

LE DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES ou DOB

Durée : 10h00 – 11h30 (1h30)

Intervenant(s): Sylvie CALIN



Avant de commencer :

- merci bien vouloir vérifier que votre caméra et que votre microphone soient bien coupés lors de la présentation ;
- vous pouvez poser toutes vos questions via l'onglet Conversation de la visio-conférence ;
- un questionnaire, à retourner par courriel, vous sera transmis en fin de la formation ;

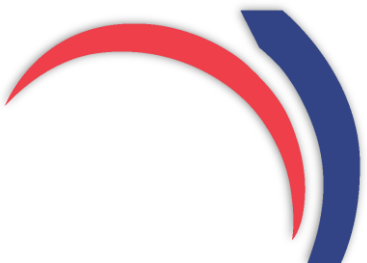
- 
1. Le DOB, objectifs
 2. Dispositions légales
 3. Le rapport d'orientation budgétaire
 4. La délibération et le compte rendu
 5. Publicité et modalités de transmission
 6. Le DOB, bien plus qu'une simple formalité
 7. Questions Réponses

LE DOB, objectifs

Dans les communes de plus de 3 500 hbts, la tenue d'un DOB est un préalable obligatoire au vote du budget ayant pour objectif :

- D'éclairer le vote des élus
- Permettre ainsi aux exécutifs locaux de tenir compte des discussions des élus sur les orientations budgétaires de la collectivité afin d'élaborer les propositions qui figureront dans le budget primitif en s'appuyant notamment sur la situation financière
- Temps de communication associant majorité et opposition

→ LE DOB, UNE OBLIGATION A VALORISER





Dispositions légales

S'appuyer sur la loi pour construire un ROB clair, compréhensible permettant un DOB percutant et constructif

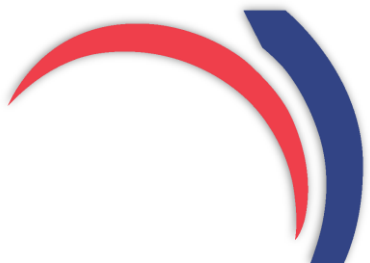
Réf : Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992
Articles L2312-1, L3312-1, L 5211-36, L4312-1 du CGCT

Etape obligatoire pour :

- les communes de + 3 500 hbts
- les établissements publics administratifs de ces communes,
- les groupements comportant au moins une commune de 3 500 hbts (sauf l'année de leur création)
- les départements,
- Les régions,

L'examen du budget doit être précédé d'un débat de l'assemblée délibérante sur les orientations budgétaires dans un délai de 10 SEMAINES maximum avant le vote du budget pour la maquette M57 et dans les DEUX MOIS pour les autres maquettes budgétaires qui précèdent le vote.

Le DOB et le vote du BP ne peuvent intervenir le même jour.



Le DOB, dispositions légales

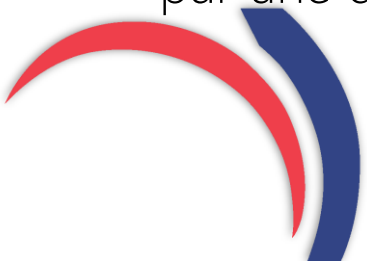
Réf : art. L 2121-8 ; L2121-12 alinéa 2 ; L2121-19 ; L2312-1 alinéa 2 ; L2121-13 ; L2121-27 du CGCT,

Ce débat doit s'effectuer conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'assemblée délibérante.

Le règlement intérieur : obligatoire pour les plus de 1 000 hbts

Acte qui a vocation à régir l'organisation du Conseil, mais également la discussion entre conseillers municipaux, le débat entre groupes d'élus et le droit d'expression des différents courants au sein de l'assemblée locale et, notamment, les conditions dans lesquelles se déroule le DOB (art. L2312-1, alinéa 2 du CGCT).

Formalité facultative pour les communes de moins de 1 000 hbts (seuil abaissé en 2020) remplacé par une délibération pour encadrer la pratique des questions orales.



Le DOB, dispositions légales

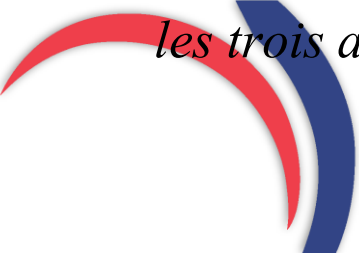
Exemple de rédaction article Règlement intérieur

Un débat d'orientation budgétaire a lieu en séance du conseil. Il porte sur l'exercice à venir, ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. Il se tient dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget.

Ce débat se tient lors d'une séance ordinaire, après inscription à l'ordre du jour ou lors d'une séance réservée à cet effet. Il donne lieu à l'adoption d'une délibération spécifique. Il en est fait mention et rendu compte au procès-verbal de la séance.

Les documents relatifs au débat et transmis aux conseillers et conseillères dans le délai légal d'envoi de la convocation font apparaître les politiques budgétaires proposées par masses fonctionnelles, par programmes d'investissement. Ils indiquent entre autres les orientations en matière fiscale, tarifaire, de mobilisation de l'emprunt et en matière de gestion du personnel.

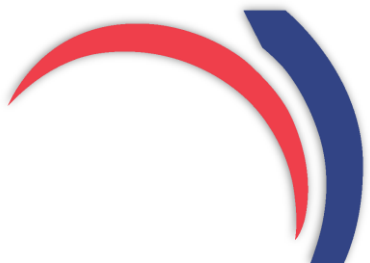
Ces documents comportent les évolutions sur trois années antérieures et les évolutions proposées pour les trois années suivantes.



Le DOB, dispositions légales

Selon la jurisprudence, la tenue du DOB constitue une formalité substantielle.

En cas d'absence de DOB, toute délibération relative à l'adoption du budget primitif est illégale.





Les conditions de déroulement du débat, le Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB)

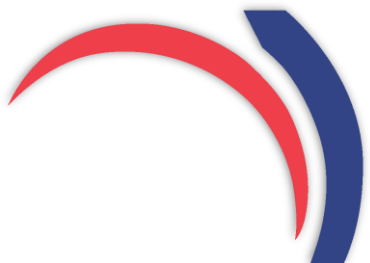
Les conditions de déroulement du débat, le Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB)

Références : Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 ; CGCT Art. D 2312-3, D 3312-12 A, D 4312-10 A, D 5211-18-1 A

Les élus doivent pouvoir disposer des informations nécessaires pour intervenir dans le débat.

Ces informations sont présentées dans le rapport d'orientations budgétaires, document qui présente le contexte financier et économique, la situation des finances de la collectivité et les perspectives budgétaires, joint à la convocation des membres des assemblées délibérantes.

Quelles sont les informations incontournables (art. D 2312-3 du CGCT pour les communes et D 5211-18-1, A du CGCT pour les groupements de communes comprenant au moins 1 commune de plus de 3 500 hbts) ?

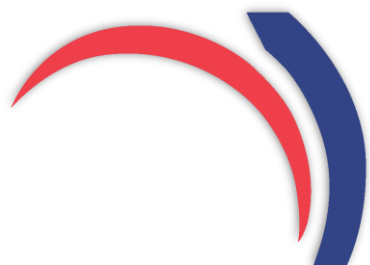


Les conditions de déroulement du débat, le Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB)

Pour les plus de 3 500 hbts : BUDGET PRINCIPAL ET BUDGET(S) ANNEXE(S)

- Evolution prévisionnelle des dépenses et recettes en fonctionnement et investissement en précisant les hypothèses d'évolution retenues pour construire le budget, notamment en matière de concours financiers, fiscalité, tarification, subventions.
- Principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre
- Présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision de dépenses et de recettes (PPI) et les autorisations en matière d'autorisations de programme
- Niveau d'endettement, structure et évolution (a minima profil de l'encours de dette visé par la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le budget).

→ les éléments visés ci-dessus 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 budget.



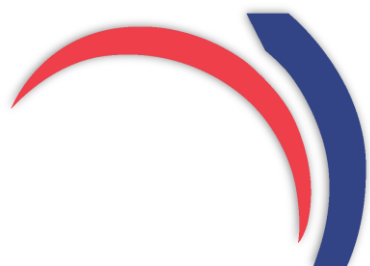
Les conditions de déroulement du débat, le Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB)

Pour les + 10 000 hbts : BUDGET PRINCIPAL ET BUDGET(S) ANNEXE(S)

En plus des éléments ci-dessus, ils doivent ajouter les informations relatives à :

- la structure des effectifs,
- Dépenses de personnel (éléments sur la rémunération tels que traitements indiciaires, régimes indemnitaires, NBI, heures supplémentaires rémunérées, avantages en nature)
- Durée effective du travail,
- Évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le budget

(appui : Rapport Social Unique, Lignes directrices de gestion, démarche gestion prévisionnelle entreprise)



Références : Article D. 2312-3 (communes), article D.5211-18-1 A (groupements de communes) du Code Général des Collectivités Territoriales

Les conditions de déroulement du débat, le Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB)

Ref : Articles L 1611-9 D1611-35 Décret n°2016-892 du 30 juin 2016 - art. 1

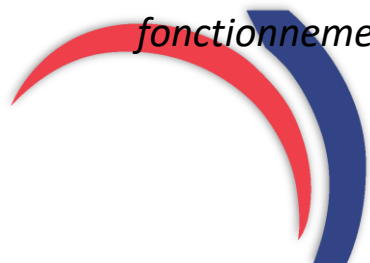
L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est établie pour tout projet d'opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, **qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire** ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement.

L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est obligatoire pour tout projet d'opération d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur à un seuil fixé par décret.

Si population < 5000 hbts, seuil = 150% des recettes réelles de fonctionnement

Si $5000 \leq \text{population} < 14999$ hbts, seuil = 100% des RRF

Ex: vous êtes une commune de 1 500 hbts avec un projet d'extension de l'école d'un million d'euros. Vos recettes réelles de fonctionnement s'établissent à 600 000 euros. Rapport $1\,000\,000 / 600\,000 = 166\%$: étude d'impact obligatoire !



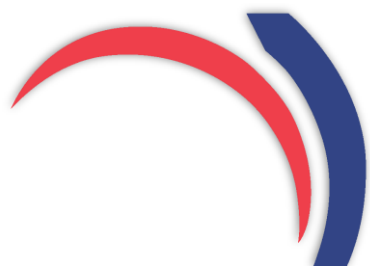
Les conditions de déroulement du débat, le Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB)

Ref : Art. 61 Loi n°2014-873 du 4 août 2014 Article L. 2311-1-2 du CGCT
Décret n°2015-761 du 24 juin 2015
Décret n°2021-571 du 10 mai 2021

Dans les communes de plus de 20 000 hbts, le Maire présente, préalablement au débat sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et les modalités de son élaboration sont fixés par décret.

Ces dispositions sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants. Le rapport doit être présenté préalablement aux débats sur le projet de budget et faire de préférence l'objet d'une délibération spécifique.

Ce point peut donc être évoqué lors du DBO.

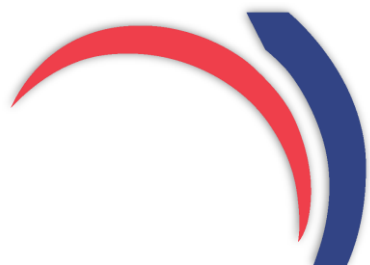


Les conditions de déroulement du débat, le Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB)

Ref : Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 – Articles 92 et 93

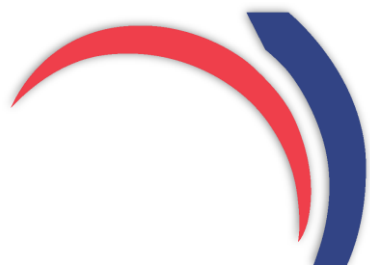
Les communes et les EPCI établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercés en leur sein et au sein de tout syndicat (intercommunal, mixte, etc.) ou de toute société (SEM, SPL, SEMOP). Cet état est communiqué aux conseillers municipaux (ou communautaires) avant l'examen du budget.

S'il est juste indiqué « avant l'examen du budget », on peut penser que le DOB s'y prête parfaitement.



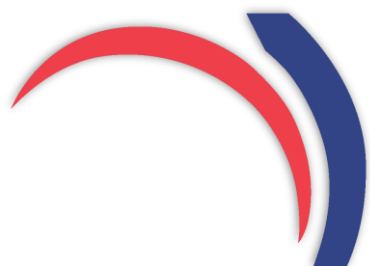
Les conditions de déroulement du débat, le Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB)

Le rapport doit être communiqué aux membres des assemblées délibérantes en vue du débat d'orientation budgétaire au minimum 5 jours avant la réunion des conseillers municipaux et 12 jours pour les conseillers départementaux et régionaux.



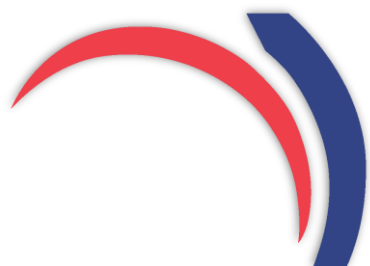


Un rapport d'orientation budgétaire
incomplet rend illégale l'adoption du
budget primitif





L'absence de communication aux membres de l'assemblée délibérante de ce rapport constitue un vice revêtant un caractère substantiel et justifie l'annulation de la délibération d'adoption du budget primitif.



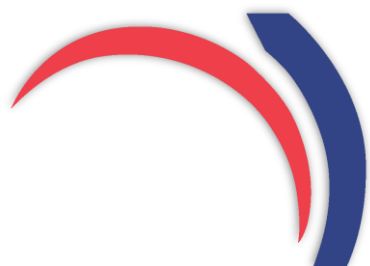


La délibération et le compte-rendu du débat

La délibération et le compte-rendu du débat

La teneur du DOB doit être retracée dans une délibération distincte de celle du budget, transmise au représentant de l'Etat.

Obligatoire, elle permet de vous prémunir d'un éventuel contentieux engagé par un tiers devant une juridiction administrative.



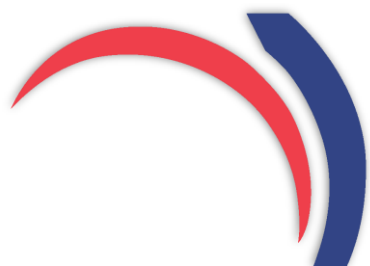
La délibération et le compte-rendu du débat

Cette délibération, bien qu'elle se limite à prendre acte de la tenue du DOB, doit faire l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante. (cf. CE, 9 mai 1990, commune de Lavour et Lozar, n°72384, et question écrite n°11183 JO du Sénat, réponse du 23/01/2020, page 404)

Par son vote, l'assemblée délibérante prend non seulement acte de la tenue du débat mais également de l'existence du rapport sur la base duquel se tient le DOB.

La délibération précise que son objet est le vote du DOB sur la base d'un rapport et fait apparaître la répartition des voix sur le vote.

En revanche, la répartition des voix n'a pas d'impact sur le budget primitif de la collectivité puisque le DOB ne revêt pas un caractère décisionnel.





Modalités de publication et de transmission du DOB - ROB

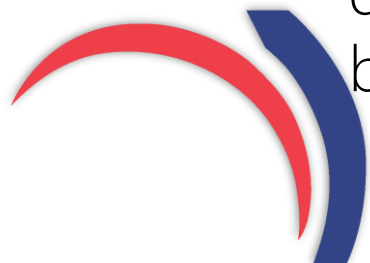
Modalités de publication et de transmission du ROB

Réf : décret N° 2016-841 du 24/06/2016 – Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 –
CGCT Art. D2312-3 C – Art D5211-18-1 C - Art. L5211-40-2

Pour les communes, la totalité du DOB doit être transmis au Président de l'EPCI dont la commune est membre dans un délai de 15 jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante.

De même , le Président de l'EPCI doit transmettre les éléments de son DOB aux communes membres dans les mêmes délais.

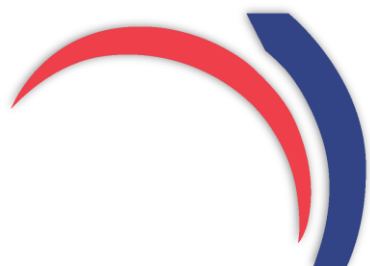
La loi n°209-1461 du 27/12/2019 – art 8 a renforcé la communication à l'égard de l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI qui sont destinataires (par voie dématérialisée) du rapport sur les orientations budgétaires de l'EPCI.



Modalités de publication et de transmission du ROB

Le rapport est mis à disposition du public à l'hôtel de ville ou au siège de l'EPCI dans les 15 jours suivant la tenue du débat d'orientations budgétaires. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen.

En outre, l'art. 2313-1 du CGCT précise bien « *le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L2312-1..... est mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe.... »*



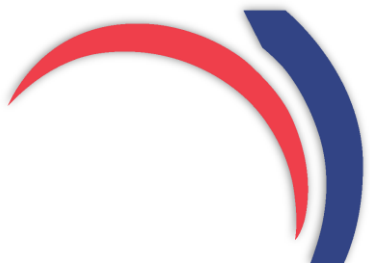


Le DOB...
bien plus qu'une simple formalité

Le DOB, bien plus qu'une simple formalité

Un outil pédagogique

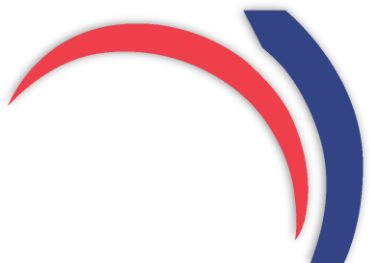
- Une vision d'ensemble synthétique de l'action engagée
- Un argumentaire vis-à-vis de l'opposition
- Un moyen de faire passer des messages
- Un atout essentiel pour expliquer une politique à partir des données budgétaires
- Un gain de temps



Animer un DOB

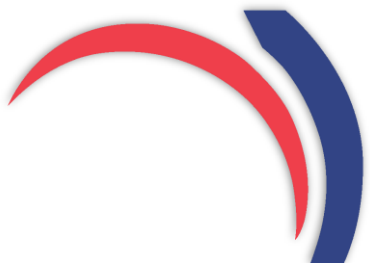
Déterminer une stratégie d'animation en anticipant

- Tenir compte du rapport obligatoire qui devra être chiffré et précis
- Accompagné le document lors du DBO d'un diaporama et d'une présentation orale « animée »
- Cibler les informations et se préparer aux questions diverses
- Le DBO ne pourra pas être exhaustif
- A l'animateur de sérier les informations pouvant être communiquées lors du débat et celles qui demanderont à être complétées ultérieurement par un autre biais



Animer un DOB

- Un rapport complet, précis et détaillé permet de ne viser que l'essentiel lors de l'animation du débat et de faire des renvois au rapport pour les questions techniques
- Le support présenté lors de la séance du DOB doit être percutant, facile à comprendre, simple et lisible : l'objectif est que tous les participants et observateurs ressortent avec une compréhension de la situation de la collectivité, de ses possibilités et des réalisations à venir.

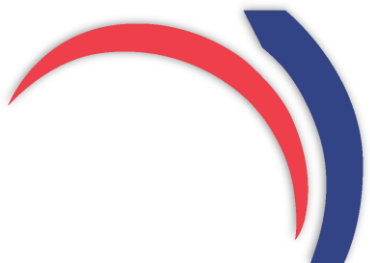


Communiquer autour du DOB

Un diaporama réalisé conjointement avec le service de la communication contribue à le rendre moins austère.

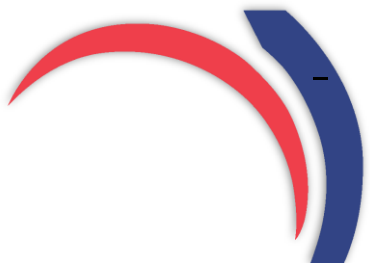
S'appuyer sur la presse locale pour relayer l'information avant, pendant et après

Ne pas oublier de donner une information privilégiée sur le sujet auprès du personnel (c'est lui qui met en œuvre les politiques publiques : il est souhaitable qu'il comprenne les choix qu'auront à effectuer les élus)



Communiquer autour du DOB – les éléments utiles

- L'environnement économique et financier (national et international)
- L'environnement économique, social et budgétaire propre à la collectivité
- L'analyse financière rétrospective de la collectivité
- Les marges de manœuvre financière de la collectivité
- Les priorités politiques, les options financières et leur traduction budgétaire : pression fiscale, niveau d'endettement, effort d'investissement, niveau de service public....
- Les projets phare de l'année à venir (voire au-delà)
- La prospective et les prévisions pluriannuelles (calées de préférence sur le mandat) notamment sur les AP/CP des opérations les plus significatives
- Eventuellement, le positionnement de la commune dans l'espace intercommunal : impact de transfert de compétences récents ou à venir, situation financière consolidée...

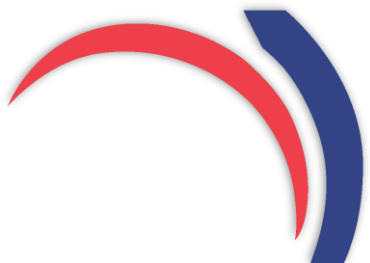


Communiquer autour du DOB – les éléments utiles

Exemple d'un diaporama orienté « chiffres »

Exemple de diaporama animé

Exemple d'une communication orientée vers la population



Des questions ?

Vous seront transmis prochainement par courriel:

- Un questionnaire à choix multiples pour évaluer vos acquis,**
- Un document relatif à l'évaluation de l'intervention.**

**Ces documents seront à retourner, par courriel,
dans les plus brefs délais.**

**Retrouvez le support de la
visio-conférence sur :**

www.cfmel.fr