



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**La préparation et le vote des budgets
locaux
(cours)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - La préparation du budget.....	4
A - Le débat d'orientation budgétaire.....	4
B - L'élaboration du projet de budget	5
C - Les consultations.....	6
II - Le vote du budget.....	7
A - La convocation de l'assemblée délibérante.....	7
B - Le vote de l'assemblée délibérante	8

INTRODUCTION

Même si l'adoption des budgets locaux obéit à des règles procédurales moins sophistiquées qu'au niveau national, l'on retrouve divers éléments destinés, notamment, à assurer une information suffisante des élus ou encore à permettre le vote du budget en temps voulu. Ce processus suit deux grandes étapes : la préparation proprement dite par l'exécutif local, et l'adoption du texte par l'assemblée délibérante.

La première étape est donc celle de l'élaboration du projet de budget (I). Si celui-ci est élaboré par l'exécutif local, lequel est tributaire d'informations fournies par les services de l'Etat, d'autres acteurs sont appelés à intervenir : ainsi, l'assemblée délibérante participe à ce processus via le débat d'orientation budgétaire. Une fois le projet de budget élaboré, vient le vote par l'assemblée locale (II). Ainsi, la convocation de ses membres doit intervenir dans certains délais et être accompagnées de documents informatifs. Par ailleurs, la réunion des assemblées ne sera valide que si un quorum est atteint. Surtout, si le budget peut être adopté bien après le début de l'exercice budgétaire du fait que les collectivités sont tributaires des décisions nationales, son vote doit, cependant, intervenir avant le 31 mars ou le 15 avril l'année du renouvellement des organes délibérants. Au plan des règles de fond, il importe de retenir que les deux sections du budget, la section de fonctionnement et la section d'investissement, doivent être votées en équilibre.

I - LA PREPARATION DU BUDGET

Avant les lois de décentralisation de 1982-1983, l'élaboration du budget des départements et des régions relevait du préfet. Désormais, cette préparation incombe à l'exécutif local, maire, président du conseil général ou régional, dans le cadre d'une procédure faisant intervenir d'autres acteurs. Partant, ce processus suit plusieurs étapes.

A - Le débat d'orientation budgétaire

La préparation du budget primitif doit obligatoirement être précédée d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) dans les communes de plus de 3 500 habitants, dans les départements ainsi que les régions : il s'agit là d'une condition de validité du futur budget. Celui-ci doit avoir lieu au moins deux mois avant l'examen du budget pour les communes, dans les deux mois précédant le vote du budget pour les départements, et dans les dix semaines qui précèdent le vote du budget pour les régions. Si le contenu de ce débat n'est pas formalisé, il incombe, en revanche, à l'exécutif local de présenter les grandes lignes et les principales options du futur budget.

B - L'élaboration du projet de budget

Les acteurs de cette élaboration varient selon la taille des collectivités. Ainsi, dans les collectivités importantes, ce sont les services municipaux qui préparent, sous la direction d'un secrétaire général, le projet de budget : concrètement, les services administratifs font connaître leurs besoins à l'aune des grandes orientations définies, puis les services financiers élaborent le projet de budget compte tenu des informations en leur possession et de la politique fixée. Dans les communes de petite taille, en revanche, l'élaboration du projet de budget relève du maire lui-même, assisté par le comptable.

Ce processus dépend étroitement de l'Etat. Ainsi, tant les bases d'imposition de la fiscalité directe locale que les dotations étatiques ne peuvent être connues par les collectivités qu'une fois votée la loi de finances de l'année. Dès lors, le rythme de préparation du budget local dépend étroitement de celui du budget national. Par ailleurs, s'agissant spécifiquement des bases d'imposition des taxes locales, les collectivités sont tributaires des informations fournies par la Direction générale des finances publiques.

C - Les consultations

Une fois élaboré, le projet de budget est soumis à une commission des finances qui peut formuler des observations. Pour les régions, le comité économique et social régional doit émettre un avis obligatoire sur les documents budgétaires. Par ailleurs, même si ce type de démarche reste exceptionnel, l'exécutif local peut décider de consulter la population locale dans le cadre de réunions de quartier, de pétitions ou encore de référendum.

II - LE VOTE DU BUDGET

L'adoption du budget relève de la seule compétence de l'assemblée délibérante locale : conseils municipal, général et régional. Celle-ci doit, alors, être convoquée et procéder au vote proprement dit.

A - La convocation de l'assemblée délibérante

Afin que la convocation des membres de ces assemblées soit valide, celle-ci doit être accompagnée, outre du projet de budget, de documents permettant auxdits membres de disposer d'une information suffisante sur le projet de budget. Ainsi, les conseillers généraux et régionaux se voient remettre un rapport, tandis que les membres du conseil municipal doivent être destinataires d'une note de synthèse suffisamment détaillée. En plus de ces documents, les régions, les départements et les communes de plus de 3 500 habitants doivent présenter 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, la présentation de certains ratios financiers comme, par exemple, le produit des impôts par rapport à la population. Par ailleurs, tout membre de ces assemblées peut demander la communication de pièces complémentaires susceptibles d'éclairer le débat.

En matière de délais, la convocation, accompagnée des pièces informatives, doit parvenir aux conseillers généraux et régionaux au moins douze jours francs avant l'examen du projet de budget. Pour les communes, ce délai est de cinq jours francs. Ce délai de convocation peut, cependant, être abrégé en cas d'urgence, sans pouvoir être inférieur à une journée.

B - Le vote de l'assemblée délibérante

Il faut d'abord noter que la délibération de l'assemblée locale n'est valide que si un quorum est atteint : ainsi, au moins la moitié des membres de l'assemblée doit être présente ou représentée. Si le quorum n'est pas atteint, l'exécutif local peut convoquer une nouvelle réunion dans un délai de trois jours, sans qu'un quorum ne soit ici exigé. La séance est, en principe, publique, même si un débat à huit clos peut être imposé sous certaines conditions.

En ce qui concerne les délais, dans la mesure où le budget primitif est tributaire des décisions nationales, son vote peut intervenir jusqu'au 31 mars ou jusqu'au 15 avril l'année du renouvellement des organes délibérants. Dans l'hypothèse où l'Etat n'a pas transmis avant le 15 mars les informations nécessaires à l'établissement du budget local, une autre règle s'applique : la collectivité locale a, ainsi, 15 jours suivant la transmission de ces informations pour arrêter son budget. Ces délais profitent principalement aux petites communes, dans la mesure où les grandes collectivités disposent de services suffisamment développés pour pouvoir adopter le budget avant la fin de l'année précédant celle de son exécution. Notons, enfin, que le non respect de ces délais est sanctionné par la mise en œuvre par le préfet d'une procédure d'établissement d'office du budget devant la Chambre régionale des comptes.

S'agissant des règles de vote, celui-ci se fait à la majorité absolue des suffrages exprimés. Les membres de l'assemblée locale dispose d'un droit d'amendement, mais celui-ci est beaucoup moins exercé qu'au niveau national. Les budgets sont, par ailleurs, votés par chapitres, mais ils peuvent l'être par articles à l'intérieur de chaque section si l'assemblée délibérante le décide. Du point de vue de l'ordre du vote, il faut noter que la section de fonctionnement doit être adoptée avant la section d'investissement. Surtout, ces deux sections doivent être votées en équilibre. Concrètement, cela signifie que les dépenses de fonctionnement ne peuvent être financées par le recours à l'emprunt. A l'inverse, la section d'investissement peut être financée par l'emprunt, mais il n'est pas possible de rembourser le capital emprunté par un nouvel emprunt.