



Tous droits réservés

## DROIT DES FINANCES PUBLIQUES

### Séance 8 - Les finances locales

|      |   |   |
|------|---|---|
| I.   | Les principes budgétaires et comptables | 2 |
| A)   | Principes généraux                      | 2 |
| B)   | Principes spécifiques                   | 4 |
| 1)   | Recettes fiscales                       | 4 |
| 2)   | Recettes non-fiscales                   | 5 |
| II.  | Le processus budgétaire                 | 6 |
| A)   | L'élaboration du budget                 | 6 |
| 1)   | La procédure normale                    | 7 |
| 2)   | La procédure dérogatoire                | 7 |
| B)   | L'adoption du budget                    | 7 |
| C)   | Exécution du budget                     | 8 |
| III. | Le contrôle du budget                   | 9 |

Les principes budgétaires et comptables (I), le processus d'élaboration et d'exécution du budget (II), ainsi que les contrôles qui sont réalisés en cette matière (III) sont assez proches, à l'échelle des collectivités territoriales, de ceux qui existent à l'échelle de l'État.

## I. Les principes budgétaires et comptables

Outre les principes généraux applicables à l'échelle de l'État (cf. Séance 2) (A), les finances locales obéissent également à des principes qui leurs sont propres (B).

### A) Principes généraux

À l'échelle des collectivités, comme à l'échelle de l'État, les principes suivants trouvent à s'appliquer :

- **Principe d'unité budgétaire** : Le budget, qui est un document unique, comprend l'ensemble des charges et des produits de l'entité considérée (**art. 2311-1 CGCT**), sous réserve des budgets annexes locaux (réservés à certaines activités spécifiques telles que les SPIC) et de décisions budgétaires modificatives ;
- **Principe d'annualité budgétaire** : Le budget est prévu et exécuté sur un an (il doit être voté avant le 15 avril), sous réserve :
  - Du cas où le budget n'a pas été adopté au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'exécution, dans quel cas les collectivités sont en droit, à certaines conditions, de recouvrer les recettes et d'engager, liquider et mandater les dépenses de la section de fonctionnement, ainsi que les dépenses d'investissement ;
  - Des crédits de paiement (CP), des autorisations de programme (APR) et d'engagement (AE), qui participent d'un phénomène de pluri annualité budgétaire ;

- Des « décisions modificatives », qui procèdent à des ajustements ou ont pour objet de faire face à des événements imprévisibles, ainsi que des budgets supplémentaires, équivalents des LFR à l'échelle de l'État.
- **Principe de spécialité budgétaire** : L'exécutif doit respecter la ventilation des crédits, présentés par articles regroupés eux-mêmes en chapitres, même si certains crédits sont globalisés (dépenses imprévues) et même s'il est possible de procéder à des virements entre articles sur autorisation de l'assemblée délibérante ;
- **Principe d'universalité budgétaire** : Interdiction des contractions et des compensations entre recettes et dépenses, sous réserve des fonds de concours (cf. Séance 2) et des « impôts et dotations affectés », qui par nature sont affectés à une dépense particulière



**Exemple :** La taxe de séjour est affectée aux dépenses favorisant la fréquentation touristique

- **Principe comptable de l'équilibre réel des comptes** : Applicable pour le budget primitif, supplémentaire, ainsi que pour les « décisions modificatives », les budgets annexes et les budgets rattachés, l'équilibre est apprécié de manière très stricte et suppose que le solde des recettes et des dépenses soit nul dans les deux parties qui composent le budget, à savoir la section de fonctionnement et la section d'investissement ;



**Exemple :** Le déséquilibre est à proscrire, même lorsqu'il est excédentaire, et il donne lieu en toute hypothèse à la saisine par le préfet de la CRTC compétente (cf. Séance 7), avec en conséquence la suspension de l'exécution du budget jusqu'au terme de la procédure. De même, pour garantir un équilibre strict, l'emprunt n'est ainsi autorisé que pour le financement des investissements.

**À retenir :** La partie fonctionnement comprend : les impôts, les dotations de l'État, les produits d'exploitation et les subventions, en recettes ; les charges de personnel, les achats, les intérêts à payer et les subventions à servir, en charges.

**À retenir :** La partie investissement comprend : les concours de l'État, la compensation de la TVA (cf. infra), les cessions, emprunts et subventions relatifs aux investissements, en recettes ; les travaux, achats de matériels et le capital des dettes, en dépenses.

Dans chacune de ces deux parties, les dépenses et les recettes sont présentées par chapitres et par articles.

- Principe comptable de sincérité.



**À retenir :** Les principes applicables à l'échelle de l'État trouvent à s'appliquer à l'échelle des finances locales, sous réserve de quelques adaptations.

## B) Principes spécifiques

En vertu de l'**article 72-2 de la Constitution**, les collectivités territoriales jouissent de l'autonomie financière.

Celles-ci bénéficient ainsi de ressources propres dont elles ont la libre disposition et qui représentent par ailleurs « une part déterminante de leurs ressources » d'ensemble, c'est-à-dire :

- 60,8 % pour les communes et les EPCI ;
- 56,8 % pour les départements ;
- 39,5 % pour les régions.

En dehors des emprunts, qui ne sont autorisés que pour procéder à des investissements, les ressources locales sont fiscales (1) et non fiscales (2).

### 1) Recettes fiscales

Les collectivités perçoivent tout ou partie des impôts locaux, dont elles fixent l'assiette, le taux ou le tarif, dans les limites posées par la loi.

Les principaux impôts locaux sont :

- Les taxes sur les propriétés bâties et les propriétés non bâties (TFPB/TFPNB), calculées sur la base de la valeur locative cadastrale des immeubles imposables ;
- La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui est un impôt additionnel à la TFPB ;
- La taxe d'habitation, perçue à l'encontre des occupants de locaux à usage d'habitation au 1er janvier de l'année ;
- La contribution économique territoriale (CET), qui a succédé à la taxe professionnelle (TP), et qui est composée de deux sous-impôts, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE).

Les collectivités perçoivent également diverses impositions indirectes, telles que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ou la taxe sur les contrats d'assurance (TSCA).

## *2) Recettes non-fiscales*

Parmi ces recettes on dénombre :

- Les redevances pour services rendus,
- Les produits du domaine,
- Les participations d'urbanisme,
- Les produits financiers,
- Les dons et legs,
- Et en particulier les concours financiers de l'État, motivés par des transferts de charges ou par des dépenses fiscales qui, décidées par le Parlement, affectent les finances locales :
  - Dotation globale de fonctionnement (DGF), essentiellement accordée en compensation de la suppression de la taxe locale (1968) ;

- Dotation générale de décentralisation (DGD), qui compense les transferts de charges induits par la décentralisation ;
- Dotation spéciale instituteurs (DSI), qui compense les communes pour le logement qu'elles offrent aux instituteurs.
- Dotation globale d'équipement (DGE), attribuée aux départements pour soutenir l'investissement ;
- Dotations du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) qui, pour assurer l'égalité avec les autorités centrales, permet aux autorités déconcentrées de récupérer la TVA qu'elles ont acquittée au titre de leurs investissements, avec néanmoins deux ans de décalage.



**À retenir :** Pour assurer leur autonomie financière, les collectivités territoriales peuvent compter sur les recettes fiscales et non fiscales. Dans une certaine mesure, l'État subventionne cependant les collectivités territoriales.

## II. Le processus budgétaire

Composé du budget primitif, des budgets supplémentaires et du « compte administratif » (équivalent des lois de règlement à l'échelle de l'État), le budget des collectivités territoriales est élaboré (A), adopté (B) et exécuté (C) en suivant des règles spécifiques.

### A) L'élaboration du budget

L'élaboration du budget relève en principe de la compétence de l'exécutif ; en pratique, la direction des affaires financières (DAF) joue à ce titre un rôle essentiel (établissement des documents budgétaires ; analyse financière des comptes ; suivi des emprunts et de la dette).

L'organe compétent dispose de deux procédures pour élaborer le projet de budget.

## 1) La procédure normale

Les membres de l'assemblée délibérante doivent être convoqués dans un délai de 3 (communes de moins de 3 500 habitants), 5 (communes de plus de 3 500 habitants) ou 12 jours francs (départements et régions).



**Attention :** Cette information permet généralement aux membres de l'assemblée de procéder à un « débat d'orientation budgétaire » (DOB). Celui-ci est obligatoire pour une majorité de collectivités, et il l'est dans tous les cas pour les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions.

Le débat se tient 2 mois avant l'examen du projet, à peine de nullité de la procédure (CE, 9e - 8e s.-s., 4 juill. 1997, n° 161380, Région Rhône-Alpes).

Une note explicative de synthèse est établie, accompagnée de diverses annexes (projet de budget, état des emplois permanents, état des ensembles mobiliers et immobiliers, état des dettes et créances, état des emprunts) afin de permettre une lecture simplifiée du projet global.

## 2) La procédure dérogatoire

En cas de saisine de la CRTC (cf. Séance 7), la Cour est tenue de rendre son avis dans le délai d'un mois.

Cet avis est transmis au préfet qui prend les mesures nécessaires :

- Dans le délai de 15 jours, lorsque le budget n'a pas été voté ;
- Dans le délai de 20 jours dans le cas contraire.

## B) L'adoption du budget

L'unité de vote est le chapitre ; l'assemblée délibérante peut cependant choisir de voter le budget par articles.

Le budget doit en outre être adopté à la **majorité par l'assemblée délibérante**.

Après l'adoption, le budget doit être transmis au préfet dans les **15 jours suivant la date limite d'adoption du budget**.

Après cette communication, le budget devient **exécutoire**.

## C) Exécution du budget

Pour les communes de moins de 3 500 habitants :

- Le budget s'exécute en principe en suivant le « **système de la gestion** », qui est l'équivalent de la comptabilité de caisse pour les entreprises : les créances et les dettes sont rattachées à l'année de perception ou de décaissement effectif ;
- La section d'investissement, cependant, se voit appliquer le « **système de l'exercice** », qui est l'équivalent de la comptabilité d'engagement pour les entreprises : les créances et les dettes sont rattachées à l'année d'autorisation budgétaire.

Pour les communes de plus de 3 500 habitants, le **système de l'exercice s'applique à l'ensemble du budget primitif** (sections de fonctionnement et d'investissement).

Par ailleurs, l'exécution du budget suit la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics (cf. Séance 5).

L'ordonnateur peut être :

- Le maire ;
- Le président du Conseil départemental ;
- Le président du Conseil régional.

Le comptable public, quant à lui, est nommé par le ministre des finances : il est « payeur départemental » ou « régional ».

Enfin, les fonds des collectivités territoriales doivent être déposés sur un compte ouvert par la collectivité auprès du Trésor public (principe de l'unité de caisse).

### III. Le contrôle du budget

Le contrôle budgétaire est exercé par les **CRTC** (cf. Séance 7), qui interviennent pour rappel :

- Pour le contrôle annuel des comptes ;
- Dans 4 cas de figure, le plus souvent à l'initiative du préfet : absence de vote du budget primitif dans les délais impartis ; absence d'équilibre réel du budget voté ; absence d'équilibre réel du budget exécuté ; absence d'inscription ou mandatement des dépenses obligatoires.

En outre, les comptables publics exercent également **un contrôle de la régularité des actes budgétaires** (cf. Séance 5), de même que les préfets, lorsque le budget primitif leur est transmis.

À côté de ces contrôles, le juge administratif peut également être saisi par le préfet des irrégularités, autres que celles soumises au contrôle budgétaire, par la voie d'un « **déféré préfectoral** », qui est une modalité du recours pour excès de pouvoir (REP) de droit commun. Saisi ainsi, le tribunal peut annuler rétroactivement le budget. La commune doit alors en adopter un autre ; à défaut, c'est le préfet, sur avis de la CRTC, qui fixe le budget.