



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les principes budgétaires locaux
(cours)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Le principe d'annualité	4
A - Les exceptions à l'exigence d'antériorité.....	4
B - Les exceptions à la limitation de l'exercice budgétaire à 12 mois.....	5
II - Le principe d'unité.....	6
III - Le principe d'universalité	7
IV - Le principe de spécialité.....	8
V - Le principe d'équilibre	9
VI - Le principe de sincérité	10
VII - La règle de prudence.....	11

INTRODUCTION

Les règles qui régissent les budgets locaux se doivent de respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales qui implique, en matière budgétaire, l'autonomie financière de ces dernières et qui se traduit par l'existence d'un budget autonome. Trois grandes règles en découlent. D'abord, les collectivités ont le libre choix de la dépense, à l'exception des dépenses obligatoires. Elles doivent, par ailleurs, disposer de ressources propres suffisantes. Enfin, les contrôles exercés par l'Etat et les différentes juridictions doivent être respectueux du principe de libre administration, ce qui implique que le contrôle est un simple contrôle de légalité et qu'il intervient a posteriori.

C'est à l'aune de ce cadre général que doivent, alors, s'apprécier les différents principes budgétaires applicables aux collectivités locales. Ces derniers sont communs aux finances de l'Etat, et sont destinés, ici aussi, à permettre aux assemblées délibérantes d'exercer un contrôle étroit et constant des finances locales. Comme au niveau national, ils subissent des aménagements : c'est le cas pour les principes d'annualité (I), d'unité (II), d'universalité (III) et de spécialité (IV). Ils peuvent, par ailleurs, pour certains d'entre eux, apparaître plus contraignants : il en va, ainsi, des principes d'équilibre (V) et de sincérité budgétaires (VI). Il faudra, pour conclure, dire quelques mots de la règle de prudence (VII).

I - LE PRINCIPE D'ANNUALITE

Selon le principe d'annualité, le budget local doit être voté pour une année : il découle de ce principe que le vote du budget doit avoir lieu avant le 1^{er} Janvier et que l'exercice budgétaire doit être de 12 mois. Sa justification est la même qu'en matière de finances de l'Etat, à savoir permettre aux assemblées délibérantes de contrôler régulièrement les finances de la collectivité. Pour autant, ce principe connaît, ici aussi, certains aménagements.

A - Les exceptions à l'exigence d'antériorité

Les premières concernent les atteintes à l'exigence d'antériorité. Pour les comprendre, il faut bien avoir à l'esprit qu'une partie importante des budgets locaux dépend étroitement des différentes dotations étatiques ou dispositions fiscales contenues dans la loi de finances. Les collectivités doivent donc attendre le vote de cette dernière pour pouvoir élaborer le budget. Ainsi, s'explique que les budgets locaux puissent être adoptés bien après le premier jour de l'année, en l'occurrence 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.

La question se pose, alors, de savoir comment fonctionne la collectivité durant la période qui s'échelonne entre le 1^{er} janvier et le jour de l'adoption du budget. En fait, un système de mesures provisoires permet l'exécution de certaines recettes et de certaines dépenses. Ainsi, en matière de fonctionnement, l'exécutif peut, sans autorisation du conseil, effectuer les opérations de recettes et de dépenses dans la limite de celles du budget de l'année précédente. En matière d'investissement, il peut, avec l'autorisation du conseil, effectuer les opérations de dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'année précédente.

B - Les exceptions à la limitation de l'exercice budgétaire à 12 mois

Le principe d'annualité implique que l'exercice budgétaire soit de 12 mois, ni plus ni moins. Cette règle connaît un premier aménagement avec ce que l'on appelle la « journée complémentaire ». Concrètement, cela signifie que les collectivités territoriales peuvent jusqu'au 31 janvier de l'année N+1 rattacher à l'année N des opérations pourtant encaissées en N+1. Cette possibilité n'existe que pour la section de fonctionnement.

Par ailleurs, les collectivités disposent, comme l'Etat, d'instruments de pluriannualité budgétaire. Elles peuvent, ainsi, recourir au système des autorisations de programme qui permettent à l'ordonnateur d'engager juridiquement la collectivité sur plusieurs années en matière d'investissements. La même faculté est offerte pour la section de fonctionnement : elles concernent les seules dépenses résultant de conventions ou de délibérations au titre desquelles les collectivités s'engagent à verser des subventions, des participations ou des rémunérations à des tiers, comme, par exemple, des subventions à des associations locales.

Enfin, l'on peut noter que des décisions modificatives permettent de modifier le budget primitif en cours d'année, tandis que le budget supplémentaire contient le report de l'excédent ou du déficit de l'exercice précédent.

II - LE PRINCIPE D'UNITE

Le principe d'unité impose qu'un document unique contienne l'ensemble des recettes et des dépenses, de manière à permettre aux élus, comme pour les finances de l'Etat, d'exercer le contrôle qui leur est dévolu. Ce principe connaît, cependant, des exceptions au travers des budgets annexes qui permettent, comme au niveau national, une présentation individualisée d'opérations industrielles et commerciales. Ces budgets, dont certains sont facultatifs, quand d'autres sont obligatoires, servent, alors, à financer des activités exercées par des services non dotés de la personnalité morale et relevant directement de la collectivité. Il existe, par ailleurs, des budgets autonomes destinés à financer des services dotés, cette fois-ci, tant de la personnalité juridique que de l'autonomie financière et distincts de la collectivité.

III - LE PRINCIPE D'UNIVERSALITE

Le principe d'universalité recoupe ici aussi deux sous-principes : celui de non-contraction qui impose de présenter un budget brut et non net, et celui de non-affectation qui impose d'affecter l'ensemble des recettes au financement de l'ensemble des dépenses. Là encore, des exceptions existent. D'abord, s'agissant de la règle de non-contraction des recettes et des dépenses, il faut noter que seul le solde des budgets annexes est présenté dans le budget de la collectivité. En ce qui concerne le second volet du principe d'universalité, il faut relever que les affectations de recettes sont nombreuses en matière de finances locales : ainsi, certaines taxes, comme la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, font l'objet d'une affectation spécifique.

IV - LE PRINCIPE DE SPECIALITE

La spécialité budgétaire consiste à individualiser la destination des crédits budgétaires, de manière à permettre aux assemblées locales d'exercer un contrôle étroit des dépenses décidées. En matière locale, la spécialisation se fait par section, chapitre et article, le vote pouvant intervenir au niveau du chapitre ou des articles. Des tempéraments sont, cependant, apportés à ce principe. Ainsi, des crédits pour dépenses imprévues peuvent être ouverts, dans la limite de 7,5 % du montant des dépenses réelles de chaque section. Par ailleurs, des virements peuvent être effectués, ce qui change, alors, la destination des crédits votés par l'assemblée délibérante : ainsi, hors le cas où les crédits sont spécialisés par article, l'exécutif local peut effectuer des virements d'article à article au sein du même chapitre.

V - LE PRINCIPE D'ÉQUILIBRE

Si le principe d'équilibre budgétaire n'a pas au niveau national un caractère véritablement contraignant, même si les choses semblent évoluer, les collectivités locales sont, elles, soumises à une exigence d'équilibre qui constitue une condition de légalité des délibérations budgétaires. Cette règle se justifie par le fait qu'en cas de déficit du budget de la collectivité, c'est l'Etat qui serait appelé en garantie. Partant, le principe d'équilibre des budgets locaux s'apprécie au niveau tant du solde budgétaire prévisionnel que d'exécution.

Dans la première hypothèse, ce principe implique que budgets primitif et supplémentaire soit votés en équilibre : plus précisément, les sections de fonctionnement et d'investissement doivent, chacune, être votées en équilibre, les recettes devant couvrir l'ensemble des dépenses. Un éventuel d'excédent de la section de fonctionnement est, cependant, autorisé dès lors qu'il est affecté au financement de la section d'investissement. En cas de déficit prévisionnel, le préfet peut saisir le Chambre régionale des comptes (CRC) qui proposera, alors, des mesures pour rétablir l'équilibre. Si celles-ci ne sont pas suivies d'effets, le budget sera réglé et rendu exécution par le représentant de l'Etat.

Dans l'hypothèse où il y a déficit d'exécution cette fois-ci, le juge des comptes, devra, si celui-ci est trop important (plus de 10 % des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants, et plus 5 % pour les grandes communes, les départements et les régions) et sur saisine du préfet, faire des propositions afin d'y remédier. Si le déficit subsiste, le préfet pourra être autorisé par la CRC à régler d'office le budget primitif de l'exercice suivant.

Au final, si l'exigence d'équilibre budgétaire semble assurée en droit, la réalité semble inviter à un constat inverse. En effet, sans saisine de la CRC par le préfet, les décisions constatant un déséquilibre budgétaire ne sont pas annulées. Par ailleurs, ledit principe peut apparaître, dans une certaine mesure, superficiel. Ainsi, si la section de fonctionnement ne peut être financée que par des recettes définitives, ce qui exclue les emprunts, la section d'investissement peut, elle, être financée par des recettes non définitives, telles que les emprunts. Dès lors, lorsque cette dernière est en équilibre, cela ne signifie pas forcément que la collectivité ne s'est pas endettée. Il n'y a donc pas équilibre budgétaire réel.

VI - LE PRINCIPE DE SINCERITE

Le principe de sincérité impose d'une part que charges et produits soient évalués de façon sincère et exacte et d'autre part que l'ensemble des opérations soient retranscrites dans les écritures budgétaires. Son respect suppose, alors, que le budget respecte les principes d'unité et d'universalité. De son respect découle aussi la possibilité de vérifier si l'exigence d'équilibre budgétaire a été réellement satisfaite. Le principe de sincérité est apprécié différemment selon que sont en cause les dépenses ou les recettes : ainsi, s'agissant des premières, il y aura méconnaissance dudit principe en cas de non-inscription au budget de certaines dépenses obligatoires ; quant aux secondes, il y a insincérité dès lors que leur existence ou leur montant est incertain. Au final, ce principe apparaît plus contraignant au niveau local qu'au niveau national, les conséquences de sa méconnaissance étant plus importantes dans la première hypothèse que dans la seconde.

VII - LA REGLE DE PRUDENCE

La règle de prudence est à l'origine de l'obligation de provisionnement. Ainsi, une collectivité qui constate un risque, comme celui résultant d'un contentieux, doit constituer une provision pour couvrir les conséquences de ce risque lorsque celui-ci se sera concrétisé. Plus précisément, il existe trois catégories de dotations aux provisions, celles-ci étant considérées comme des dépenses obligatoires : provision pour risques afférents aux litiges, provision afférente aux garanties d'emprunts et aux aides financières directes accordées aux entreprises en difficulté dès qu'est ouverte une procédure collective, provision pour risque de non recouvrement d'une créance.