

Les dispositions spécifiques pour le département, les communes de 3 500 habitants et plus et les EPCI comprenant au moins une telle commune

I./ Le débat d'orientation budgétaire

A/ L'objectif du débat :

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 ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comprenant au moins une commune de 3500 habitants et plus (articles L. 2312-1, L. 3312-1 et L.5211-36 et du code général des collectivités territoriales -CGCT). L'organe délibérant doit, au cours des deux mois précédant le vote du budget, présenter un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette.

Ce débat a pour objet de préparer l'examen du budget. Il participe à l'information des élus et peut également jouer un rôle important en direction des habitants. Le DOB constitue par conséquent un exercice de transparence vis-à-vis de la population.

Selon la jurisprudence, la tenue du DOB constitue une formalité substantielle, ce qui a pour conséquence que la délibération sur le budget qui n'a pas été précédée d'un tel débat est entachée d'illégalité (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, Devolve; 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).

Même si aucun délai minimum n'a été prévu par le législateur pour tenir le DOB avant le vote du budget, le juge a estimé que ce débat ne peut intervenir à une date trop proche du vote du budget.

Ainsi, 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.

Le budget primitif est voté au cours d'une séance ultérieure et distincte. Ainsi, le DOB ne peut intervenir ni le même jour ni à la même séance que le vote du budget.

B/ La composition du rapport sur les orientations budgétaires (ROB) :

Afin de pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget, les membres de l'organe délibérant doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée.

À cet effet, les membres de l'organe délibérant doivent être destinataires d'un rapport préalablement à la séance au cours de laquelle se tient le DOB.

Les lois du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ont complété les dispositions relatives à la forme et au contenu du ROB.

Dans **les communes de 3 500 habitants et plus et leurs EPA, les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus** ainsi que le département, ce rapport comporte les informations suivantes :

1° les orientations budgétaires envisagées portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Seront 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 ou le département et le groupement propre dont il 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 visées aux 1°, 2° et 3° 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.

Dans **les communes de plus de 10 000 habitants et leurs EPA, les EPCI comptant plus de 10 000 habitants et comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus** ainsi que le **département**, ce rapport comporte, en outre, les informations relatives :

1° à la structure des effectifs ;

2° aux 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 ;

3° à la durée effective du travail dans la commune.

Le rapport présente également l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget et peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune.

Dans **les communes de plus de 20 000 habitants, les EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants** ainsi que le département, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire ou le président présente 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.

Dans **les communes de plus de 50 000 habitants, les EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants** ainsi que le département, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire ou le président présente 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.

Un tableau synthétique de la composition du ROB figure en annexe du présent document.

C/ Le vote du débat :

Le rapport est présenté par le maire, le président du conseil d'administration de l'EPA, le président de l'EPCI ou le président du Conseil départemental et donne lieu à un débat au conseil de l'assemblée délibérante. Ce dernier est acté par une délibération spécifique, qui donne lieu à un VOTE. Par son vote, l'assemblée délibérante prend acte de la tenue du débat et de l'existence du rapport sur la base duquel se tient le DOB.

Cette délibération, accompagnée du rapport, est soumise au contrôle de légalité du représentant de l'État dans l'arrondissement.

D/ La mise à disposition du rapport:

Outre sa transmission au représentant de l'État, le rapport est mis à la disposition du public, dans les quinze jours suivants la tenue du DOB, au siège de la collectivité et le public en est avisé par tout moyen.

De plus, le rapport doit être transmis, dans un délai de 15 jours suivants la tenue du DOB, par :

- la commune au président de l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre ;
- l'EPCI aux maires des communes qui en sont membres.

Enfin, **le rapport** doit, dans un délai d'un mois à compter de son adoption, être mis en ligne sur le site internet de la collectivité, lorsqu'il existe, dans son intégralité et dans des conditions garantissant :

- son accessibilité intégrale et sous un format non modifiable ;
- la gratuité et la facilité de son accès par le public, pour sa lecture comme pour son téléchargement ;
- sa conformité aux documents soumis à l'organe délibérant de la collectivité ;
- sa bonne conservation et son intégrité.

II./ La présentation du budget

Le budget des communes de 3 500 habitants et plus est voté par nature et comporte une présentation croisée par fonction.

Le budget des communes de 10 000 habitants et plus est voté soit :

- par nature croisée par fonction ;
- par fonction croisée par nature.

III./ Les mesures de publicité des documents budgétaires

D'une manière générale, les budgets sont déposés au siège de la collectivité et mis à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption.

Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie, totale ou partielle, des budgets et comptes de la collectivité.

Ce droit ne peut être refusé (CE, 11 janvier 1978, commune de Muret).

Les budgets locaux du département, des communes de 3 500 habitants et plus et leurs EPA et des EPCI comprenant une telle commune doivent, en outre, conformément aux articles L. 2313-1 et suivants du CGCT, être accompagnés d'annexes destinées à l'information du public. Ces dernières portent sur :

1° les données synthétiques de la situation financière de la collectivité ;

2° la liste des concours attribués par la collectivité sous forme de prestations en nature ou de subventions (ce document est joint au seul compte administratif) ;

3° la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la collectivité (ce document est joint au seul compte administratif) ;

4° la liste des organismes pour lesquels la collectivité :

a) détient une part du capital ;

b) a garanti un emprunt ;

c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

5° un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la collectivité ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;

6° la liste des délégataires de service public ;

7° un tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au «c» de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ;

8° une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L. 1414-1 du CGCT ;

9° une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat.

Par ailleurs, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

Ces présentations ainsi que la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération adressée avec la convocation aux membres de l'assemblée délibérante (ou rapport pour les membres du conseil départemental) sont mises en ligne sur le site internet de la collectivité, lorsqu'il existe, dans les mêmes conditions que celles concernant la mise à disposition du rapport du DOB.

IV./ Les amortissements, les provisions et le rattachement des charges et produits

A/ Les amortissements :

L'amortissement est une technique comptable qui permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des immobilisations et de dégager les ressources pour pouvoir les renouveler régulièrement. Ce procédé comptable permet d'étaler dans le temps la charge consécutive au remplacement des immobilisations

En application de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux amortissements sont des dépenses obligatoires. Elles peuvent donc faire d'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes (CRC), conformément à l'article L. 1612-15 du CGCT, si elles n'ont pas été inscrites au budget ou l'ont été pour une somme insuffisante.

En l'absence de comptabilisation régulière d'amortissements obligatoires, ces derniers doivent être régularisés sur un seul exercice (sauf dérogation obtenue auprès des bureaux centraux de la DDFIP/DGCL). Ce rattrapage entraîne des conséquences en terme budgétaire et peut impacter de manière conséquente la situation financière de la collectivité.

Les communes de 3500 habitants et plus et les EPCI comprenant au moins une telle commune sont tenus par ailleurs :

- à la constitution de provisions pour risques et charges ;
- au rattachement des charges et produits à l'exercice.

B/ Les provisions:

En application du principe comptable de prudence, il convient de constituer une provision dès qu'apparaît un risque susceptible de conduire la collectivité à verser une somme d'argent significative.

Dans certains cas bien précis, l'instruction M14 oblige sans alternative à constituer des provisions.

La collectivité a l'obligation de constituer une provision dans 3 cas définis par l'article L. 2321-2 du CGCT, à savoir :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité ;
- dès qu'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation judiciaire est engagée vis-à-vis d'un organisme bénéficiant d'une garantie d'emprunt de la collectivité ;
- et lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Un budget qui ne prévoirait pas la constitution d'une provision alors que la collectivité se trouve dans une des situations ci-dessus serait insincère et susceptible d'être déféré à la CRC pour déséquilibre ou exposerait la collectivité à une procédure d'inscription d'office de dépenses obligatoires.

C/ Le rattachement des charges et des produits à l'exercice :

Depuis sa mise en place au 1^{er} janvier 1997, la nomenclature M14 impose le rattachement à l'exercice des charges et produits liés à des services faits ou reçus au cours de l'exercice.

Le rattachement d'une charge à l'exercice N est effectué pour une dépense engagée sur N si d'une part, elle a donné lieu à un service fait sur l'exercice N (avant le 1^{er} janvier N+1) et si d'autre part, la facture correspondante n'est pas été émise avant la fin de la journée complémentaire, soit au 31 janvier N+1.

La contrepartie de cette charge est soit le compte de trésorerie concerné lorsque les intérêts sont échus (compte 66111 «intérêts réglés à l'échéance»), soit le compte 1688 «intérêts courus» lorsque les intérêts ne sont pas échus, leur décaissement s'opérant sur l'exercice suivant (compte 66112 «intérêts-rattachement des ICNE»).

Le rattachement des intérêts courus non échus (ICNE) à l'exercice est inscrit au budget primitif, complété le cas échéant par une décision modificative en cours d'exercice.

Ces dépenses sont des dépenses obligatoires de la section de fonctionnement qui font l'objet d'écritures pour ordre en recettes au sein de la section d'investissement et constituent en conséquence une partie de l'autofinancement.