

Construire le débat d'orientation budgétaire

4^e édition

Joël Clérembaux
Consultant formateur
auprès de collectivités territoriales



Construire le débat d'orientation budgétaire

Première étape décisive du cycle budgétaire local, le débat d'orientation budgétaire (DOB) permet de poser les bases d'un budget éclairé, partagé et stratégique.

Obligatoire dans les collectivités de plus de 3 500 habitants, le DOB ne se résume pas à une formalité : il engage les élus sur les grandes lignes de la politique financière à venir, éclaire les arbitrages et structure la trajectoire budgétaire de la collectivité.

Cet ouvrage accompagne les services et les élus à chaque étape de la préparation du DOB. Il décrypte le cadre réglementaire, présente les analyses économiques et financières à mobiliser, et propose des exemples concrets issus de l'expérience de terrain. Plans-types, tableaux synthétiques, graphiques et conseils méthodologiques enrichissent ce guide pratique.

Destiné aux responsables financiers, DGS, élus, agents en charge du budget ou de la prospective, il fournit les clés pour concevoir un DOB lisible, rigoureux et adapté à la réalité locale.

Un outil indispensable pour articuler pilotage stratégique, maîtrise budgétaire et dialogue démocratique.



Après des études de philosophie et de sciences humaines à l'université de Bordeaux, **Joël Clérembaux** intègre la fonction publique territoriale. Pendant plus de vingt ans, il exerce des fonctions de cadre et de directeur général des services dans plusieurs communes et au conseil général de la région Languedoc-Roussillon. Il est aujourd'hui consultant formateur auprès de collectivités territoriales. Outre une ancienne et régulière collaboration à *la Lettre du cadre territorial*, il conseille des collectivités territoriales et anime des sessions de formation, notamment en direction d'élus, auprès de divers organismes.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-2355-8

© Andrey Popov / adobeStock.com

Construire le débat d'orientation budgétaire

4^e édition

Joël Clérembaux
Consultant-formateur
auprès de collectivités
territoriales



**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à:**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.



© Groupe Moniteur, Gentilly

Territorial Éditions - CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36
ISBN : 978-2-8186-2355-8 - ISBN version numérique : 978-2-8186-2356-5
Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Décembre 2025
Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p.7
--------------------	-----

Partie 1 **Le contexte législatif et réglementaire**

Chapitre I	
L'obligation d'instaurer un débat d'orientation budgétaire	p.11
A - Les dispositions du CGCT	p.11
1. Une formalité substantielle	p.11
2. Les collectivités concernées	p.12
3. Le changement de strate démographique	p.13
B - La consistance du débat	p.13
1. Le contenu de la note de synthèse	p.13
2. Les grandes lignes du débat	p.17
C - Le débat d'orientation budgétaire dans le cycle budgétaire	p.19
1. Le principe de l'annualité budgétaire	p.19
2. Le calendrier d'élaboration du budget	p.19
3. Le délai de deux mois	p.20

Chapitre II	
L'organisation du débat	p.23
A - Le DOB et le règlement intérieur	p.23
1. Le cas du renouvellement des assemblées délibérantes	p.23
2. Les dispositions du règlement intérieur	p.25
B - La délibération	p.26

Partie 2

Les analyses économiques et financières

Chapitre I	
Les contextes national et local	..... p.31
A - La situation économique nationale	..... p.31
1. Le produit intérieur brut	..... p.31
2. L'inflation	..... p.32
3. La consommation des ménages	..... p.33
4. Les taux d'intérêt	..... p.35
B - La situation économique locale	..... p.35
1. La population par sexe et par âge	..... p.35
2. Le lieu de résidence un an auparavant	..... p.36
3. L'ancienneté d'emménagement dans la résidence principale	..... p.37
4. La catégorie socioprofessionnelle	..... p.37
5. Activité et chômage	..... p.38
6. Distance domicile-travail	..... p.38
7. Taille de l'habitation principale	..... p.39
8. L'équipement automobile	..... p.40
9. Les entreprises par secteur d'activité	..... p.40
10. L'évolution du nombre d'entreprises	..... p.41
11. L'hébergement hôtelier	..... p.42
Chapitre II	
L'analyse financière et la loi de finances	..... p.43
A - Les analyses financières	..... p.43
1. Les principes de l'analyse financière	..... p.43
2. Les outils de l'analyse : les ratios	..... p.43
B - Les analyses rétrospectives et prospectives	..... p.56
1. L'analyse rétrospective	..... p.56
2. L'analyse prospective	..... p.65
C - Les incidences de la loi de finances	..... p.71
1. Les concours financiers de l'État	..... p.71
2. Les mesures fiscales	..... p.77

Partie 3

Le projet de budget soumis au débat d'orientation

Chapitre I

La présentation par chapitres et par fonctions p.81

A - La présentation par chapitres p.81

B - La présentation par fonction p.82

Chapitre II

La présentation par politiques publiques p.85

A - La définition des axes prioritaires par rapport aux politiques p.85

B - Les axes prioritaires p.86

 1. Dessiner la ville de demain par un développement maîtrisé p.86

 2. Faire du centre-ville un pôle d'excellence p.87

 3. Conforter l'avenir de la ville dans le développement durable p.89

 4. Développer le rayonnement de la ville p.90

 5. Renforcer le lien social et les services à la population p.90

Chapitre III

Améliorer le débat d'orientation budgétaire p.93

A - Le contenu de la présentation au moment du DOB p.93

 1. L'environnement général p.93

 2. Les tendances des finances locales p.94

 3. Les perspectives budgétaires p.94

B - La communication des documents p.95

Introduction

L'action des collectivités territoriales est très largement conditionnée par l'adoption et l'exécution du budget : le débat d'orientation budgétaire constitue la première étape, obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus, du cycle budgétaire annuel.

Cet « *Essentiel* », après avoir défini les contextes législatif et réglementaire dans lesquels s'inscrit le débat d'orientation budgétaire, précise quelles sont les analyses économiques et financières qui lui servent de cadre.

Les contenus du document destiné à nourrir le débat sont largement exposés, en ce qui concerne tant les éléments économiques, sociaux et financiers que les analyses prospectives réalisées à l'aide des ratios définis par l'instruction M57.

De très nombreux exemples concrets, issus des données d'une commune appartenant à la strate démographique 50 000 à 100 000 habitants située dans le sud-est de la France, des tableaux synthétiques et des graphiques illustrent cet « *Essentiel* » qui constitue une véritable boîte à outils pour l'élaboration et l'organisation du débat d'orientation budgétaire.

Le contexte législatif et réglementaire

Chapitre I

L'obligation d'instaurer un débat d'orientation budgétaire

Les dispositions législatives et réglementaires prévoient la tenue d'un débat d'orientation budgétaire dans les communes de 3 500 habitants et plus.

L'article L.2312-1 du Code général des collectivités territoriales précise :



Article L.2312-1, Code général des collectivités territoriales

« [...] Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédent l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'Etat dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus. »

A - Les dispositions du CGCT

1. Une formalité substantielle

Ce débat porte sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédent l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

Son organisation constitue une formalité substantielle dont l'absence entache d'ilégalité toute délibération relative à l'adoption du budget primitif de la collectivité en cause.



Cour administrative d'appel de Marseille, 19 octobre 1999, Commune de Port-la-Nouvelle, n° 96MA12282

« Considérant qu'aux termes de l'article L.212-1 du *Code des communes* devenu l'article L.2312-1 du *Code général des collectivités territoriales* : « (...) Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédent l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur (...) » ;

Considérant qu'il ressort du compte rendu de la séance du 16 février 1996 que le maire a présenté au conseil municipal les grandes lignes des orientations budgétaires du budget primitif 1996 au cours de ladite séance où le budget primitif a été discuté et adopté ; qu'ainsi aucun débat préalable d'orientation n'a été organisé dans les conditions fixées par les dispositions législatives susmentionnées ; qu'il s'ensuit que l'omission de cette formalité préalable substantielle est de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif 1996 ; que le tribunal administratif a pu, sans excéder sa compétence, retenir ce vice de procédure pour prononcer l'annulation de la délibération du 16 février 1996 adoptant ledit budget primitif ; »

Ce débat a lieu au plus tôt deux mois avant l'examen du budget primitif. Il porte sur les orientations générales à retenir pour l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés.

Il s'insère dans les mesures d'information du public sur les affaires locales et permet aux élus d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble. Il permet également au maire de faire connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur.

S'agissant d'un acte ne faisant pas grief, à l'instar des vœux, des recommandations ou des propositions, il n'est pas soumis au fond au contrôle de légalité. Cependant, le Conseil d'État a admis la recevabilité de recours invoquant des moyens de légalité externe contre les actes de cette nature, ce qui justifie l'exigence d'une délibération, même si celle-ci n'a pas de caractère décisionnel.

2. Les collectivités concernées

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, dans les établissements publics administratifs de ces communes, dans les groupements comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus (art. L.5211-36 du *Code général des collectivités territoriales*), dans les départements et dans les régions, le vote du budget doit être précédé de la tenue d'un débat d'orientation budgétaire.

Les centres communaux d'action sociale étant des établissements publics administratifs communaux, ils sont soumis à cette obligation. En effet, comme l'a rappelé le ministre de l'Intérieur, ils disposent donc de leur propre budget, même s'il est porté en annexe au budget de la commune. Leur conseil d'administration, et non le conseil municipal, adopte le budget et les délibérations nécessaires à leur fonctionnement (question écrite n° 47964, *Journal officiel Assemblée nationale*, 12 février 2001).

3. Le changement de strate démographique

La tenue du débat d'orientation budgétaire ne revêtant un caractère obligatoire que pour les communes de 3 500 habitants et plus, le franchissement de ce seuil par une commune entraîne de nouvelles obligations, dont celle d'organiser un tel débat.

L'article L.2311-4 du Code général des collectivités territoriales dispose en effet qu'à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire de population, les communes et leurs établissements publics administratifs disposent d'un exercice budgétaire, à compter de la date de publication des résultats, pour se conformer aux dispositions budgétaires et comptables liées à leur appartenance à une strate démographique différente.

Le chiffre de la population qui sert de base à l'application du Code général des collectivités territoriales est celui qui résulte de l'addition, au chiffre de la population municipale totale, du chiffre de la population comptée à part.

B - La consistance du débat

1. Le contenu de la note de synthèse

Les modalités relatives à la tenue de ce débat sont, d'une part, soumises aux dispositions prévues par le règlement intérieur et, d'autre part, aux dispositions de l'article L.2312-1 du Code général des collectivités territoriales.

L'article L.2121-12 impose l'obligation aux communes de 3 500 habitants et plus d'adresser avec la convocation aux membres du conseil municipal une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération. L'article L.2121-13 rappelle pour sa part que tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.

Ces deux dispositions ont pour objet d'assurer le droit à l'information des conseillers municipaux leur permettant de remplir leur mandat.

Cette analyse est partagée par la jurisprudence administrative qui précise que les conseillers tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelés à délibérer sur les affaires de la commune le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires dans les conditions leur permettant de remplir normalement leur mandat :



Conseil d'État, 29 juin 1990, Commune de Guitrancourt-contre-Mallet et autres,

n° 68743

« Considérant que si les membres du conseil municipal peuvent se prévaloir des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 qui garantit la liberté d'accès aux documents administratifs et ont, d'autre part, le droit d'obtenir communication des documents

énumérés par l'article L.121-19 du Code des communes, ils tiennent, en outre, de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelés à délibérer sur les affaires de la commune, le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires dans des conditions leur permettant de remplir normalement leur mandat ; qu'en se bornant à mettre à la disposition de l'ensemble des conseillers municipaux les projets de décisions et les documents préparatoires qui les accompagnent au début des séances au cours desquelles ces projets doivent être soumis au vote du conseil municipal et en refusant de les communiquer aux conseillers municipaux qui en font la demande avant la réunion du conseil, le maire de Guitrancourt a porté atteinte aux droits et prérogatives que M^{me} X et MM. X, Y et Z tiennent de leur qualité de membres du conseil municipal ; que cette atteinte ne saurait être justifiée par la circonstance que les requérants auraient refusé de participer à certaines commissions municipales ; »

La jurisprudence précise en outre que le respect du droit à l'information des conseillers implique une communication en temps utile des pièces nécessaires pour que la délibération du conseil puisse intervenir en connaissance de cause, les conseillers devant disposer d'un temps de réflexion suffisant avant de délibérer.

Ainsi, un délai suffisant doit être respecté, permettant l'examen des pièces et la réflexion suffisante pour délibérer. Le caractère suffisant du délai est en effet lié à l'importance et à la difficulté des pièces à examiner.

Cette disposition revêt une importance particulière s'agissant du débat d'orientation budgétaire.

Les pièces dont l'examen est relativement simple et n'entraînant pas de débats trop complexes peuvent être remises en début de séance :



Conseil d'État, 8 juin 1994, Commune de Ville-en-Vermois, n° 136526

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, saisi d'une demande de cinq conseillers municipaux, adressée par lettre recommandée le 23 mars 1991 et parvenue à la mairie le 26 mars, tendant à recevoir communication des « documents détaillés leur permettant de se prononcer en toute connaissance de cause sur ses propositions » relatives au budget primitif de la commune, le maire de Ville-en-Vermois n'a fait aucune réponse à cette demande et s'est borné, à l'ouverture de la séance du conseil municipal le 29 mars en soirée, à donner lecture de cette lettre et à distribuer les documents d'étude du budget communal, dont l'approbation est intervenue au cours de cette même séance ; qu'en agissant ainsi, le maire a porté atteinte aux droits et prérogatives permettant aux conseillers municipaux de remplir normalement leur mandat ; »

En revanche, les pièces dont l'appréciation est complexe et pouvant entraîner des débats importants nécessitent un délai plus long.

Les délibérations budgétaires font partie de ces matières complexes nécessitant un délai plus long et une information complète.

S'agissant de la seconde interrogation relative à la teneur de la note de synthèse accompagnant la convocation des conseillers municipaux, plusieurs décisions sont intervenues pour préciser la teneur de la note de synthèse dans une hypothèse assez proche qui est celle relative au vote du budget.

Le juge administratif a ainsi considéré qu'un maire a méconnu le droit des conseillers d'être informés en joignant à la convocation appelant ces derniers à délibérer sur le budget quatre tableaux faisant apparaître le seul montant par chapitre des dépenses et des recettes, alors que le projet complet de budget a été communiqué en cours de séance (tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 17 octobre 1990, Vergès).

De même, la jurisprudence a considéré qu'une note de synthèse était insuffisamment détaillée lorsqu'elle ne comportait que le montant total des recettes et des dépenses de la section de fonctionnement et d'investissement accompagné du commentaire suivant : « *Les orientations de la commune pour les travaux d'investissement concernant la mise en place d'infrastructures, l'acquisition d'un terrain en vue de la construction d'un complexe sportif, la remise en état de la voirie, la construction de trottoirs.* »

Le Conseil d'État a en effet considéré que :

 **Conseil d'État, 12 juillet 1995, Commune de Simiane-Collongue, n° 155495**
« [...] il ressort des pièces du dossier que la « note explicative de synthèse », adressée le 2 octobre 1992 par le maire aux conseillers municipaux ne comportait, en ce qui concerne le projet de budget primitif pour 1992, que le montant total des recettes et des dépenses de la section de fonctionnement et de la section d'investissement et la mention suivante : « Les orientations de la commune pour les travaux d'investissement concernent la mise en place d'infrastructure, l'acquisition d'un terrain en vue de la construction d'un complexe sportif, la remise en état de la voirie, la construction de trottoirs. » ; que le fait que le conseil municipal avait, par une délibération du 13 juin 1992, rapportée par la délibération du 12 octobre 1992, adopté un budget primitif pour 1992 identique à celui qui a été approuvé par cette dernière délibération n'a pas délié le maire de l'obligation d'adresser aux conseillers municipaux une note explicative de synthèse suffisamment détaillée ; que tel n'était pas le cas de la note du 2 octobre 1992 ; que, par suite, le budget primitif pour 1992 a été adopté dans des conditions irrégulières ; »

En revanche, une collectivité ayant joint le projet intégral de budget primitif divisé en chapitres et articles, l'état détaillé des emplois permanents, l'état de la dette et des créances, et l'état des emprunts garantis à la convocation adressée par le maire aux conseillers municipaux ont satisfait aux obligations d'informations des conseillers même en l'absence d'une note de synthèse.

Ce défaut n'entache pas d'irrégularité la délibération prise si le maire a fait parvenir aux conseillers municipaux, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information complète :

 **Conseil d'État, 12 juillet 1995, Commune de Fontenay-le-Fleury, n° 157092**
« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les documents joints à la convocation adressée le 5 février 1993 par le maire de Fontenay-le-Fleury aux conseillers municipaux, en vue de la séance du 11 février 1993, comprenaient le projet intégral de budget primitif divisé en chapitres et articles ainsi que, notamment, l'état détaillé des emplois permanents, l'état des ensembles immobiliers et mobiliers, l'état de la dette et des créances et l'état des emprunts garantis par la commune ; qu'en l'espèce, ces documents ont permis aux conseillers municipaux de disposer d'une information répondant aux exigences posées par les articles L.121-22 et L.121-10-III précités alors même qu'ils ne s'étaient pas vu adresser la « note explicative de synthèse » prévue par ce dernier article ; »

Cour administrative d'appel de Nancy, 30 septembre 1999, Commune de Longeville-lès-Metz

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, si les convocations pour la séance du conseil municipal prévue le 17 mars 1992, ont été remises à ses membres le 11 mars 1992 dans le délai susmentionné, la note de synthèse relative à la révision du plan d'occupation des sols, inscrite à l'ordre du jour de cette réunion, n'est parvenue à ses destinataires que le 13 mars 1992 à une date qui ne permettait plus de respecter ce même délai ;

[...] la méconnaissance des formalités sus-évoquées, qui ont un caractère substantiel, ne peut que conduire à l'annulation de la délibération subséquente ; que le moyen tiré de ce qu'aucun élu ne se serait plaint d'un défaut d'informations préalables à la séance est également inopérant ; »

Le ministre de l'Intérieur précise qu'il est possible de transposer cette solution à la note de synthèse relative au débat d'orientation budgétaire (question écrite n° 33183, *Journal officiel Assemblée nationale*, 30 mars 2004).

En effet, il ressort de ces décisions que les informations fournies par la note doivent être proportionnées à l'objet de la délibération. Ainsi, la teneur de la note de synthèse peut être relativement synthétique dès lors qu'elle est suffisamment détaillée pour permettre aux conseillers municipaux de connaître les orientations financières qui seront discutées lors du débat d'orientation budgétaire et de les mettre en position de débattre utilement sur les orientations financières de l'exécutif.

Tel serait le cas d'une note de synthèse accompagnée par exemple d'un avant-projet de budget. À l'inverse, une note de synthèse dont les informations financières sont inexploitables par les conseillers municipaux sera probablement sanctionnée par le juge administratif.