

## **FICHE 2 : L'ELABORATION DES BUDGETS LOCAUX**

Les budgets des collectivités territoriales sont le fruit d'une procédure prévue par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) et placée sous le contrôle des Chambres régionales des comptes.

### **I - LA PROCEDURE D'ELABORATION**

Elle se décompose en deux temps : la préparation et la décision.

#### **A – La préparation**

##### **a) La phase technique**

###### **1° Les acteurs**

- La préparation incombe à l'exécutif c'est à dire au Maire, au Président du Conseil général, au Président du Conseil régional. Bien sûr ils sont aidés dans leur tâche par leurs adjoints aux finances pour les communes ainsi que les vice-présidents chargés des finances dans les départements et les régions.
  - Leurs services, mais aussi ceux de l'Etat leur apportent leur concours. Les services des collectivités territoriales sont les différents services dépensiers qui font un certain nombre de propositions, mais surtout ce sont les services financiers qui centralisent les opérations de préparation. L'aide des services de l'Etat est également d'un grand secours. Qu'il s'agisse des services fiscaux, ou comptables. La Direction Générale des Impôts communique chaque année la base d'imposition des quatre taxes, les directions départementales peuvent réaliser des simulations portant sur les taux des différentes taxes. Les services comptables quant à eux interviennent également. Au niveau central, la Direction de la Comptabilité Publique établit de nombreux documents sur la structure et l'exécution des budgets locaux. Au plan local les receveurs municipaux sont d'un grand secours pour les Maires des petites communes notamment.
- Enfin la Direction Général des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur apporte de nombreuses informations aux différentes collectivités territoriales.
- Les exécutifs locaux sont enfin amenés à consulter les commissions des finances de leur assemblée. Au niveau régional, le Comité économique et social doit être consulté.

###### **2° Les données**

Les décrets du 29 décembre 1982 donnent la liste des informations que doivent recevoir les collectivités territoriales pour élaborer leur budget. Ce sont des données qui pour la plupart sont arrêtées par la loi de finances de l'année et qui conditionnent l'élaboration du budget des collectivités territoriales. Il s'agit notamment des éléments nécessaires au calcul de la dotation globale de fonctionnement, d'équipement, du montant de la dotation du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, du montant prévisionnel des bases des quatre taxes, bref des éléments absolument indispensables pour calculer les recettes. D'autres éléments comme la prévision d'évolution des rémunérations des agents de l'Etat ainsi que le tableau des charges sociales supportées par les communes permettent de préciser une partie des dépenses.

## **b) La phase politique : le débat d'orientation budgétaire**

### ***1° L'origine du débat***

La loi du 6 février 1992, dans ses articles 11 et 12, a étendu aux communes de 3 500 habitants et plus, ainsi qu'aux régions, l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget qui était déjà prévue pour les départements (loi du 2 mars 1982). L'article L.2312-1 du CGCT reprend cette disposition : «Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8». Ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget par l'Assemblée. Les mêmes dispositions existent relativement aux départements (L. 3312-1) et aux régions (L. 4311-11)

### ***2° Le déroulement du débat***

Le débat peut se tenir dans un délai très court avant le vote du budget. Si c'est le cas il sera difficile d'intégrer les souhaits exprimés par les conseillers municipaux, généraux ou régionaux dans le budget et le débat restera alors une simple formalité. Dans le même sens il faut souligner que le vote d'une résolution ou d'une décision sur les orientations n'est pas expressément prévu. L'organisation de ce débat s'inscrit donc uniquement dans la logique du droit à l'information et du renforcement de la démocratie locale prévus dans le titre II de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Juridiquement, ce débat a été considéré par la jurisprudence comme une formalité substantielle . (TA Versailles 28 dec.1993 Commune de Fontenay-le-Fleury)

## **B – La décision : le vote**

### **a) Les règles générales**

#### ***1° Les modalités***

- **Forme**
  - L'auteur : C'est l'organe délibérant qui est compétent pour se prononcer sur le budget : Conseil municipal (art. L.2312-1), Conseil général (art. L.3312-1), Conseil régional. (art. L. 4311-1)
  - L'information : Les membres des assemblées délibérantes ont le droit de se faire communiquer tous les documents budgétaires dont disposent les services. De plus une note explicative de synthèse doit être jointe à la convocation des membres de l'assemblée délibérante. ( art. L.2121-12).
  - Le quorum (la moitié des membres du Conseil) doit être réuni au moment du vote proprement dit et pas seulement au début de la séance. Le vote peut se faire au scrutin secret si un tiers des membres présents le réclame.
- **Fond**
  - Le vote se fait par chapitre ou si l'assemblée délibérante le décide par article. (Art. L. 2312-2) pour les communes ; L.3312-1 pour les départements ; L.4311-1 pour les régions).
  - Concrètement, il se déroule en deux temps. D'abord, sont votés les chapitres ou les articles puis dans un deuxième temps intervient le vote d'ensemble.
  - Pour les communes de plus de 10.000 habitants ainsi que pour les départements et les régions le vote peut se faire par nature ou par fonction.

#### ***2° Les délais***

- Les différents délais.

- Le budget doit être adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il s'applique. ( art. L.1612-1).
- Mais le budget est rarement voté le 1<sup>er</sup> janvier. En réalité le contenu des budgets locaux est tributaire de celui de l'Etat (montant des dotations, informations fiscales, etc... ). C'est pourquoi, la loi du 2 mars 1982 (art L.1612-1 CGCT) accorde aux collectivités locales la possibilité d'adopter leurs budgets jusqu'au 31 mars (à condition que les informations indispensables à l'établissement du budget aient été transmises avant le 15 mars)
- La sanction des délais.
  - Dans l'hypothèse où le budget n'est pas voté le 1<sup>er</sup> janvier, l'exécutif de la collectivité territoriale peut mettre en recouvrement les recettes et s'agissant des dépenses de fonctionnement, il peut les engager et les liquider dans la limite des crédits inscrits au budget précédent. Quant aux dépenses d'investissement elles peuvent être mandatées dans la limite du quart des crédits de l'année précédente sur autorisation de l'assemblée délibérante (art L. 1612-1 CGCT).
  - Enfin, si le budget n'est pas voté le 31 mars ou le 15 avril les années de renouvellement des organes délibérants, une procédure de contrôle budgétaire est intentée. (Voir infra)

### **b) Les règles propres aux régions**

La loi du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et au fonctionnement des conseils régionaux a introduit deux nouvelles procédures de vote.

#### ***1° Le vote bloqué (art. 22 de la loi devenu art. L. 4311-1 du CGCT)***

Après l'examen du budget, le Président du Conseil régional peut demander un vote d'ensemble sur le texte en tenant compte éventuellement d'un ou plusieurs amendements présenté lors de la discussion.

#### ***2° Le 49-3 régional (art. 23 de la loi devenu art. L. 4311-1-1 du CGCT)***

Si le budget a été rejeté au 20 mars ou au 30 avril les années de renouvellement des Conseils régionaux, le Président du Conseil régional présente un nouveau projet dans les dix jours suivant le rejet. Ce texte sera considéré comme adopté à moins qu'une motion de renvoi présentée par la majorité absolue des membres du Conseil régional ne soit adoptée à la même majorité dans un délai de 5 jours à compter du dépôt du nouveau projet.. Cette motion doit en outre comporter le nom du nouveau candidat aux fonctions de président du Conseil régional ainsi qu'une déclaration de celui-ci elle est accompagné d'un projet de budget.

## **II - LE CONTROLE DE L'ELABORATION**

Le budget est un acte au contenu particulier et important. Il doit respecter un certain nombre de principes. Le contrôle du respect de ces principes constitue l'objet de ce que l'on appelle le contrôle budgétaire assuré par les Chambres régionales des comptes (CRC).

### ***A - Le contrôle du principe des dépenses obligatoires***

- a) La non inscription d'une dépense obligatoire** (Art. L. 1612-15 du CGCT)

Certaines dépenses sont obligatoires, si elles ne sont pas inscrites dans le budget, une procédure de contrôle sera alors mise en œuvre.

### ***1° Les dépenses obligatoires***

Le Code retient deux critères pour définir les dépenses obligatoires : « *les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ».

### ***2° La procédure***

Le représentant de l'Etat dans le département ou le comptable public concerné ou toute personne y ayant intérêt peut saisir la CRC. Dans le mois qui suit la CRC constate la non-inscription et met en demeure la collectivité territoriale d'inscrire le dépense. En cas de non-exécution dans le mois, la CRC demande au préfet de se substituer à la collectivité défaillante : « *le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence* ». S'il s'écarte des propositions de la Chambre il doit prendre une décision motivée.

#### **b) Le non-mandatement d'une dépense obligatoire (Art. L. 1612-16 du CGCT)**

Quand une dépense est obligatoire, il faut non seulement qu'elle soit inscrite dans le budget, mais encore qu'elle soit mandatée sans quoi elle ne pourra être payée. A défaut de mandatement le préfet met en demeure le Maire le Président du Conseil général ou le Président du Conseil régional d'y procéder. Si la mise en demeure reste sans effet dans le mois, qui suit le préfet procède d'office au mandatement.

## ***B – Le contrôle du principe de l'annualité (Art. L. 1612-2 du CGCT)***

### **a) Les délais de vote**

Si le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté le 31 mars ou le 15 avril, les années de renouvellement des conseils, la procédure de contrôle pourra être entamée. Encore faut-il que toutes les pièces nécessaires à l'établissement du budget aient été transmises par l'Etat quinze jours plus tôt.

### **b) La procédure**

Saisi par le préfet dans les quinze jours suivant la date limite du vote, la CRC, formule dans le mois qui suit des propositions en vue du règlement du budget, sur cette base le préfet règle et rend exécutoire le budget.

## ***C - Le contrôle du principe de l'équilibre***

L'équilibre d'un budget apparaît d'abord au moment du vote de celui-ci, mais c'est surtout après exécution que l'on peut vérifier s'il a été réel ou non.

### **a) Le déséquilibre du budget voté**

Le budget doit être voté en équilibre réel ; si ce n'est pas le cas une procédure sera engagée.

**1° La notion d'équilibre réel** (Art. L. 1612-4 du CGCT)

Trois éléments permettent de définir cette notion : les deux sections doivent être chacune en équilibre ; les recettes et les dépenses doivent être évaluées de manière sincère ; le remboursement de la dette en capital doit se faire par des ressources propres.

**2° La procédure de rétablissement de l'équilibre** (Art. L. 1612-5 du CGCT)

Le préfet saisit la CRC dans le mois suivant la transmission du budget. La CRC propose à la collectivité des mesures visant à rétablir l'équilibre et lui demande une nouvelle délibération. Si les mesures prises sont insuffisantes ou si aucune mesure n'est adoptée, le préfet règle le budget et le rend exécutoire.

**c) Le déficit du compte administratif** (Art. L. 1612-14 du CGCT)

Lors du vote sur le compte administratif un déficit peut apparaître. S'il est suffisamment important il sera à l'origine d'une procédure de contrôle. Toutefois si le compte administratif n'est pas transmis dans les délais (au plus tard le 15 juillet), une procédure identique à la précédente sera entamée. (art L.1612-13 du CGCT).

**1° L'importance du déficit**

Pour les régions, les départements ainsi que pour les communes de plus de 20.000 habitants le déficit constaté doit être égal ou supérieur à 5 % des recettes de fonctionnement. Pour les communes de moins de 20.000 habitants le déficit doit être supérieur ou égal à 10 % des mêmes recettes.

**2° La procédure de contrôle**

Saisie par le préfet, la CRC, dans les deux mois qui suivent, propose des mesures permettant de rétablir l'équilibre. Le budget primitif suivant est automatiquement transmis à la CRC. Si le déficit n'est pas résorbé, la CRC fait au préfet des propositions sur la base desquelles il réglera et rendra exécutoire le budget.

► Pour consulter le CGCT et disposer de nombreuses informations voir :

<http://www.ccomptes.fr/>