

## FICHE 5 – L'ELABORATION DU BUDGET

Les budgets des collectivités territoriales sont le fruit d'une procédure prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle se décompose en deux temps : la préparation et la décision.

### I - LA PREPARATION

Deux phases bien distinctes peuvent être observées.

#### A - LA PHASE TECHNIQUE

##### a) 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 par 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 générale 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.

##### b) Les données

Différentes informations vont être communiquées pour être utilisées en vue de l'élaboration du budget. Trois types de données sont ainsi rassemblés :

- les informations résultant des orientations définies par le conseil municipal, lorsque ce dernier est tenu à l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire ;

- les informations issues de la comptabilité des dépenses engagées, concernant les dépenses déjà engagées au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice ou en cours d'engagement lors de l'élaboration du budget ;
- les informations communiquées par les services de l'Etat.

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 DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE**

### **a) 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 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. Les mêmes dispositions existent relativement aux départements (L. 3312-1) et aux régions (L. 4311-11).

### **b) 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, si ce débat a été considéré par la jurisprudence comme une formalité substantielle (TA Versailles, 28 déc. 1993, commune de Fontenay-le-Fleury), il ne constitue cependant pas un acte faisant grief (TA Montpellier, 11 octobre 1995, René Bard c/commune de Bedarieux).

## II - LA DECISION : LE VOTE

### A - LA PROCEDURE DE DECISION

#### a) Les modalités du vote

##### *1° Formes*

- 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.

##### *2° 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.

#### b) Les délais de vote

##### *1° 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).

##### *2° 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, les liquider et les mandater 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.

## **B - LA TRANSMISSION ET LA PUBLICITE DE LA DECISION**

Comme toutes les délibérations importantes, le budget voté est transmis au représentant de l'Etat au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption, c'est-à-dire le 31 mars ou le 1<sup>er</sup> juin (si le budget de l'exercice précédent a été réglé d'office par le représentant de l'Etat) ou quinze jours après la notification des informations indispensables à son élaboration, si cette date de notification est postérieure au 31 mars.

Le budget des collectivités territoriales est rendu public (articles L. 2313-1 ; L. 3313-1 ; L. 4312-1 du CGCT). Il est déposé à l'hôtel de ville du département ou de région pour y être mis à disposition du public dans les quinze jours suivant son adoption, ou éventuellement sa notification après règlement par le représentant de l'Etat. Le public est avisé de cette mise à disposition du budget et des documents qui l'accompagnent par tous les moyens de publicité. Toute personne physique ou morale a le droit d'en demander communication sur place et d'en prendre copie totale ou partielle, à ses frais.