

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) constitue la **première étape obligatoire** de la procédure budgétaire.

Ce débat a pour objet de préparer l'examen du budget en donnant aux membres de l'organe délibérant, en temps utile, les informations qui leur permettront d'exercer, de façon effective, leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

En vertu du principe d'unité, le DOB porte à la fois sur le **budget principal et sur les budgets annexes** (CAA de Marseille du 21 juin 2021 CC Rhône-lez-Provence).

Les collectivités concernées :

- ☑ les **communes de 3 500 habitants et plus** (article L.2312-1 du CGCT),
- ☑ les établissements **administratifs** des communes de 3 500 habitants et plus (ex : CCAS)
- ☑ les **EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus** (article L.5211-36 du CGCT),
- ☑ Les **métropoles de droit commun** (article L. 5217-10-4 du CGCT)
- ☑ Les **syndicats mixtes fermés** (par renvoi de l'article L.5711-1 du CGCT à l'article L.5211-36),
- ☑ les **syndicats mixtes ouverts** (article L.5722-1 du CGCT),
- ☑ les **départements** (article L.3312-1 du CGCT),
- ☑ les **régions** (article L.4312-1 du CGCT),

Toutefois, les collectivités non concernées par cette obligation peuvent, si elles le souhaitent, organiser un débat.

Quand le DOB doit-il avoir lieu ?

Ce débat doit se tenir dans les **deux mois** (en M14) ou **dix semaines** (M57, région et métropole) avant le vote du budget.

M

Une jurisprudence constante précise que le débat ne peut se tenir plus de deux mois avant l'adoption et l'examen du budget, ni simultanément. A cet égard, la jurisprudence a admis que le débat ne peut avoir lieu à échéance trop proche du vote du budget. Ainsi la tenue du DOB le soir même du vote du budget justifie l'annulation de la délibération approuvant le budget. (TA Versailles 16 mars 2001 M. Lafon c/ commune de Lisses).

Quelles sont les règles applicables en matière de convocation des élus ?

1-Sur le délai de convocation :

Le délai maximal de convocation est fixé :

- ✓ à **5 jours francs** pour les **communes** (article L. 2121-12 du CGCT)
- ✓ à **12 jours francs** pour les **départements** et les **régions** (articles L.3121-19 et L.4132-18 du CGCT).



Ce délai peut être abrégé en cas d'urgence mais ne peut en aucun cas être inférieur à un jour.

2-Sur la production d'une note explicative de synthèse :

L'article L. 2121-12 du CGCT prévoit que « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal* » pour chaque point soumis à délibération. Par renvoi, cette disposition est applicable aux EPCI, départements et régions.

Dans le cas présent, l'obligation de transmettre une note explicative de synthèse à la convocation ne s'applique pas dans la mesure où le DOB constitue uniquement **une mesure préparatoire au vote du budget** de la commune **et ne donne pas lieu à un vote** (CAA Marseille du 22 mars 2012 Commune de Roquefort-les-Pins).

Quelles informations doivent être communiquées aux élus ?

Les élus doivent disposer des **informations nécessaires** pour intervenir dans ce débat. Ainsi, un **rapport sur les orientations budgétaires** doit être présenté à l'assemblée délibérante par le maire avant le débat (articles L. 2312-1, L. 3312-1 et L. 4312-1 du CGCT).

M

Les élus doivent disposer des informations nécessaires pour intervenir dans le débat. Leur absence est de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif. (CAA Douai 14 juin 2005 Commune de Breteuil-sur-Noye ; TA Nice 10 novembre 2006 M. Antoine Di Lorio c/ Commune de de La Valette-du-Var ; TA Nice 19 janvier 2007 M. Bruno Lang c/ Commune de Mouans-Sartoux).

Le contenu est défini aux articles suivants :

- ✓ article D.2312-3 du CGCT (dispositions relatives aux communes);
- ✓ article D.3312-12 du CGCT (dispositions relatives aux départements);
- ✓ article D.4312-10 du CGCT (dispositions relatives à la région);
- ✓ article D.5211-18-1 du CGCT (dispositions applicables aux EPCI).

Pour rappel, les éléments explicités au ROB prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

Ainsi, le ROB comporte **deux niveaux d'information, selon le poids démographique** de la collectivité concernées :



Pour les communes de 3 500 habitants et plus ainsi que les EPCI comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants.

- ☑ Les orientations budgétaires envisagées portant sur les **évolutions prévisionnelles** de dépenses et des recettes, en **fonctionnement** comme en **investissement**.
- ☑ Les **hypothèses d'évolution** retenues pour construire le projet de budget, notamment **en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions** ainsi que les principales évolutions relatives aux **relations financières** entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.
- ☑ La présentation des **engagements pluriannuels**, notamment les orientations envisagées en matière de **programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes**. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.
- ☑ Des informations relatives à la **structure et la gestion de l'encours de dette** contractée et **les perspectives pour le projet de budget**. Elles présentent notamment **le profil de l'encours de dette** que vise la collectivité pour la **fin de l'exercice** auquel se rapporte le projet de budget.

- ☑ Ces orientations doivent permettre d'évaluer **l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement** à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.



Pour les communes de 10 000 habitants et plus, les EPCI de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions

Pour ces collectivités, le rapport comporte également les informations suivantes :

- ☑ La **structure des effectifs**
- ☑ Les **dépenses de personnel** comportant notamment des éléments sur la **rémunération** tels que les **traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature**
- ☑ la **durée effective du travail** dans la commune
- ☑ Il présente en outre l'**évolution prévisionnelle** de la structure **des effectifs et des dépenses de personnel** pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.
- ☑ Ce rapport peut détailler la démarche de **gestion prévisionnelle des ressources humaines** de la commune.

Attention ! L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 impose un contenu supplémentaire, concernant l'ensemble des collectivités soumises au DOB. Ainsi, devront être ajoutées, les mentions suivantes :

- ☑ **L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement**, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;
- ☑ **L'évolution du besoin de financement annuel** calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.



Les indicateurs financiers demandés sont explicités en annexe de la présente fiche.

M

L'absence de certaines données chiffrées voulues par législateur devant figurer dans le rapport empêche les élus de disposer d'une information suffisante pour se prononcer en toute connaissance de cause au moment du vote et est de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif (TA Montreuil du 12 avril 2018 commune de Drancy, CAA de Versailles 10 février Commune de Noisy-le-sec).

Comment acter le DOB ?

Le contenu du débat sur les orientations budgétaires doit être retracé dans un compte-rendu de séance qui lui a été consacré.

Le DOB fait l'objet d'une **délibération spécifique prenant acte de la tenue du débat** (article L. 2312-1 du CGCT).

Celle-ci doit être transmise en préfecture accompagnée du **rapport sur les orientations budgétaires**.

M

En effet, afin de s'assurer que le niveau d'information de l' élu ait été respecté, la jurisprudence a estimé que la transmission de l'acte devait s'accompagner des documents annexes nécessaires. (CE sect. 13 janvier 1988, Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements).

Quelles sont les conséquences si le DOB n'a pas été organisé ?

Selon la jurisprudence, la tenue du débat d'orientation budgétaire constitue une **formalité substantielle**.

Ainsi, est **entachée d'illégalité** la délibération procédant à l'adoption d'un budget dès lors que le DOB n'aurait pas été tenu (*TA Versailles 28 décembre 1993, Commune de Fontenay-le-Fleury ; TA Montpellier 11 octobre 1995, M. Bard c/ Commune de Bédarieux ; TA Lyon 7 janvier 1997, Devolfe ; TA Paris 4 juillet 1997, M. Kaltenbach ; TA Montpellier 5 novembre 1997, Préfet de l'Hérault c/ Syndicat pour la gestion du collège de Florensac*).

Quelles sont les obligations en matière de publication et de transmission du DOB ?

Les collectivités sont tenues de procéder aux actions de publication et de transmission suivantes :

- Transmission en **préfecture** (*articles L. 2312-1, L. 3312 et L. 4312-10 du CGCT*)
- Transmission au **président de l'EPCI** dont la commune est membre dans un délai de 15 jours à compter de son examen (*articles D. 2312-1, D. 3312-1 et D. 4312-10 du CGCT*)
- Publication au **recueil des actes administratifs** ou affichage
- Mise à disposition du **public** dans les 15 jours suivant la tenue du débat
- Mise en ligne sur le **site internet** de la collectivité (s'il existe) dans un délai d'un mois (*articles R. 2313-8, R.3313-8 et R. 4313-5 du CGCT*).

ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE DES INDICATEURS FINANCIERS

Agrégat	Définition
Dépenses réelles de fonctionnement	Débets budgétaires nets des comptes de classe 6, à l'exception de toutes les opérations d'ordre budgétaire et des comptes suivants : - 675 " <i>valeurs comptables des immobilisations cédées</i> " ; - 676 " <i>différences sur réalisations (positives) transférées en investissement</i> " ; - 68 " <i>dotations aux amortissements et provisions</i> ".
Recettes réelles de fonctionnement	Crédits budgétaires nets des comptes de classe 7, à l'exception de toutes les opérations d'ordre budgétaire et des comptes suivants : - 775 " <i>Produits des cessions d'immobilisations</i> " ; - 776 " <i>Différences sur réalisations (négatives) reprises au compte de résultat</i> " ; - 777 " <i>Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat</i> " ; - 78 " <i>reprises sur amortissements et provisions</i> ".
Épargne brute	Différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement
Épargne nette	Épargne brute diminuée du remboursement de la dette
Emprunts nouveaux	Crédits budgétaires nets des comptes 16, à l'exception de toutes les opérations d'ordre budgétaire et des comptes suivants : - 16449 " <i>Opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie</i> ", - 1645 " <i>Remboursements temporaires sur emprunts auprès des établissements de crédit</i> ", - 166 " <i>Refinancement de dette</i> ", - 1688 " <i>Intérêts courus</i> ", - 169 " <i>primes de remboursement des obligations</i> ".
Remboursements de dette	Débets budgétaires nets des comptes 16, à l'exception de toutes les opérations d'ordre budgétaire et des comptes suivants : - 16449 " <i>Opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie</i> ", - 1645 " <i>Remboursements temporaires sur emprunts auprès des établissements de crédit</i> ", - 166 " <i>Refinancement de dette</i> ", - 1688 " <i>Intérêts courus</i> ", - 169 " <i>primes de remboursement des obligations</i> ".
Besoin de financement	Différence entre les emprunts et les remboursements de dette
Encours de dette	Solde créditeur des comptes 16, à l'exception des comptes - 1688 " <i>Intérêts courus</i> ", - 169 " <i>primes de remboursement des obligations</i> ".
Capacité de désendettement en nombre d'années	Rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute.