

Fiche pratique n° 1

Les modifications issues de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

I) Le droit d'option pour l'instruction budgétaire et comptable M 57

Pris en application du III de l'article 106 de la loi NOTRe, le décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015 permet aux collectivités territoriales qui le souhaitent d'appliquer le cadre budgétaire et comptable applicable aux métropoles de droit commun (M 57).

Il détermine également les modalités de mise en œuvre de ce droit d'option, qui prend effet au début de l'exercice budgétaire.

Il prévoit la consultation préalable du comptable public et précise que le recours à ce nouveau cadre budgétaire et comptable est définitif.

II) La mise en ligne des documents budgétaires

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne de documents budgétaires par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération est pris en application des articles 107 de la loi NOTRE et 35 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

Les dispositions du décret devraient permettre désormais aux citoyens de disposer d'informations financières claires et lisibles, le décret prévoit les modalités de mise en ligne, sur le site internet lorsqu'il existe, des documents budgétaires des collectivités locales. Ainsi, ces documents doivent être mis en ligne gratuitement dans un délai d'un mois à compter de leur adoption.

Ils doivent être accessibles, lisibles et conformes aux documents soumis à l'organe délibérant.

III) Le débat d'orientation budgétaire :

A - Le contenu du débat d'orientation budgétaire

L'article 107 de la loi complète les règles relatives au débat d'orientation budgétaire (DOB). Conformément aux nouveaux articles L. 2312-1 (bloc communal), L. 3312-1 (départements) et L. 4312-1 (régions) du CGCT, il doit désormais faire l'objet d'un rapport. Les articles D. 2312-3 (bloc communal), D. 3312-12 (départements) et D. 4312-10 (régions) résultant du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 précisent, le contenu, les modalités de publication et de transmission du rapport sur lequel s'appuie le débat d'orientation budgétaire.

Ainsi, pour les communes d'au moins 3500 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions, ce rapport doit comporter :

- Les orientations budgétaires envisagées 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 collectivité et le groupement 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.

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.

B - Une présentation d'éléments complémentaires

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants et qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions, le rapport comporte également les informations relatives :

- à la structure des effectifs ;
- 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 ;
- à la durée effective du travail

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. Le rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la collectivité. Il peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu au dixième alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

C - Précisions sur le champ d'application des dispositions

Les syndicats mixtes fermés appliquent ces règles par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT à l'article L. 5211-36. Il en est de même pour les syndicats mixtes ouverts qui, en vertu de l'article L. 5722-1 du CGCT, sont soumis aux dispositions du livre III de la deuxième partie applicables aux communes de 3 500 habitants à moins de 10 000 habitants.

Les règles relatives au débat d'orientation budgétaire s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3500 habitants et plus (L. 2312-1 du CGCT). Elles s'appliquent également aux établissements publics industriels et commerciaux, rattachés aux communes, en application de l'article L. 2221-5 qui dispose que « *les règles budgétaires et comptables des communes sont applicables aux régies municipales, sous réserve des modifications prévues par les décrets en Conseil d'Etat mentionnés aux articles L. 2221-10 et L. 2221-14* ». Les établissements publics rattachés aux autres collectivités sont soumis aux mêmes dispositions, par renvoi des articles L.1412-1 et L. 1412-2.

D - La transmission du rapport au préfet

L'obligation de transmission du rapport au représentant de l'Etat s'applique à l'ensemble des collectivités, y compris les communes dont le nombre d'habitants est compris entre 3 500 et 10 000 habitants (L. 2312-1).

E - Les modalités d'application

Il est pris acte du débat d'orientation budgétaire par une délibération spécifique de l'assemblée délibérante, comme en disposent les articles L.2312-1, L. 3312-1 et L. 4312-1 du CGCT. Cette délibération, doit faire l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante.

Ainsi, 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.

IV) L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement :

Le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi NOTRe 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.* »

L'article D. 1611-35 du CGCT précise le seuil, pour chaque niveau de collectivité, à partir duquel cette étude d'impact doit être établie.

L'étude doit porter sur les dépenses de l'ensemble des budgets c'est-à-dire le budget principal ainsi que les budgets annexes.

Les recettes réelles de fonctionnement prises en compte pour le calcul du seuil s'entendent de celles de l'exercice budgétaire et la population à prendre en compte est la population légale, telle qu'issue du dernier recensement effectué par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les établissements publics définis aux livres IV, V, VI et VII de la cinquième partie appliquent les dispositions correspondant au seuil de la collectivité membre de l'établissement public dont la population est la plus importante.

Sont concernés : les structures et organismes cités dans ces livres du CGCT intervenant dans les coopérations interdépartementale et interrégionale, les syndicats mixtes.

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 aux seuils suivants :

1 - Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est inférieure à 5 000 habitants, le seuil est fixé à 150 % des recettes réelles de fonctionnement ;

2 - Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 5 000 et 14 999 habitants, le seuil est fixé à 100 % des recettes réelles de fonctionnement ;

« 3 - Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 15 000 et 49 999 habitants, le seuil est fixé à 75 % des recettes réelles de fonctionnement ;

4 - Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 50 000 et 400 000 habitants, le seuil est fixé à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 50 millions d'euros ;

5 - Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 400 000 habitants, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros ;

6 - Pour les départements, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros ;

7 - Pour les régions, la collectivité territoriale de Guyane, la collectivité territoriale de Martinique et les collectivités locales à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 200 millions d'euros.