du préfet.

³⁶Les communes peuvent voter leur budget primitif après la date limite prévue sauf si le préfet a déjà saisi la chambre régionale des comptes (Brolles et Straub, 2002, p.169). Pour le sous-préfet, « la sous-préfecture est un service de proximité pour les maires ; ils en connaissent le chemin ; ils ont besoin de conseils juridiques ou techniques ou d'une intercession pour favoriser la maturation d'un projet ».

3. Le consensus budgétaire : une tentative d'explication

Dans le point 2.2, nous avons listé un certain nombre d'éléments pertinents pour expliquer le consensus général qui préside souvent lors du vote du budget des communes rurales. La lecture du livre de Boltanski et Thévenot (*De la justification, les économies de la grandeur* ; 1991) permet d'élargir le champ explicatif.

3.1. Les apports de Boltanski et Thévenot

L'ouvrage de Boltanski et Thévenot traite de la question de l'accord et se donne pour ambition de construire un cadre théorique permettant d'analyser les opérations auxquelles se livrent les acteurs pour construire, manifester et sceller des accords plus ou moins durables.

3.1.1. La forme d'un accord est inhérente à son environnement

Les auteurs dégagent de diverses philosophies politiques qu'ils jugent essentielles (Hobbes, Rousseau, Saint-Augustin, Hume, Adam Smith...), des principes sur lesquels se fondent les accords entre les individus « aujourd'hui en France » (p.392) et se bâtissent les équilibres des différentes cités identifiées. Au sein d'une cité, la constitution d'accords repose sur des systèmes d'équivalence partagés, des grandeurs communes qui permettent à chacun de trouver des repères qui vont guider ses relations avec autrui. La nature des grandeurs communes diverge selon la cité, le monde où l'on se trouve. Les fondements d'un accord ne peuvent donc pas partout être recherchés avec les mêmes formes ou avec des objets sociaux identiques.

3.1.2. Les mondes de Boltanski et Thévenot

Boltanski et Thévenot identifient six mondes purs : les mondes de l'inspiration, de l'opinion, marchand, industriel, civique et domestique.

1) Dans le monde de l'inspiration, les objets valorisés renvoient au génie créateur dont ils sont porteurs. L'artiste qui ne se soucie guère de la critique ou de la valeur marchande de son œuvre évolue dans un monde inspiré. De ce fait, vouloir fonder dans ce monde un accord en se référant aux contraintes du marché, à l'efficacité marchande serait totalement inadapté.

2) Dans le monde de l'opinion, être connu et considéré par le plus grand nombre, accéder au succès ou au vedettariat sont les ressorts de l'action. Peu importe le génie créateur (il provoque parfois incompréhension et isolement), seule la consécration du public importe.

3) Dans le monde marchand, parvenir à être le meilleur sur son marché ou réussir une affaire sont des actions valorisées. L'opportunisme, s'il permet de vendre ou de gagner « loin de faire déchoir, illustrera la capacité à être responsable dans ce monde marchand » (Livian et Herreros, 1994, p. 46).

4) Dans le monde industriel, la performance technique, la science sont au fondement de l'efficacité. Une entreprise, à la pointe de la technologie, forme une image pure de ce monde.

5) Dans le monde civique, l'intérêt collectif prime l'intérêt particulier et l'objectif est de mobiliser les notions d'équité, de liberté, de solidarité. La loi régit le fonctionnement des institutions et définit le pouvoir des acteurs dans cet espace, qui valorise le droit d'expression de chacun des représentants légaux. La loi y est assimilée à l'expression de la volonté générale et on devient plus grand quand on exprime et quand on règle « les problèmes communs à tous » (Boltanski et Thévenot, p.232). Les êtres y sont naturellement politiques car ils contiennent en

eux-mêmes une aspiration qui les porte « vers ce qui est commun, vers ce qui unit » (p.233).

6) Dans le monde domestique, les figures de référence sont celles de la famille, de la tradition, du respect des anciens. Il importe dans ce monde de respecter, voire d'activer les traditions. La hiérarchie domestique repose sur la subordination. Il faut respecter le père ou ces pairs. La grandeur des êtres tient à la position occupée dans la lignée et non aux compétences rationnelles des personnes. Les liens de type domestique fondés sur des dépendances personnelles sont « d'un point de vue civique, arbitraires et injustes » (p.196).

3.1.3. Les éléments caractéristiques de ces mondes

Chaque monde mobilise des principes, des sujets, des règles, des objets qui permettent de l'identifier et de le caractériser :

- à chaque monde, est associé un principe supérieur commun. Le recours à l'évocation du principe supérieur commun permet de bâtir un accord ou de limiter une controverse. Ce principe correspond dans le monde civique à la supériorité énoncée de la démocratie ou de l'intérêt collectif, dans le monde domestique à la prééminence de relations personnelles basées sur la hiérarchie et la tradition ;
- un état de grandeur définit la position de chacun dans un monde donné. La grandeur « dispense plus de bien-être à ceux qui y accèdent » (p.100) ; elle leur donne des droits mais aussi des devoirs. Dans le monde domestique, être grand oblige à assurer la protection des petits ; si tout le monde peut accéder à la position de grand, il existe un prix à payer pour y parvenir. Il faut par exemple accepter de perdre son intimité pour accéder au renom dans le monde de l'opinion, modifier son comportement lorsque l'on devient maire : « J'étais un bon vivant, je faisais la fête; il a fallu arrêter, après l'élection. Quand on devient maire, on fait la coupure avec ses meilleurs copains. Ils vous regardent différemment ». Dans le monde domestique, la subordination au père est un devoir, mais aussi un honneur pour le petit (on est fier de son père). L'état de petit n'exclut pas l'individu de son monde : un fils reste un fils ; un artiste même peu créatif appartient au monde de l'inspiration. Sur le petit, rejailit aussi les avantages inhérents à la notoriété de son monde ;
- une épreuve modèle détermine souvent la place des individus et leurs relations ultérieures dans le monde. Dans le monde domestique, elle consiste souvent en une cérémonie familiale (un mariage, par exemple) ; dans le monde civique, elle peut correspondre à une élection, une manifestation... Selon Le Bart (2003, p.131), « l'élection est l'événement rituel fondateur du rôle de maire » ;
- une figure harmonieuse peut être associée à chaque monde : dans le monde domestique, la famille rassemblée à table autour du père en est un exemple ; dans le monde civique, la figure harmonieuse évoque les notions de débats démocratiques, de république, de citoyenneté.

3.2. Le monde des relations au sein du conseil municipal

Pour Boltanski et Thévenot, il n'existe pas de monde sous une forme pure, étanche aux autres. Par la nature des thèmes abordés lors des réunions de conseil municipal, par la place que jouent les élections comme épreuve modèle, les relations municipales semblent de prime abord, relever d'un monde civique.

3.2.1. Un monde civique

Pour assurer l'efficacité du fonctionnement de l'institution municipale, le pouvoir des acteurs est défini par un cadre légal strict :

- La désignation des conseillers municipaux est le fruit d'élections impliquant les citoyens de la commune ; le maire et les adjoints sont élus au sein du conseil municipal. Ces élections définissent grandement et figent la place et la capacité d'action des acteurs lors de leur mandature ;

- La loi définit de manière précise la séparation des pouvoirs entre le maire et le conseil municipal :

- 1) d'une manière générale, la quasi-totalité des décisions importantes relatives à la gestion d'une commune sont du ressort du conseil municipal. Un maire doit donc respecter les prérogatives octroyées à cette entité et obtenir son accord pour réaliser bon nombre de missions (exemples : réalisation de travaux publics, gestion des biens de la commune) ;

- 2) pour que le maire ne soit pas soumis au bon vouloir de cette assemblée, il est doté de larges pouvoirs qui concernent par exemple, la convocation, la définition de l'ordre du jour, la tenue et la police des réunions de cette assemblée. Le plus souvent, il en prépare aussi les décisions et les exécute. Le maire dispose en plus de pouvoirs propres sur lesquels le conseil ne peut intervenir. Ainsi, le maire est seul à posséder des pouvoirs en matière de direction du personnel communal, d'urbanisme, de police municipale... Il représente aussi la commune auprès des autorités administratives et de ses citoyens. Ce pouvoir de représentation « l'autorise à comprendre les autres, à s'exprimer en leur nom, à être leur porte-parole » (Boltanski et Thévenot, p. 238).

- 3) les commissions municipales permettent au maire de déléguer une partie de son travail. Regroupant un nombre limité de conseillers, elles permettent d'étudier de manière plus approfondie un sujet et facilite la libre expression des participants ;

- 4) la satisfaction de l'intérêt collectif est un thème toujours présent, même de manière sous-jacente, lors des débats municipaux. Il en est de même de la notion d'équité. La satisfaction d'une demande d'un particulier doit pouvoir être justifiée en se référant soit à la tradition, soit à la spécificité de sa situation. L'intérêt communal est le principe supérieur commun qui emporte souvent l'adhésion des conseillers à un projet présenté en réunion municipale.

Les décisions d'un conseil municipal ne peuvent pas s'analyser uniquement en se référant à leur légalité (objet du contrôle de légalité) et à la notion d'intérêt général. Elles sont aussi influencées par la personnalité et la place des acteurs. Le monde des relations municipales est aussi un monde domestique.

3.2.2. mais, peut-être plus encore, domestique

En dotant le maire d'un pouvoir bien supérieur à ceux des autres membres du conseil municipale, le législateur l'a doté d'une autorité assez comparable à celle du père dans une famille traditionnelle. Les similitudes de situation qui existent dans une commune rurale entre une famille et un conseil municipal, sont nombreuses :

- la taille de la population est limitée ; les membres du conseil municipal connaissent assez bien la vie professionnelle et privée de leurs collègues (loisirs, amis, ...), voire leurs antécédents familiaux. On retrouve ici une situation qui correspond à la description de la société paysanne en Margeride aux 18^{ème} et 19^{ème} siècles réalisée par Claverie et Lamaison (1982, p.84) : « Chacun se déplace avec ce halo autour de lui, qu'est l'histoire de son rang, de sa famille, de sa lignée patrimoniale... »³⁷ ;

³⁷Ces auteurs sont cités par Boltanski et Thévenot (p.116) pour illustrer la cité domestique.

- au sein d'un conseil, les situations sont inégales : le pouvoir appartient au maire et accessoirement aux adjoints. Il existe aussi une forte asymétrie d'information : « Lors du mandat précédent, j'étais adjoint ; quand on est adjoint, on est proche de tout, et on sait comment fonctionne une commune ; quand on est conseiller, on ne sait pas. On connaît le gros, mais pas les détails ». Cette asymétrie exclut les relations municipales du monde civique « homogène et transparent » (p.313) ;
- si chacun a la liberté de s'exprimer en réunion, l'expression n'est pas équitablement répartie. Présidant la réunion, le maire est le principal locuteur et il distribue la parole. « Quand il s'agit d'un sujet délicat, je ne donne pas la parole à certains conseillers pour que la discussion s'engage calmement ». S'il y en a « toujours un ou deux de bavards », il doit souvent en inciter d'autres à s'exprimer oralement. « Il y en a qui ne parlent pas : ce sont les nouveaux. Il faut souvent deux mandats pour qu'on commence à s'exprimer, et puis, il y a ceux pour qui c'est très dur de dire ce qu'on pense. Je fais parfois des tours de table pour obliger tout le monde à parler » ;
- la politique est exclue du débat municipal. Aucun des 14 maires interrogés n'est affilié à un parti politique ; un seul nous a indiqué sa tendance politique, et certains déclarent qu'ils « ne veulent pas entendre parler politique lors des réunions ». Leur quasi-totalité considèrent que la sensibilité politique des conseillers ne joue aucun rôle dans les prises de décision du conseil. Néanmoins, « si tout le monde est a priori apolitique, la sensibilité des conseillers se devine, de temps à autre, au travers des interventions, des positions adoptées et lors du vote des subventions aux associations ». Cette exclusion déclarée de la politique ne peut qu'accroître la personnalisation des divergences d'opinion quand celles-ci existent ;
- la fonction de conseiller municipal est auréolée dans les petites communes d'un prestige qui n'est pas à sous-estimer. Il importe souvent pour les conseillers de le demeurer. Le conseiller le mieux élu est souvent « celui qui ne sait jamais dire non ou qui s'efface ». « Avant les élections, il y a des conseillers qui ne prennent plus vraiment de position » ;
- selon les situations, l'entente au sein d'un conseil municipal est plus ou moins cordiale. « Il y a un bon esprit de groupe ; ils sont assidus ; quand je fais appel à eux, ils sont prêts à donner un coup de main » ; « nous, on est assez lié ; on est comme des copains ». « C'est arrivé que ça barde, ça arrive de temps en temps ». « Ca peut barder, mais ça ne dure jamais longtemps parce que je ne permets pas que ça barde » ;
- tous les maires de notre échantillon qui envisagent de se représenter, demandent, en réunion, à leurs conseillers « s'ils repartent avec lui ». Ceux qui acceptent figureront sur sa liste, quelles que soient leurs qualités, leur adhésion ou non à la liste précédente du maire. « Un conseiller, même si je ne l'aime pas, s'il veut se représenter sur ma liste, ça ne me pose pas de problèmes. Je vous parais peut-être bizarre ». Sur un plan psychologique, il est extrêmement difficile à un maire d'évincer un membre du conseil, si ce dernier n'a pas commis une faute lourde. Dans le même esprit, un maire préfère oublier l'absentéisme systématique d'un conseiller pour ne pas avoir à le démissionner (cela concerne six communes). Cela permet au maire de faire croire que son équipe municipale est soudée, que la famille est unie.

Les débats municipaux visent certes à la prééminence de la satisfaction de l'intérêt collectif, et il n'existe pas de relations de subordination au sein d'un conseil municipal. Pourtant, les décisions municipales sont grandement influencées par les relations personnelles, le poids de la hiérarchie et de la tradition, et du respect dû et rendu au maire.

Conclusion

Notre étude met en avant le rôle que jouent les secrétaires de mairie dans l'élaboration technique du projet de budget des communes rurales, en raison de la complexité du sujet abordé, de leurs contacts privilégiés avec les comptables municipaux et du niveau d'études limité des maires. Le maire en reste cependant le principal inspirateur et ce, qu'il existe ou non une commission des finances.

La méthode d'élaboration d'un budget communal se caractérise par sa simplicité. Cette simplicité peut s'expliquer pour partie par l'étroitesse des marges de manœuvre des communes en matière budgétaire. Selon Marchand (1996) :

- le maire est pris « dans l'étau de la fiscalité et de ses charges fixes, soumis à une obligation de résultat et au risque constant de la comparaison » (p.33) de son résultat avec celui des communes proches ou similaires ;
- la décentralisation constitue « un germe de vassalité pour les petites communes » (p.26) et nombre d'entre elles n'ont qu'une apparente autonomie : « elles ne doivent leurs réalisations qu'à la bienveillance du conseil général » (p. 26).

Cette simplicité d'élaboration du budget n'est pas propre aux communes rurales. Selon Duranton (1988), il en serait de même dans les communes très peuplées : « dans beaucoup de mairies, le budget est élaboré par le maire et le secrétaire général, assistés éventuellement du directeur des finances et du directeur du personnel » (p.48), et la préparation du budget ne vise pas à « mobiliser les énergies et les imaginations pour trouver des solutions nouvelles » (p.49). Selon Wildavsky (2001), une pratique similaire est adoptée pour élaborer le budget américain : « le budget d'une année est basé sur celui de l'an passé ; une attention spéciale n'est portée qu'à un nombre limité de ses éléments. La plus grande part du budget est le résultat de décisions antérieures ; on ne s'intéresse qu'à quelques programmes : les nouveaux, et les anciens où il est possible de faire des coupes budgétaires » (p.75).

L'étude des pratiques budgétaires des communes rurales met à jour deux paradoxes :

- un budget est le document important pour rendre compte de l'activité d'une commune³⁸ car il définit les activités et les travaux à réaliser au cours de l'exercice. Pourtant, son élaboration est triviale et nécessite souvent moins d'une journée. Ce paradoxe peut s'expliquer par le fait qu'un budget est largement prédéterminé, d'où une tendance trop nette à reconduire les recettes et les dépenses d'une année sur l'autre (Laurent et Boyer, 1997). Il peut s'expliquer aussi par une approche budgétaire qui n'est pas assez volontariste et qui risque à terme de confronter les communes à des tensions budgétaires importantes de par la conjonction de deux phénomènes : une tendance lourde à la progression des dépenses communes pour satisfaire les demandes accrues des citoyens et un désengagement financier de l'Etat de plus en plus marqué.
- la discussion budgétaire est limitée. Il est donc impossible de déceler une application (au moins volontaire) de la théorie du Public Choice ; celle-ci considère que les processus de décision politiques sont des moyens permettant de privilégier les intérêts de certaines franges de la population. Le vote du budget n'est souvent qu'une simple formalité. Pourtant, le vote du budget (et celui du compte administratif) peut être assimilé à une sorte de « question de confiance ». C'est en partie pour cela que le vote du budget est aussi consensuel. Par ailleurs, d'essence globale et impersonnelle, un budget n'est pas par nature un sujet à contestation. Au vu de nos entretiens, ce sont sur des petites choses (le choix d'un chemin à goudronner, par exemple) qui touchent souvent à l'honneur des conseillers que l'autorité du maire est contestée. Ce consensus sur le vote du budget est présent dans de nombreuses organisations publiques (université par

³⁸Même s'il s'agit d'un document prévisionnel.

exemple) ; de nombreux facteurs explicatifs avancés ici peuvent être repris pour expliquer le consensus dans ces organisations (problèmes d'implication des votants, difficulté à comprendre le mécanisme de la comptabilité publique...).

Les résultats de l'enquête montrent de la part des maires un fort respect des consignes préfectorales en matière budgétaire. Ces résultats sont certainement influencés par le lieu de réalisation de l'enquête. Selon le Président de l'Association des maires et adjoints de ce département, « les maires y sont très légalistes et très respectueux de l'autorité. Nous ne sommes pas dans le département voisin où il est de bonne guerre pour le conseil général et les communes d'être en permanence contre l'Etat et le préfet ».

Le recours aux travaux de Boltanski et Thévenot a permis d'éclairer d'une manière nouvelle l'origine des accords municipaux portant sur les décisions de gestion et sur l'approbation du budget. Les relations municipales relèvent à la fois des mondes civique et domestique.

Notre étude reste incomplète ; elle ne fait, par exemple, pas référence :

- aux théories psychanalytiques. Lors des réunions de conseil municipal, des jeux de séduction existent ; leur impact sur les décisions collectives ne peut être évacué de manière triviale.
- à la théorie du champ politique de Bourdieu. Cette théorie traite du discours et du comportement des hommes politiques professionnels (ce que sont au moins pour partie tous les maires). Un champ politique est un microcosme qui les inclut presque exclusivement. « Dire qu'il y a champ politique, c'est rappeler que les gens qui s'y trouvent peuvent dire ou faire des choses qui sont déterminées non par la relation directe avec les votants, mais avec les autres membres du champ » (Bourdieu, 2000, p.57). Selon Lebart (2003, p.103), le discours percutant est celui « qui conjugue idéalement l'intérêt politique de celui qui parle et le respect scrupuleux des *illusions*³⁹ que partagent ceux qui écoutent » (*illusions* constitués, par exemple, par la croyance en la capacité de la politique à changer la vie). Il en est ainsi par exemple quand un maire évoque devant le conseil ses entretiens avec les puissants (député, préfet...)⁴⁰. Cette théorie aurait pu contribuer à justifier pour partie le consensus budgétaire. Lebart précise en effet que, si le discours d'un conseiller municipal est moins écouté et l'autorise à plus de liberté par rapport aux croyances fondatrices du champ politique, cette liberté ne va jamais « jusqu'à l'hérésie pure » (p.105). Avec ce cadre de pensée, on considère qu'un conseiller est porté naturellement à légitimer et à approuver les actions de l'équipe municipale à laquelle il appartient.
- aux travaux de Mauss sur le don. Selon Mauss, donner c'est manifester sa supériorité et être plus haut ; et un don doit être suivi d'un contre-don. « Accepter sans rendre ou sans rendre plus, c'est se subordonner, devenir client et serviteur, devenir petit » (1993, p.270). Si on assimile l'approbation du budget à un don du conseil municipal, en quoi consiste le contre-don du maire ? Comment peut-il éteindre sa dette ? Cette analyse déroge bien sûr au sens commun du vote, qui considère ce dernier comme l'expression d'une volonté (Le Bohec, 1994).

Ces trois pistes de recherche ne paraissent pas toutefois aussi performantes que l'approche dont nous avons usé, comme vecteur explicatif des décisions municipales ou du

³⁹« L'*illusio*, c'est le fait d'être pris au jeu, d'être pris par le jeu, de croire que le jeu en vaut la chandelle » (Bourdieu, 1994, p. 151).

⁴⁰Dans le monde domestique, les êtres à l'état de grand sont insérés dans une hiérarchie ; « ils sont grands par la relation qui les relie à des plus grands dont ils sont appréciés » (Boltanski et Thévenot, 1991, p.208) ou par lesquels ils sont considérés. Le supérieur a le devoir de faire participer les petits « à ce qui fait sa grandeur » (p.209).

consensus budgétaire.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bidart M.-T. et Moraud J.-C. (1997), *M14, la nouvelle comptabilité des communes*, Berger-Levrault, Paris.
- Bœuf J.-L. (1999), « Les finances locales », *Cahiers Français*, n° 293, pp. 47-58.
- Boltanski L. et Thévenot L. (1991), *De la justification : Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris
- Bourdieu P. (1982), *Ce que parler veut dire*, Fayard, Paris.
- Bourdieu P. (1994), *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Le seuil, Paris.
- Bourdieu P. (2000), *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon.
- Brolles R. et Straub B. (2002), *Budget des communes : gestion et comptabilité*, Berger-Levrault, Paris.
- Brunelli P. (1998), *Le contrôle de légalité*, LGDJ, Paris.
- Burlaud A. (1980), « Le contrôle de gestion dans les services publics », Actes du congrès de l'AFC, Paris.
- Busson-Villa F. et Ducrocq C. (1999), « La mutation des relations entre le maire et les citoyens : vers une implication plus forte de la population dans la gestion communale », dans : *Maire, entrepreneurs, emploi*, Dalloz, Paris.
- Carlier B. et Ruprich-Robert C. (1996), *Initiation aux finances locales*, Berger-Levrault, Paris.
- Charpentier M. et Grandjean P. (1998), *Secteur public et contrôle de gestion*, Editions d'Organisation, Paris.
- Chatelain-Ponroy S. (2003), « Prolégomènes à l'analyse des coûts dans des organisations culturelles municipales », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, tome 9, vol.1, mai, pp.79-93.
- Claverie E. et Lamaison P. (1982), *L'impossible mariage. Violence et parenté en Gévaudan, XVIIème, XVIIIème et XIXème siècles*, Hachette, Paris.
- Commissariat Général du Plan, Conseil National de l'Evaluation (2003), *Rapport de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural*, Juin.
- Copé J.-F. et Werner F. (1993), *Finances locales*, Economica, 2e édition, Paris.
- De Courson J. (2000), *Les élus locaux*, Editions d'Organisation, Paris.
- Demesteere R. (1989), « Y a-t-il une spécificité du contrôle de gestion dans le secteur public », *Politique et Management public*, décembre.
- Direction générale des collectivités locales (2002), « Les budgets primitifs des communes en 2002 », *Statistiques et finances locales*, décembre.
- Direction générale des collectivités locales (2003), « Les collectivités locales en chiffres 2002-2003 », *Statistiques et finances locales*, janvier.
- Direction générale des collectivités locales (2003), « La fiscalité directe locale en 2003 », *Bulletin d'informations statistiques*, n°45, octobre.
- Direction générale des collectivités locales (2003), « Les budgets primitifs des communes en 2003 », *Statistiques et finances locales*, A paraître.
- Duranton J. (1988), *Le métier de maire*, Le Moniteur, Paris.
- Kryn J. (1971), *Lettres d'un maire de village*, Grasset, Paris.
- Foyer J. (1983), « La politique au village », *Pouvoirs*, n°24.
- Froger P.-J. (1976), *Le maire et son village*, Le Cercle d'Or, Les Sables d'Olonne.
- Gachet B. (1996), « La délégation des services publics aux associations par les collectivités locales : L'exemple des communes françaises », *Annales de l'Economie publique sociale et coopérative*, vol.67, n°4, pp.519-543.
- Gibert P. (1980), *Le contrôle de gestion des organisations publiques*, Editions d'Organisation, Paris.
- Lachaume J.-F. (1995), « Maire de village », *Pouvoirs*, n°73, pp.19-28.
- Lande E. (1998), « Le périmètre de consolidation dans le secteur public : identification et validation », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, tome 4, Vol.1, mars, pp.107-127.
- Laurent P. et Boyer B. (1997), *La stratégie financière des collectivités locales*, LGDJ, Paris.
- Le Bart C. (2003), « Les maires : Sociologie d'un rôle », Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq.
- Le Bart C. (2003), « La sociologie du discours politique : de la théorie des champs à la sociologie de la grandeur », *Mots*, n°72, juillet, pp.97-109.
- Le Bohec J. (1994), « Le travail de mobilisation électorale et de dénégation de leur intérêt effectué par les maires », dans : J. Fontaine et C. Le Bart, *Le métier d'élu local*, L'Harmattan, Paris.
- Livian Y.F. et Herreros G. (1994), « L'apport des économies de la grandeur : une nouvelle grille d'analyse des organisations », *Revue Française de Gestion*, n°101, Novembre-décembre, pp.43-59.
- Marchand Y. (1996), *L'ordinaire de la république : Enjeux et périls du métier de maire*, Editions de Paris, Paris.
- Marillia G.D. (2002), *Les pouvoirs du maire*, Berger-Levrault, Paris.
- Max A. (1977), *SOS Monsieur le Maire*, Grasset, Paris.

- Mauss M., (1993), « Essai sur le don, forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », dans : *Sociologie et anthropologie*, PUF, Paris.
- Meyssonier F. (1996), « Nature et outils du management public », dans *Le maire entrepreneur*, Presses Universitaires de Pau, Pau.
- Schmidt G. (1999), « Synthèse des résultats des entretiens d'une vingtaine de maires et autres acteurs locaux », dans *Maire, entrepreneurs, emploi*, Dalloz, Paris.
- Teller R. (1996), « La comptabilité au service du maire entrepreneur », dans *Le maire entrepreneur*, Presses Universitaires de Pau.
- Wildavsky A. (2001), *Budgeting and Governing*, Transaction Publishers, New Brunswick.