

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Paris, le 30 NOV. 2015

Sous-direction des finances locales
et de l'action économique

Bureau des budgets locaux et de
l'analyse financière

Le Directeur général des collectivités locales

Affaire suivie par :
Clémence MACKOWIAK
Florestan PERRET
Téléphone : 01 49 27 47 32

A
Mesdames et Messieurs les préfets

ELISE N° 15-029621-D

OBJET : Les nouvelles dispositions prévues par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République relatives à la transparence et la responsabilité financières des collectivités territoriales

La loi n°2015-991 du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) crée, par son article 107, de nouvelles dispositions relatives à la transparence et la responsabilité financières des collectivités territoriales. Parmi elles, certaines sont d'application immédiate (1) et doivent être prises en compte par les collectivités dès la préparation budgétaire 2016, d'autres nécessitent des décrets d'application dont la publication est prévue pour le premier trimestre 2016 (2).

Il vous est demandé d'apporter une attention toute particulière à ces nouvelles dispositions pour les budgets 2016 et de les rappeler, le cas échéant, aux collectivités locales.

1. Les dispositions applicables immédiatement à la préparation budgétaire 2016

1.1. Le débat d'orientation budgétaire fait l'objet d'un rapport comportant des informations énumérées par la loi

L'article 107 de la loi NOTRe a modifié les articles L. 2312-1, L. 3312-1, L. 4312-1, L. 5211-36 et L. 5622-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatifs au débat d'orientation budgétaire, en complétant les dispositions relatives à la forme et au contenu du débat (voir annexe 1).

S'agissant du document sur lequel s'appuie ce débat, ces nouvelles dispositions imposent au président de l'exécutif d'une collectivité locale de présenter à son organe délibérant, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

Cette obligation concerne les communes de plus de 3 500 habitants (alinéa 2 de l'article L. 2312-1) et leurs établissements publics (alinéas 1 et 2 de l'article L. 5211-36), les départements (alinéa 1 de l'article L. 3312-1), les régions (alinéa 1 de l'article L. 4312-1) et les métropoles (alinéa 1 de l'article L. 5217-10-4).



Pour les communes de plus de 10 000 habitants (alinéa 3 de l'article L. 2312-1), les établissements publics de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de 3 500 habitants (alinéa 2 de l'article L.5211-36), les départements (alinéa 1 de l'article L. 3312-1), les régions (alinéa 1 de l'article L. 4312-1) et les métropoles (alinéa 1 de l'article L. 5217-10-4), ce rapport comporte également une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs (évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail).

Le formalisme relatif au contenu de ce rapport, à sa transmission et à sa publication reste à la libre appréciation des collectivités en l'absence de décret d'application. Le rapport doit néanmoins contenir les informations prévues par la loi, être transmis au représentant de l'Etat et être publié. Pour les communes, il doit être également transmis au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre.

Ce rapport donne lieu à un débat. Celui-ci est acté par une délibération spécifique, qui donne lieu à un vote. Cette délibération est également transmise au représentant de l'Etat dans le département.

Pour information, la publication du décret d'application est prévue pour le premier trimestre 2016.

1.2. Une note de présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif

L'article 107 de la loi NOTRe a modifié les articles L. 2313-1, L. 3313-1 et L. 4313-1 du CGCT relatifs à la publicité des budgets et des comptes.

Dans les communes et leurs établissements publics, les départements, les régions et les métropoles, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles devra être annexée au budget dès l'exercice 2016 et au compte administratif de l'exercice 2015 (voir annexe 2).

La forme et le contenu de cette note de présentation brève et synthétique restent à l'appréciation des collectivités locales.

2. Les autres dispositions relatives à la préparation budgétaire nécessitant des décrets d'application pour leur mise en œuvre

2.1. L'étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement

L'article 107 de la loi NOTRe a créé un nouvel article L. 1611-9 du CGCT. Celui-ci prévoit que : *« pour toute opération exceptionnelle d'investissement, dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret [...] 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 ».*

Dans la mesure où il revient au décret de fixer le seuil en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement public, cette disposition n'est pas applicable sans ce décret.

Pour information, la publication du décret d'application est prévue pour le premier trimestre 2016.

2.2. La mise en ligne de la présentation des documents prévus par l'article 107

L'article 107 de la loi NOTRe a modifié les articles L. 2313-1, L. 3313-1 et L. 4313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatifs à la publicité des budgets et des comptes.

Les documents de présentation prévus ces nouvelles dispositions ont vocation à être mis en ligne sur le site Internet de la collectivité, lorsqu'il existe, après l'adoption par l'organe délibérant. Cette obligation nécessite pour entrer en vigueur un décret en Conseil d'Etat, qui viendra préciser les conditions de mise en ligne.

Pour information, la publication du décret d'application est prévue pour le premier trimestre 2016.

2.3. L'obligation de télétransmission des documents budgétaires

Le III de l'article 107 de la loi NOTRe prescrit aux collectivités et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de 50 000 habitants et plus de transmettre, par voie numérique, leurs documents budgétaires au représentant de l'Etat dans le département dans un délai de cinq ans. Ces dispositions complètent celles prévues à l'article 74 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Les modalités définies par décret préciseront notamment la date d'entrée en vigueur de cette obligation pour chaque catégorie de collectivité locale.

Pour information, la publication des décrets d'application de ces dispositions sont prévues pour le premier trimestre 2016.

Pour le ministre et par délégation
le directeur général
des collectivités locales

Bruno DELSOL

Annexe 1 – Le rapport et le débat d'orientations budgétaires

Article L. 2312-1

« Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant 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 mentionné au deuxième alinéa du présent article 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. »

Article L. 3312-1

« Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le président du conseil départemental présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. 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 fait l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat dans le département, d'une publication et d'un débat au conseil départemental, dont il est pris acte par une délibération spécifique. Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret.

Le projet de budget du département est préparé et présenté par le président du conseil départemental qui est tenu de le communiquer aux membres du conseil départemental avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit budget.

Le budget primitif, le budget supplémentaire et les décisions modificatives sont votés par le conseil départemental. »

Article L. 4312-1

« Dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget, le président du conseil régional présente au conseil régional un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. 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 fait l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat dans la région, d'une publication et d'un débat au conseil régional, dont il est pris acte par une délibération spécifique. Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret.

Le projet de budget de la région est préparé et présenté par le président du conseil régional qui le communique aux membres du conseil régional avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit budget. »

Article L. 5211-36

« Sous réserve des dispositions qui leur sont propres, les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale

Toutefois, les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 ne s'appliquent qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compte plus de 10 000 habitants et comprend au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le rapport sur les orientations budgétaires prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 comporte la présentation mentionnée au troisième alinéa du même article L. 2312-1. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les lieux de mise à la disposition du public sont le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. »

Annexe 2 – La note présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif

Article L. 2313-1

« Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département.

Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe :

1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;

2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ;

3° De la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif ;

4° De la liste des organismes pour lesquels la commune :

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.

La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ;

5° Supprimé ;

6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;

7° De la liste des délégués de service public ;

8° Du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ;

9° D'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 ;

10° D'une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat.

Lorsqu'une décision modificative ou le budget supplémentaire a pour effet de modifier le contenu de l'une des annexes, celle-ci doit être à nouveau produite pour le vote de la décision modificative ou du budget supplémentaire.

Dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1520,1609 quater, 1609 quinquies C et 1379-0 bis du code général des impôts et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée.

Les établissements publics de coopération intercommunale et les communes signataires de contrats de ville définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine présentent annuellement un état, annexé à leur budget, retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre de ces contrats. Y figurent l'ensemble des actions conduites et des moyens apportés par les différentes parties au contrat, notamment les départements et les régions, en distinguant les moyens qui relèvent de la politique de la ville de ceux qui relèvent du droit commun.

Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements.

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.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

Article L. 3313-1

« Les budgets et les comptes du département définitivement réglés sont rendus publics par la voie de l'impression.

Les dispositions des articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 sont applicables aux départements. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel du département. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque canton, dans un lieu public.

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.

La présentation prévue au troisième alinéa du présent article ainsi que le rapport adressé au conseil départemental à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 3312-1, le rapport annexé au budget primitif et le rapport annexé au compte administratif, conformément à l'article L. 3121-19, sont mis en ligne sur le site internet du département, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil départemental des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. »

Article L. 4313-1

« Le budget et le compte administratif arrêtés sont rendus publics.

Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel de la région. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque département, dans un lieu public.

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.

La présentation prévue au troisième alinéa du présent article ainsi que le rapport adressé au conseil régional à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 4312-1, le rapport annexé au budget primitif et le rapport annexé au compte administratif, conformément à l'article L. 4132-18, sont mis en ligne sur le site internet de la région, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil régional des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. »

Article L. 5211-36

« Sous réserve des dispositions qui leur sont propres, les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale

Toutefois, les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 ne s'appliquent qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compte plus de 10 000 habitants et comprend au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le rapport sur les orientations budgétaires prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 comporte la présentation mentionnée au troisième alinéa du même article L. 2312-1. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les lieux de mise à la disposition du public sont le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. »

Annexe 3 – L'étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement

Article L. 1611-9

« 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.

La délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention d'investissement à une opération décidée ou subventionnée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales s'accompagne de l'étude mentionnée au premier alinéa. »

Annexe 4 – L'obligation de télétransmission des documents budgétaires

Article 107 de la loi NOTRe

« [...]

III.-Dans un délai de cinq ans suivant la promulgation de la présente loi, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants transmettent au représentant de l'Etat leurs documents budgétaires par voie numérique, selon des modalités fixées par décret.

[...] »