



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**La préparation et le vote des budgets
locaux
(fiche thématique)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - La préparation du budget.....	4
A – La phase technique	4
B - La phase politique : le débat d’orientation budgétaire	5
II - Le vote du budget.....	6
A - La convocation de l’assemblée délibérante.....	6
B - Le vote de l’assemblée délibérante	7

INTRODUCTION

Bien que l'adoption des budgets locaux obéisse à des règles procédurales moins sophistiquées qu'au niveau national, l'on retrouve les deux grandes étapes de tout processus budgétaire, à savoir une phase de préparation matérielle réalisée par l'exécutif et une phase d'examen et de vote par l'assemblée délibérante.

L'élaboration du budget de la collectivité revient, donc, à l'exécutif local : le maire, le président du conseil départemental et le président du conseil régional. Ceux-ci sont assistés, dans cette tâche, par des services internes à la collectivité, mais aussi par certains services de l'Etat dans la mesure où l'évaluation des recettes du budget est tributaire d'informations que seuls ces services peuvent fournir. L'assemblée délibérante est, également, associée à ce processus au travers du débat d'orientation budgétaire.

L'examen et le vote relèvent, en revanche, de la compétence de la seule assemblée délibérante de la collectivité. Comme pour l'adoption des lois de finances, diverses dispositions sont prévues pour permettre à ses membres de préparer la discussion budgétaire de manière optimale. En revanche, les règles en matière de délai de vote se démarquent, ici, nettement, de ce qui a cours au niveau national : les collectivités étant, en partie, dépendantes des décisions de l'Etat, lesquelles ne sont définitives qu'à la fin de l'année précédente, le vote sur les budgets locaux peut, ainsi, intervenir bien après le début de l'exercice budgétaire.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la préparation du budget (I) et d'analyser, dans une seconde partie, le vote du budget (II).

I - LA PREPARATION DU BUDGET

La préparation des budgets locaux est rythmée par deux grands moments : la phase technique de préparation proprement dite qui incombe à l'exécutif local (A) et la phase politique au cours de laquelle a lieu devant l'assemblée délibérante un débat d'orientation budgétaire (B).

A – La phase technique

Le budget est préparé par l'exécutif local : le maire pour les communes, le président du conseil départemental pour les départements et le président du conseil régional pour les régions. Dans cette tâche, ceux-ci sont aidés par les adjoints aux finances pour les communes et par les vice-présidents chargés des finances dans les départements et les régions. Différents services apportent, également, leur aide : certains sont propres à la collectivité, d'autres sont des services de l'Etat. Des mécanismes de consultation sont, également, prévus.

Les services de la collectivité qui interviennent en matière financière varient selon la taille de la collectivité. Dans les communes de petite taille, c'est, souvent, le secrétaire de mairie, voire le receveur municipal, qui prépare le budget. Dans les communes plus importantes, ainsi que dans les départements et les régions, l'exécutif local, dispose, généralement, d'un personnel administratif compétent et spécialisé pour l'élaboration du budget, qu'il s'agisse des services dépensiers à qui il revient de faire des propositions ou des services financiers proprement dit qui élaborent le budget compte tenu des informations en leur possession et de la politique décidée par l'exécutif local.

Les services de l'Etat jouent, également, un rôle majeur. En effet, les collectivités locales sont tributaires, pour l'évaluation de leurs recettes, d'informations que leurs communique l'Etat, notamment la DGFIP (Direction générale des finances publiques). Il en va ainsi des bases d'imposition des quatre taxes locales et des dotations étatiques. Les collectivités peuvent, dans ce cadre, demander aux services fiscaux de réaliser des simulations portant sur les taux des différentes taxes.

Enfin, les exécutifs locaux sont amenés à consulter les commissions des finances de leur assemblée. Au niveau régional, le comité économique et social régional doit émettre un avis obligatoire sur les documents budgétaires. En outre, même si ce type de démarche demeure exceptionnel, l'exécutif local peut décider de consulter la population locale dans le cadre de réunions de quartier, de pétitions ou, encore, de référendum.

B - La phase politique : le débat d'orientation budgétaire

L'examen du budget doit, hormis pour les communes de petite taille, être précédé d'un débat d'orientation budgétaire. Cette procédure, instaurée initialement par la loi du 2 mars 1982 pour les départements, a été étendue, par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, aux communes comptant au moins 3 500 habitants et aux régions. Il s'agit, là, d'une formalité substantielle (TA Versailles, 28/12/1993, *Commune de Fontenay-le-Fleury*) : en d'autres termes, son non-respect grève la validité du futur budget. Bien que son contenu ne soit pas formalisé, son principe est de permettre à l'exécutif local d'informer l'assemblée sur la situation financière de la collectivité et de lui présenter les grandes lignes et les principales options du futur budget.

Sur le plan procédural, le débat d'orientation budgétaire doit faire l'objet d'une délibération distincte de celle du budget et s'effectuer dans les conditions applicables à toute séance de l'assemblée délibérante. Il doit, surtout, être organisé dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget pour les communes et les départements et dans les dix semaines précédant le même évènement pour les régions. Le débat peut donc, en théorie, avoir lieu peu de temps avant le vote du budget. Un jugement du Tribunal administratif de Versailles est, toutefois, venu contrecarrer les risques d'une telle dérive en jugeant que la tenue du débat d'orientation budgétaire ne pouvait avoir lieu à une échéance trop proche du vote du budget. Ainsi, a-t-il considéré que la tenue du débat le soir même du vote du budget justifiait l'annulation de la délibération approuvant le budget de la collectivité (TA Versailles, 16/03/2001, *M. Lafon c/ Commune de Lisses*).

II - LE VOTE DU BUDGET

L'adoption du budget relève de la seule compétence de l'assemblée délibérante de la collectivité. Celle-ci doit, alors, être convoquée (A) et procéder au vote proprement dit (B).

A - La convocation de l'assemblée délibérante

La convocation des membres de l'assemblée délibérante obéit à certaines règles dont le but est de permettre aux intéressés de préparer de manière optimale la discussion budgétaire.

A cette fin, la convocation, accompagnée des pièces informatives, doit parvenir aux conseillers départementaux et régionaux au moins douze jours francs avant l'examen du budget. Pour les communes comptant au moins 3 500 habitants, ce délai est de cinq jours francs minimum (trois jours francs au moins pour les autres communes). Ces délais peuvent être abrégés en cas d'urgence, sans, toutefois, pouvoir être inférieurs à un jour franc.

Dans la même optique, la convocation doit être accompagnée, outre du projet de budget, de différents documents budgétaires destinés à l'information des membres des assemblées. Ainsi, les conseillers départementaux et régionaux se voient remettre un rapport, quand que les membres du conseil municipal doivent être destinataires d'une note de synthèse suffisamment détaillée. En plus de ces documents, pour les régions, les départements et les communes de plus de 3 500 habitants, les élus doivent, également, recevoir communication de certaines annexes, telles que la liste des subventions versées aux associations, un tableau retraçant les emprunts garantis, une consolidation des budgets annexes et du budget principal, une synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération ou, encore, la présentation de certains ratios financiers comme le produit des impôts par rapport à la population. Enfin, tout membre de ces assemblées peut demander la communication de pièces complémentaires susceptibles d'éclairer le débat.

B - Le vote de l'assemblée délibérante

L'assemblée délibérante est seule compétente pour se prononcer sur le budget présenté par l'exécutif de la collectivité : il s'agit du conseil municipal, du conseil départemental et du conseil régional. La délibération de l'assemblée locale n'est, toutefois, valide que si un quorum égal à la moitié des membres de l'assemblée est atteint. Ce quorum doit être réuni au moment du vote proprement dit et pas seulement au début de la séance

En principe, le vote devrait intervenir au plus tard le 1^{er} janvier de l'exercice. Mais, le contenu des budgets locaux est, comme indiqué plus haut, tributaire de données transmises par les services de l'Etat, lesquelles ne sont, définitivement, décidées qu'une fois la loi de finances de l'année adoptée à la fin de l'année précédente. Aussi, la date limite de vote des budgets locaux est-elle fixée au 15 avril de l'exercice ; l'année de renouvellement des organes délibérants, cette date limite est reportée au 30 avril. Le non-respect de ces délais est sanctionné par la saisine de la Chambre régionale des comptes par le préfet.

Du point de vue du déroulement de la discussion budgétaire, le vote se fait par chapitre ou, si l'assemblée délibérante le décide, par article à l'intérieur de chaque section. 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 : cela consiste à regrouper, dans une même famille ou fonction (par exemple, l'éducation), les dépenses de fonctionnement et d'investissement qui y correspondent. La section de fonctionnement doit, par ailleurs, être adoptée avant la section d'investissement. Et, ces deux sections doivent être votées en équilibre réel et sincère.