

Débat d'orientation budgétaire (DOB)

Articles L.2312-1, L.3312-1, L.5211-36 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est une obligation légale pour :

- le département,
- les communes de 3 500 habitants et plus,
- les établissements publics administratifs (EPA) des communes de 3 500 habitants et plus,
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Les syndicats intercommunaux étant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) rattachés à plusieurs collectivités, ils sont soumis, pour les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, au débat d'orientation budgétaire comme le prévoit l'article L. 5211-36 du CGCT.

L'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux prévoit que « les dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 2312-1 du CGCT sont applicables aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) par renvoi de l'article L. 2221-5 du CGCT.

Ainsi les régies dotées de la personnalité morale, en charge d'un service public administratif (SPA) ou d'un SPIC, seront soumises au débat d'orientation budgétaire dès lors qu'elles seront rattachées à une collectivité de 3 500 habitants ou plus.

Enfin, les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) rattachés aux communes seront soumis au débat d'orientation budgétaire en application de l'article L. 2221-5 du CGCT. Les EPIC rattachés aux autres collectivités sont soumis aux mêmes dispositions, par renvoi des articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du CGCT.

Point M57 :

Les communes de moins de 3500 habitants et ayant opté pour la nomenclature M57 sont soumises à la tenue d'un DOB si elles ont décidé de recourir aux autorisations de programme et d'engagement (y compris les autorisations de programme relatives aux dépenses imprévues).

Le DOB doit faire l'objet d'**une délibération distincte de celle relative au budget** (TA Montpellier, 11 octobre 1995, M.Bard c/Commune de Bédarieux) et s'effectuer dans les conditions applicables à toute séance de l'assemblée délibérante sous peine d'apparaître comme un détournement de procédure.

Toute délibération relative à l'adoption du budget non précédée, pour les collectivités précitées, d'un débat d'orientation budgétaire distinct, est entachée d'illégalité et peut être annulée par le juge administratif.

Ce débat doit porter tant sur le budget principal que sur les budgets annexes. Il a vocation à éclairer le vote des élus sur le budget de la collectivité. Son organisation constitue une formalité substantielle destinée à préparer le débat budgétaire et à donner aux élus, en temps utile, les informations nécessaires pour leur permettre d'exercer effectivement leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

Quand le DOB doit-il avoir lieu ?

Le législateur a considéré que le DOB devait intervenir dans un **délai de deux mois maximum avant le vote du budget**

Point M57 :

La tenue du DOB doit s'effectuer dans un délai de 10 semaines avant le vote du budget.

Si aucun délai minimum n'a été défini par le législateur, la jurisprudence a dégagé des principes clairs. **Le juge a également estimé que la tenue du DOB ne pouvait avoir lieu à une échéance trop proche du vote du budget.** Dans un jugement rendu le 16 mars 2001 (M. Lafon c/commune de Lisses), le tribunal administratif de Versailles a considéré que la tenue du DOB le soir même du vote du budget justifiait l'annulation de la délibération approuvant le budget de la collectivité.

Pour les communes, les conditions de déroulement du DOB doivent être prévues par le règlement intérieur.

Le rapport d'orientation budgétaire (ROB)

Le débat d'orientations budgétaires s'appuie sur un rapport d'orientations budgétaires (ROB). L'organe délibérant doit donc présenter un rapport dont le contenu, les modalités de publication et de transmission sont définis par l'article D2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ainsi :

- 1° **Les orientations budgétaires envisagées** par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées 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.

2° **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.

- 3° 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.

Les orientations susvisées devront 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.

La délibération et le rapport sont transmis au représentant de l'État dans le département et sont publiés.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de 3500 habitants et plus, et le département, ce rapport doit aussi mentionner des informations relatives au personnel (structure des effectifs, dépenses de personnel, durée effective du travail dans la commune).

Communes et EPCI de plus de 20 000 habitants

Préalablement aux débats sur le projet de budget, l'exécutif doit présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation (cf. article L.2311-1-2) dont le contenu et les modalités de son élaboration sont fixés par l'article D.2311-16 du CGCT.

Communes et EPCI de plus de 50 000 habitants

Préalablement aux débats sur le projet de budget, l'exécutif doit présenter un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation (cf. article L.2311-1-1) dont le contenu et les modalités de son élaboration sont fixés par l'article D.2311-15 du CGCT.

Etude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement

L'article 107 de la loi NOTRe a créé l'article L.1611-9 du CGCT : "*Pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement.*"

Le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par cet article a créé l'article D.1611-35 du CGCT. Ce dernier prévoit que "*En application de l'article L.1611-9, l'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est établie pour tout projet d'opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement.*"

Tableau récapitulatif – Contenu DOB

| | Communes > 3 500 habitants ou EPCI comprenant 1 commune > 3500 habitants | Communes > 10 000 habitants ou EPCI > 10 000 habitants comprenant 1 commune > 3 500 habitants | Communes ou EPCI à FP > 20 000 habitants | Communes ou EPCI à FP > 50 000 habitants | Département |
|--|--|---|--|--|-------------|
| Bases juridiques | L2312-1 et L5211-36 | L2312-1 et L5211-36 | L2312-1, L5211-36 | L2311-1-2 et L2312-1, L2311-1-1, L5211-36 et L2311-1-1 | L3313-1 |
| Orientations budgétaires | x | x | x | x | x |
| Engagements pluriannuels envisagés | x | x | x | x | x |
| Structure et gestion de la dette | x | x | x | x | x |
| Présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs (évolution prévisionnelle et exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail) | | x | x | x | x |
| Situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques menées et les orientations et programmes visant à améliorer cette situation | | | | x | x |
| Rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes intéressant le fonctionnement de la commune, des politiques menées et les orientations et programmes visant à améliorer la situation | | | x | | x |
| Objectifs concernant : - 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. | x | x | x | x | x |

