

# UNIVERSITÉS DES MAIRES ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ 2020

Module « Élaborer le budget de sa commune - *Les fondamentaux* »

---

10 Juillet 2020

Webinaire avec les élus de Haute Loire



# Introduction

## Direction des études de La Banque Postale

Réalise des analyses et des publications sur les collectivités locales et leur environnement : décryptage des lois de finances (DOB), thématique particulière, Indice de prix des dépenses communales, Notes de conjoncture...



## Territoires Conseils, Banque des Territoires

Propose des services dédiés aux communes de moins de 10.000 habitants, à toutes les communes d'Outre-mer, aux communes nouvelles et à toutes les intercommunalités (accompagnement des projets communaux et intercommunaux).



## Un partenariat au service des nouveaux élus

Apporter une expertise conjointe pour répondre aux besoins des maires et présidents d'intercommunalité nouvellement élus ou souhaitant approfondir leurs connaissances.

# Introduction

2014 – 2020 : un mandat marqué par une vaste réforme territoriale

Nombre de collectivités locales au 1<sup>er</sup> janvier

	2014	2017	2020
<b>Communes (dont Ville de Paris)</b>	<b>36 681</b>	<b>35 416</b>	<b>34 968</b>
<b>Départements</b>	<b>101</b>	<b>99</b>	<b>96</b>
<b>Régions (et collectivités territoriales uniques)</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>17</b>
<b>Groupements à fiscalité propre (GFP - dont Métropole de Lyon) <sup>1</sup></b>	<b>2 141</b>	<b>1 267</b>	<b>1 255</b>
<b>Groupements sans fiscalité propre (GSFP)</b>	<b>13 383</b>	<b>11 263</b>	<b>9 306</b>

Sources : Banatic, DGFIP et DGCL

Hors Collectivités d'outre-mer

<sup>1</sup> À noter que sur le territoire de la Métropole du Grand Paris, 11 Établissements Publics Territoriaux (EPT) ont également été créés

# Élaborer le budget de sa commune

## Les fondamentaux

---



- Connaître la procédure d'élaboration budgétaire
- Construire le budget
- Décider

## Définitions

**Budget** : « acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune »  
(Art. L. 2311-1 CGCT)

- **Acte de prévision**
- **Acte d'autorisation** :  
« le budget de la commune est proposé par le maire et adopté par l'assemblée délibérante »  
(Art. L.2312-1 CGCT)

# Les 5 principes budgétaires

## **Présentation :**

Annualité  
Unité

## **Adoption :**

Universalité  
Sincérité  
Equilibre

## Les 5 principes budgétaires

### Annualité

Les recettes et dépenses sont prévues pour une durée de 1 an, allant du 1er janvier au 31 décembre.

Dérogations (Art. L. 1612-1 CGCT)

- Journée complémentaire
- Plan Pluriannuel d'Investissement / Autorisation de Programme

### Unité

Un document unique pour présenter le budget.

Cependant, « des » documents budgétaires :

- Décisions modificatives / budget supplémentaire
- Budgets annexes (individualisation de certains services gérés par la commune pour connaître leur coût : SPIC/SPA , budget lotissement...)
- Budgets autonomes (entités rattachées à la commune)

# Les 5 principes budgétaires



## Dérogations au principe d'unité budgétaire

### **Budgets annexes**

Permettent de suivre et d'individualiser la gestion de certains services

- Obligatoires pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC) gérés par la commune : eau, assainissement, ordures ménagères (si redevance)...

Permettent d'établir le coût réel du service et de déterminer la tarification applicable pour équilibrer les comptes :

=> obligation d'équilibre des comptes par la vente de services aux usagers

=> subventions communales interdites (sauf exceptions)

- Votés par le conseil municipal. avec le budget principal (même séance)

### **Budgets autonomes / comptes rattachés**

- Établis par les établissements publics communaux : CCAS, Caisses des écoles, régies autonomes ... Si peu d'activités : compte rattaché dans les comptes de la commune
- Subventions communales possibles
- Votés par les instances responsables de l'établissement

# Les 5 principes budgétaires



## Universalité

- Inscrire toutes les recettes et dépenses dans leur intégralité sans modification (non-compensation)
- Non-affectation des recettes  
SAUF budgets annexes et recettes dédiées

## Sincérité

- Non-compensation des dépenses et des recettes
- Pas de sur évaluation / sous-évaluation des recettes et dépenses
- Obligation de provisionner les risques

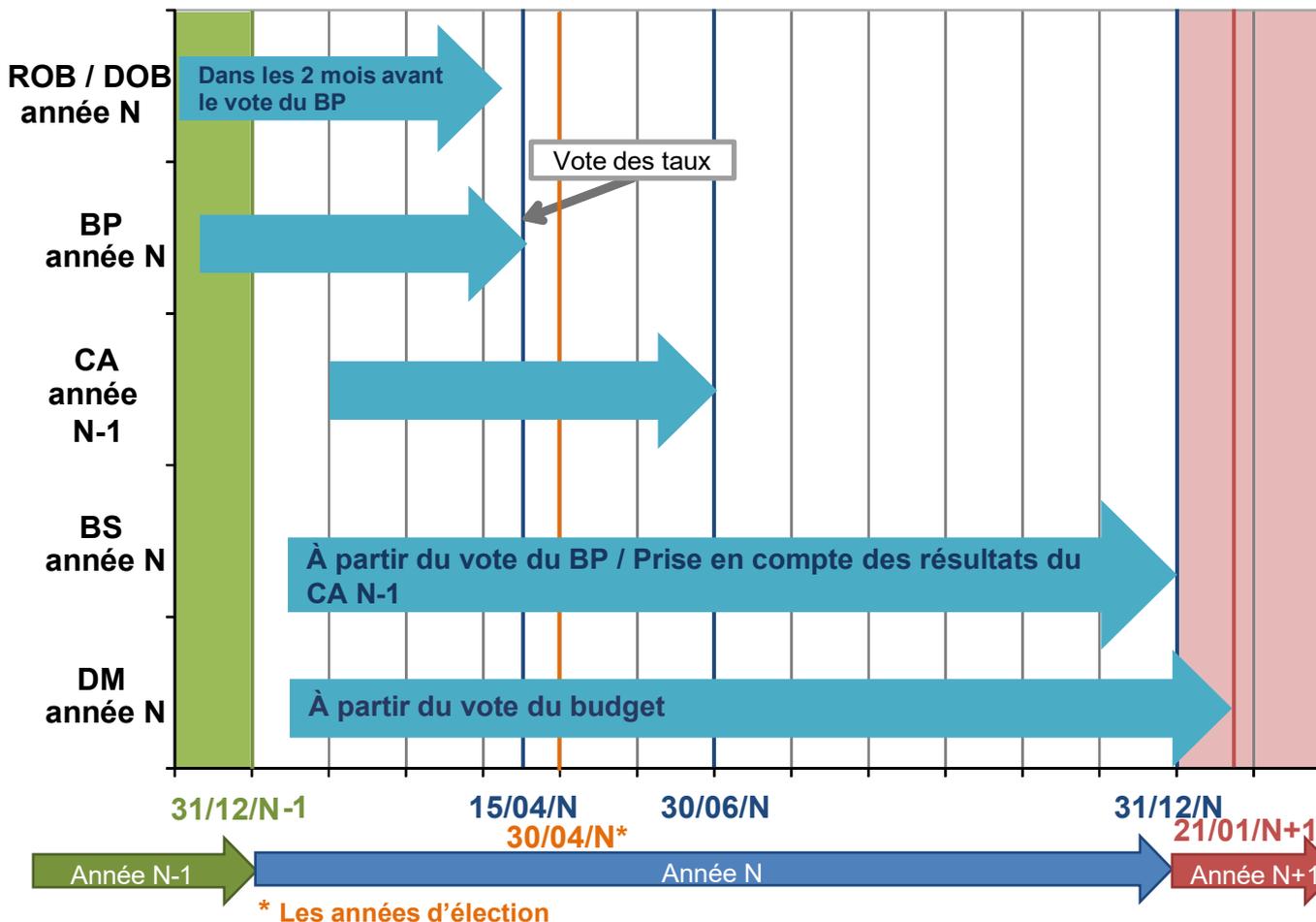
# Les 5 principes budgétaires

## Équilibre budgétaire (Art. 1612-4 CGCT)

- Voter les 2 sections en équilibre (recettes = dépenses).
- Évaluer les recettes et dépenses de façon sincère.
- Obligation de couvrir certaines dépenses par des recettes définitives :
  - remboursement de l'annuité en capital de la dette
  - crédit pour dépenses imprévues

# Le cycle budgétaire

## Les dates à respecter



**Actualité**

Les dispositions spécifiques en 2020 :

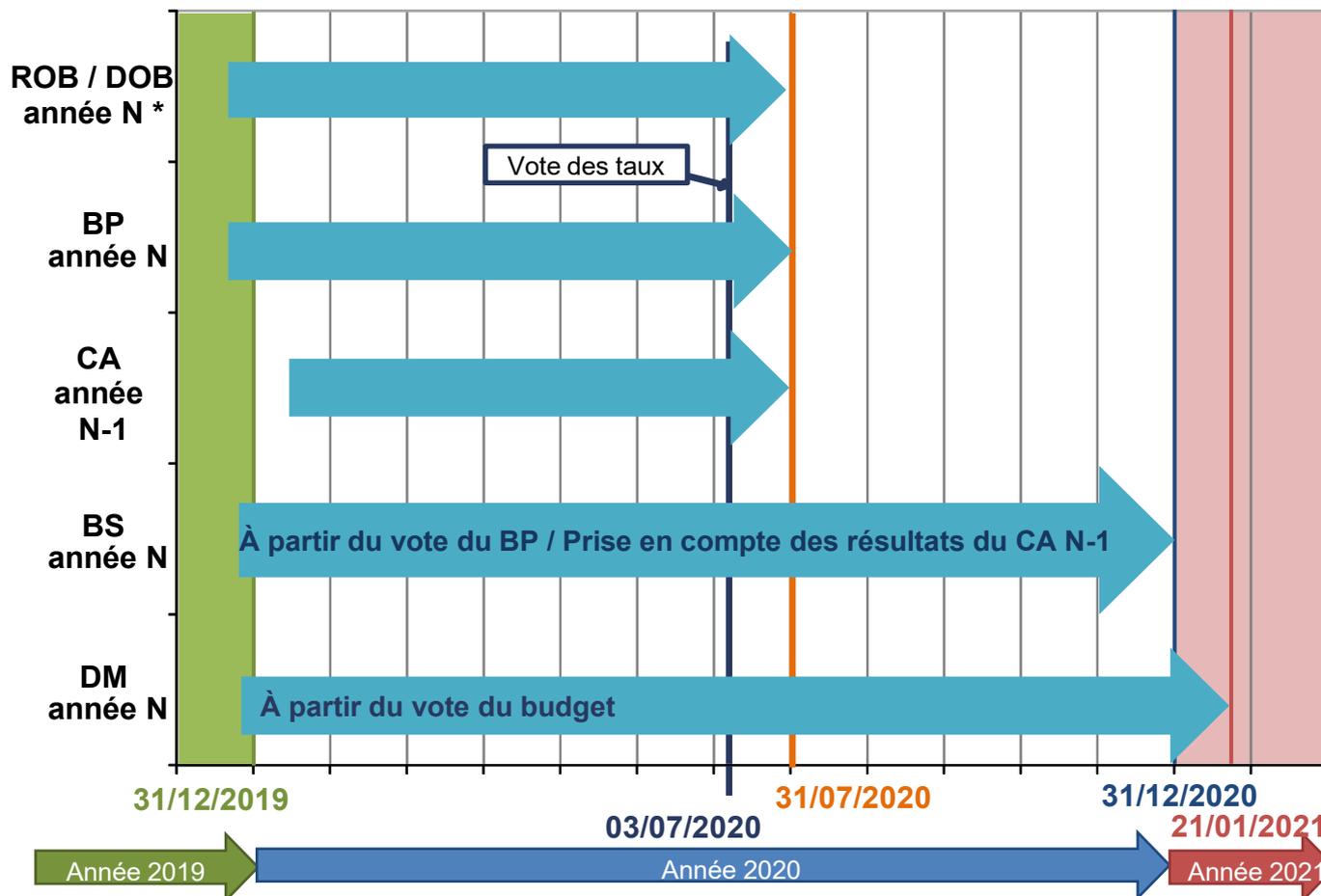
➡ module « Préparer, voter et analyser le budget d'une commune ou d'une intercommunalité en 2020 »

NB : compte de gestion N-1 transmis par le comptable avant le 01/06 N+1 et adopté avant le compte administratif

# Le cycle budgétaire en 2020



## Les dates à respecter



\* Les délibérations antérieures à 2 mois n'auront pas à être recommencées.

Possibilité de voter le DOB lors de la même séance que le BP, mais lors d'une délibération distincte

*NB : compte de gestion N-1 transmis par le comptable avant le 01/06 N+1 et adopté avant le compte administratif*

# Le contrôle sur les finances locales

## *Des contrôles a posteriori*

### **Les contrôles de l'administration**

- Par le préfet
- Par les Chambres Régionales des Comptes (CRC)

### **Le contrôle des citoyens**

- Article L2141-1 du CGCT
- Obligation de mise en ligne des informations financières (communes de plus de 3 500 habitants ayant un site internet)

### **En cas de contentieux : par les tribunaux administratifs**

### **Saisine de la CRC par la préfecture dans les cas suivants (après rappel à l'ordre) :**

- Le budget n'est pas voté avant le 15 avril
- Le budget n'est pas voté en équilibre réel (art. 8 Loi du 2 mars 1982)
- La résorption d'un déficit de clôture (art. 9 Loi du 2 mars 1982)
- La non inscription d'une dépense obligatoire (art. 11 Loi du 2 mars 1982)

### **Autosaisine de la CRC dans le cadre de son contrôle de gestion**

# Le cadre comptable

M14



## Comptabilité des :

Communes et groupements (autres que métropoles)

M57



Collectivités territoriales uniques, métropoles et collectivités locales sur option et leurs établissements publics administratifs

M52



Départements

M71



Régions

➔ Applicables aux budgets principaux et aux budgets annexes, en fonction des compétences.

M4



## Spécifiques aux budgets annexes et syndicats :

Services publics locaux à caractère industriel et commercial

M41



Services publics de distribution d'énergie électrique et gazière

M42



Abattoirs

M43



Services publics locaux de transport de personnes

M44



Établissements publics fonciers

M49



Services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable

# Élaborer le budget de sa commune

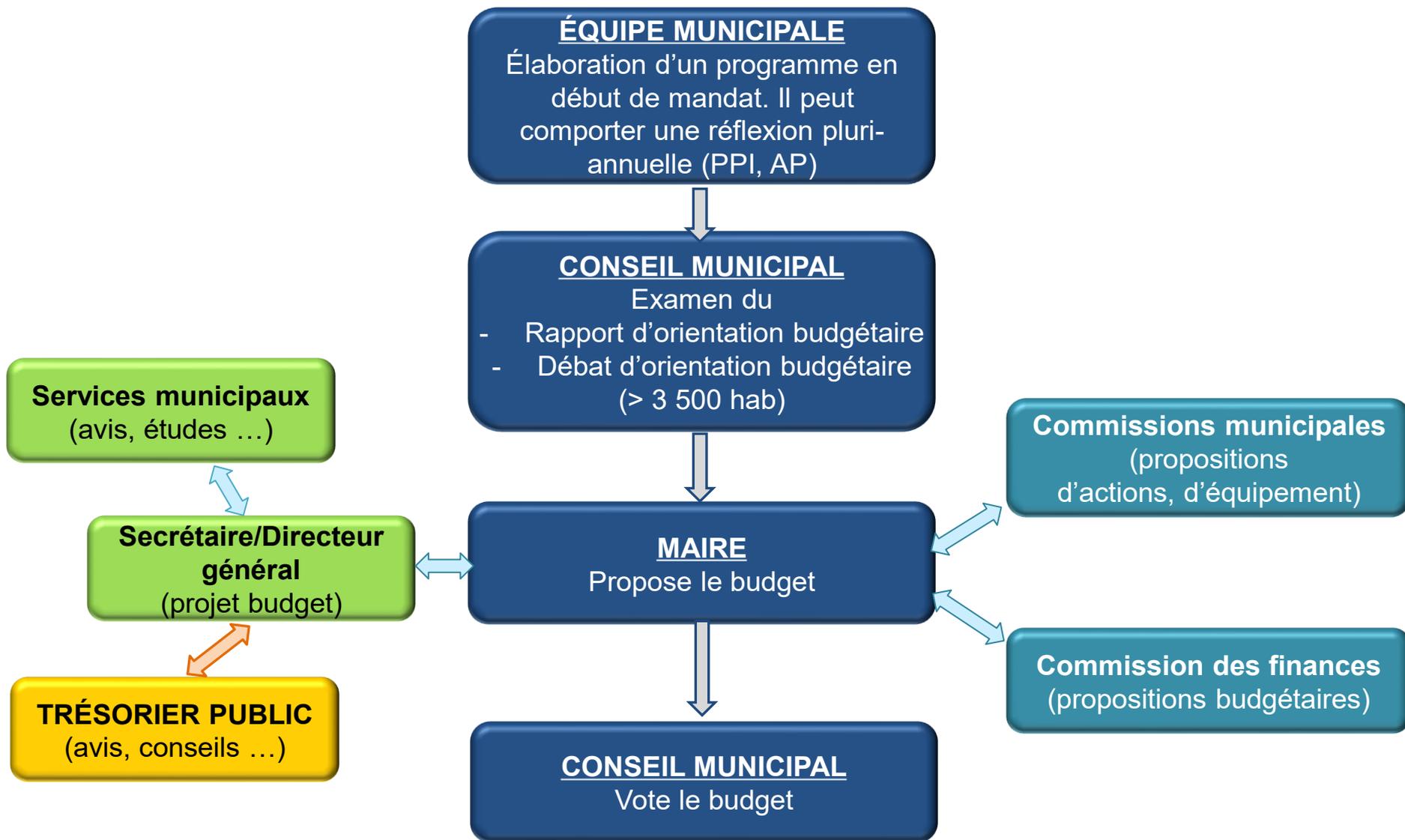
## Les fondamentaux

---



- Connaître la procédure d'élaboration budgétaire
- Construire le budget
- Décider

# Les acteurs : les liens avec les autres services



## Les informations « indispensables » communiquées par l'État

- Données relatives à la fiscalité locale (DGFIP)
- Données relatives aux dotations et subventions (DGCL)
- Informations de portée plus générale  
*(prévision d'évolution des rémunérations des agents de l'État inscrite dans la loi de finances).*
- Informations de conjoncture économique *(variation de l'indice des prix en N-1 et prévisions pour l'année, retenues dans la loi de finances)*

- **En cas d'absence de communication d'informations indispensables à l'établissement du budget avant le 31/03, la commune dispose d'un délai supplémentaire de 15 jours pour voter son budget**, à compter de la date de communication de ces informations (*art. L.1612-2 CGCT*).
- **Exemple** : en 2019, les dotations des communes (forfaitaire, DSU, DNP, DSR et élu local) ainsi que la DGF des EPCI ont été mises en ligne et signalées le 04/04. Les communes ont pu voter leur budget jusqu'au 19/04.

Mise en ligne des informations DGCL : [www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr)

## Les informations nécessaires



### **Les informations « internes » à la commune : (services de la commune, comptable public)**

- comptes administratifs des exercices précédents
- avancement des différents programmes de travaux
- tableau d'amortissement de la dette
- analyse financière de la commune
- informations résultant du DOB
- dotations, cotisations, contingents versés

### **Les sites internet « open data » :**

- [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)
- [data.ofgl.fr](http://data.ofgl.fr) : données individuelles et études thématiques

### **Les sites internet d'informations complémentaires:**

- [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)
- [www.INSEE.fr](http://www.INSEE.fr)

# Les informations nécessaires

## Principales informations de conjoncture 2020 pour la préparation budgétaire :

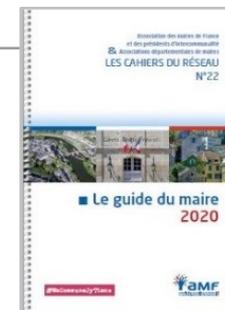
- Support au DOB :  
<https://www.labanquepostale.com/content/dam/groupe/actus-pub/pdf/etudes/finances-locales/2020/DOB-instantane-janvier-2020-LBP.pdf>
- Études économiques et marchés financiers  
<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.economiques.html>
- Note de conjoncture

Actualité

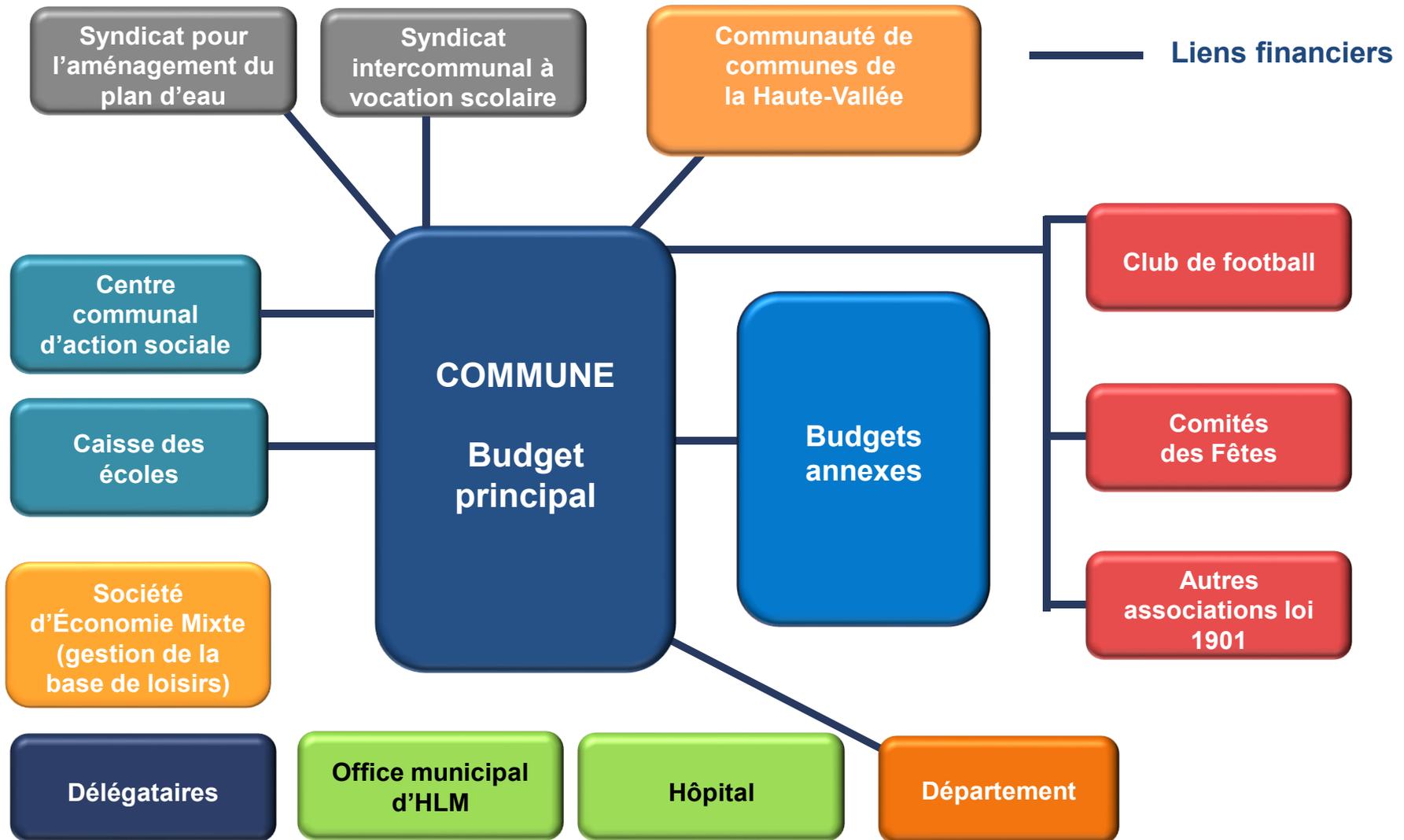


## Des publications utiles :

- Guide du maire et du président d'intercommunalité 2020 (AMF)
- Guide du maire 2020 (DGCL)



# L'environnement communal



# L'environnement communal

## L'appartenance intercommunale

**1 255** EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2020

	2014	2017	2020	% Nb	% Pop	% Nb communes
Communautés de communes	1 903	1018	997	79 %	32 %	74 %
Communautés d'agglomération	222	219	222	18 %	34 %	21 %
Communautés urbaines	15	15	14	1 %	5 %	2 %
Métropoles (y compris Métropole de Lyon, à statut particulier)	1	15	22	2 %	29 %	3 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 141</b>	<b>1 267</b>	<b>1 255</b>			

- **Toutes les communes sont membres d'une communauté à fiscalité propre, dotée de compétences obligatoires.**
- En moyenne, 1 commune est membre de 3 syndicats.  
(9 303 SIVU, SIVOM, syndicats mixtes)
- Pour les compétences qu'elle porte, l'intercommunalité est en représentation-substitution des communes bénéficiant d'un service géré dans un syndicat.  
En moyenne un GFP est membre de 6 syndicats.

# L'environnement communal

## L'appartenance intercommunale

### Indispensable de savoir en début de mandat :

- qui fait quoi entre la commune et l'EPCI ?
- qui paie quoi ?
- quels sont les flux financiers entre les deux ?
- quel est le régime fiscal de la communauté ?

Outils précisés dans la loi « **Engagement et proximité** » du 27 décembre 2019 pour permettre aux élus de s'accorder sur le fonctionnement quotidien de leur EPCI :

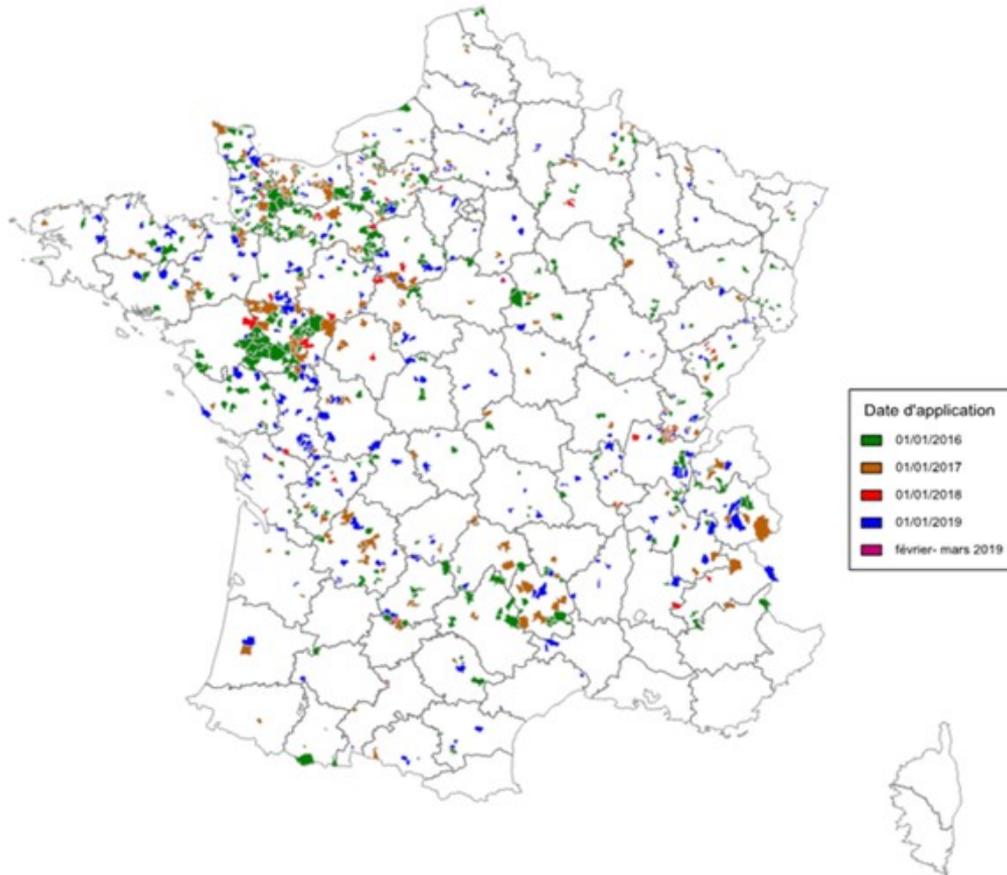
- Un **pacte de gouvernance** de l'EPCI avec ses communes membres peut être élaboré dès le début du mandat.
- La création d'une **conférence des maires** devient obligatoire dans tous les EPCI.

=> Guide pratique de la loi Engagement et proximité  
[www.cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr)



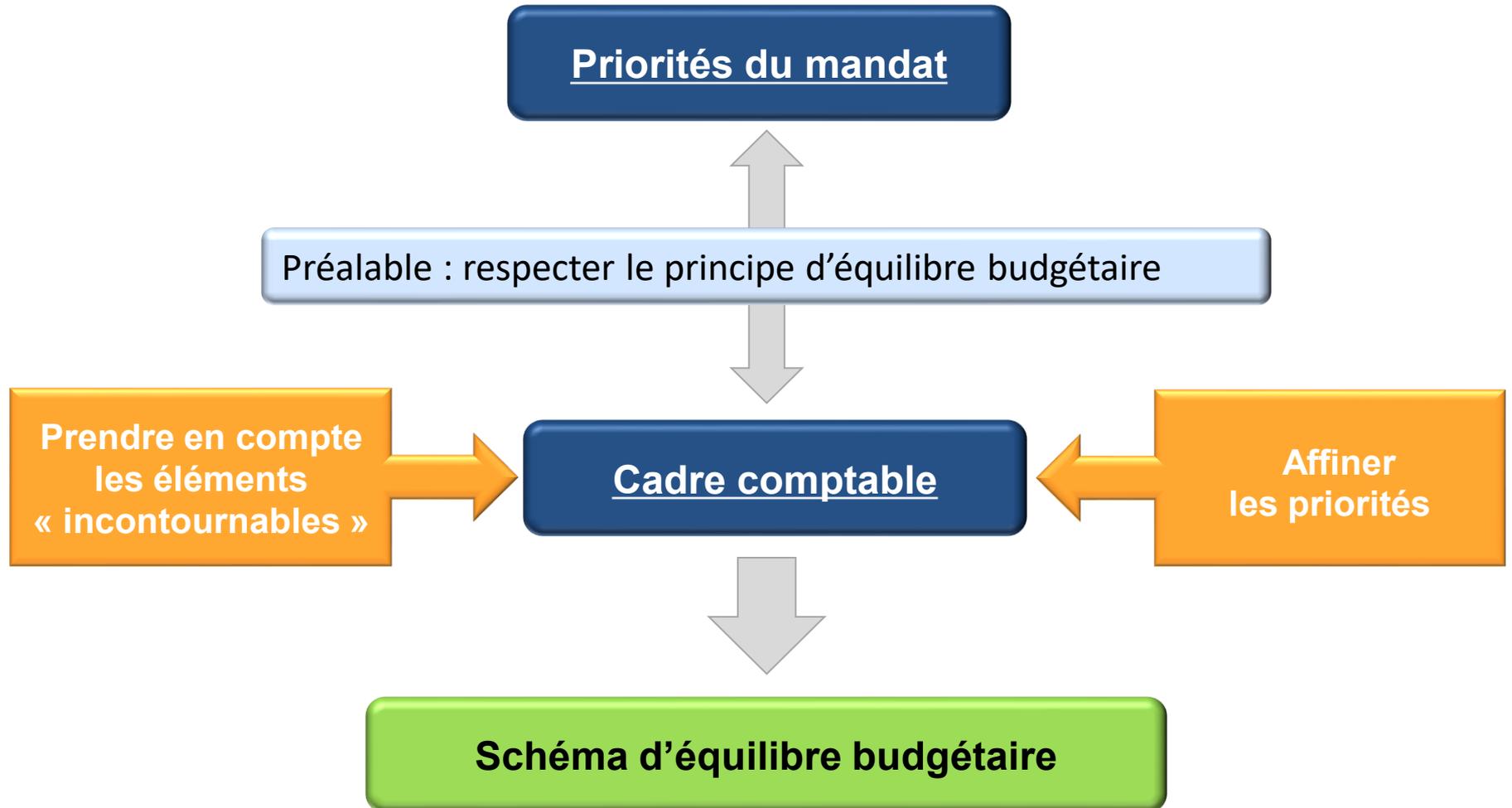
## Les communes nouvelles et communes-communautés

Les 793 communes nouvelles



La commune nouvelle peut verser des dotations aux communes déléguées dotées d'un conseil communal. Chaque année le conseil municipal de la commune nouvelle adopte un règlement de gouvernance financière (montant, modalités d'attribution, de répartition et de révision de ces dotations). Un état spécial, annexé au budget de la commune nouvelle, retrace les dépenses et recettes de chaque commune déléguée.

**Les « communes-communautés »** (loi du 01/08/2019) : commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'une même intercommunalité, sans obligation d'adhérer à une nouvelle communauté. Exerce les compétences communales et intercommunales avec les mêmes droits et obligations qu'un EPCI à fiscalité propre.



# Présentation simplifiée du budget

## DÉPENSES

### de fonctionnement

- Frais de personnel
- Fournitures
- Intérêts de la dette
- Frais généraux
- Subventions versées

### Section de fonctionnement

### de fonctionnement

- Impôts directs et indirects
- Dotations de l'État
- Produits des services (tarifs, redevances,...)

## RECETTES

### d'investissement (tranche annuelle)

- Travaux de bâtiments et réseaux
- Acquisition d'immeubles et de matériels
- Remboursement du capital des emprunts

### Section d'investissement

### d'investissement

- Subventions reçues et dotations
- Emprunt

# Les différentes étapes

*Préalable : respect de l'équilibre budgétaire*

Prendre en compte les éléments « incontournables »

## Les dépenses

- Obligatoires\* (Art. L 2321-2 CGCT). Quelques exemples :
  - Charges de personnel
  - Entretien de l'hôtel de ville
  - Dépenses afférentes à leurs compétences (école, entretien des cimetières, voies communales/intercommunales...)
  - Intérêts et remboursement de la dette
- Récurrentes (fournitures...)
- « Contraintes » (réformes ...)

## Les produits attendus :

- recettes fiscales, dotations ... etc
- résultats antérieurs, obligatoire si CA voté

\* La liste exhaustive peut être consultée dans le guide du maire 2020 de l'AMF.

## Les différentes étapes

Prendre en compte les éléments « incontournables »

*Les relations financières commune / EPCI*

**Les syndicats à vocation unique (eau, électricité ...),  
à vocation multiple (SIVOM) ou mixtes :**

Pas de fiscalité propre, financés par :

- la vente de services
- des contributions communales budgétaires ou fiscales

**Dépense obligatoire pour la commune**

# Les différentes étapes

## *Les relations financières commune / EPCI*

**Les communautés de communes (CC), d'agglomération (CA), communautés urbaines (CU) et métropoles.**

Une fiscalité propre : additionnelle (4 taxes) ou professionnelle unique (FPU)

### **Si fiscalité professionnelle unique**

#### **Attribution de compensation (Art. 1609 nonies C, CGI) :**

- Égale pour chaque commune :
  - au produit de fiscalité perçu l'année précédent le passage en FPU,
  - déduction faite du coût net des charges transférées.
- Peut être négative (= dépense pour la commune)
- Est réajustée à chaque transfert de compétences (via la commission locale d'évaluation des charges transférées - CLECT)
- Existe depuis 2016 en investissement

#### **Dotation de solidarité communautaire (L.5211-28-4 du CGCT) :**

- Facultative pour les CC et les CA, mais obligatoire pour les CU et métropoles
- En l'absence de contrat de ville signé par l'EPCI, des critères de répartition sont mis en place .

# Les différentes étapes

*Préalable : respect de l'équilibre budgétaire*

## Définir et évaluer les priorités

- **Dépenses de fonctionnement nouvelles**
- **Programme d'investissement**

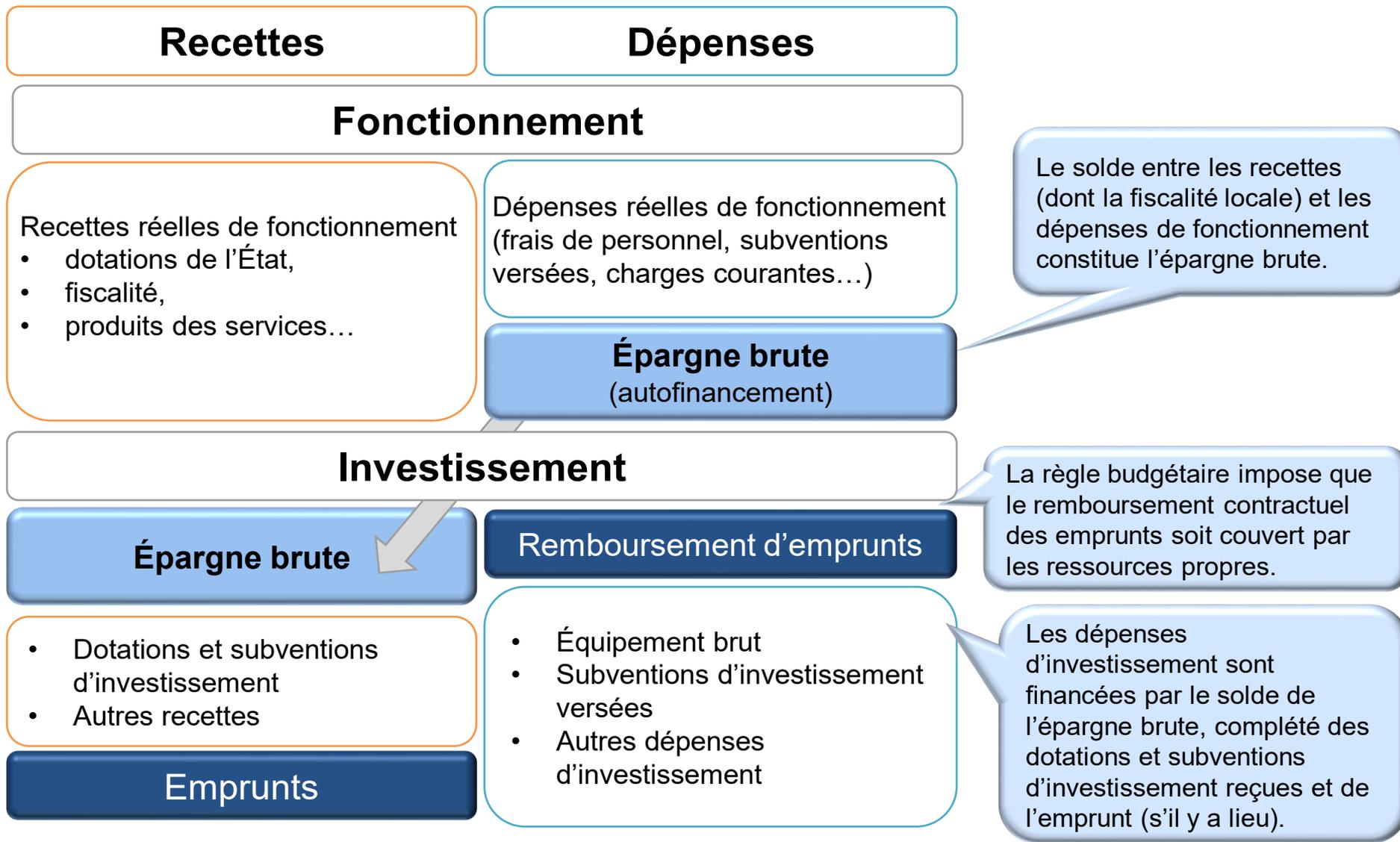
**Toujours évaluer le coût de fonctionnement d'un nouvel investissement**

=> analyser la structure budgétaire de la commune  
(poids des charges de fonctionnement)

**À noter**

Les collectivités dont un projet d'investissement excède un certain montant (en % des recettes de fonctionnement, défini par strate de population) sont dans l'obligation de produire une étude d'impact sur les dépenses de fonctionnement à venir. (décret du 30 juin 2016)

# Schéma d'équilibre budgétaire



Le solde entre les recettes (dont la fiscalité locale) et les dépenses de fonctionnement constitue l'épargne brute.

La règle budgétaire impose que le remboursement contractuel des emprunts soit couvert par les ressources propres.

Les dépenses d'investissement sont financées par le solde de l'épargne brute, complété des dotations et subventions d'investissement reçues et de l'emprunt (s'il y a lieu).

# Élaborer le budget de sa commune

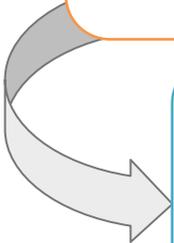
## Les fondamentaux

---



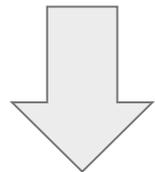
- Connaître la procédure d'élaboration budgétaire
- Construire le budget
- Décider

**Apprécier les marges de manœuvre financières et fiscales de sa commune et déterminer les leviers possibles**



quelle « capacité » fiscale ?  
quelle « capacité » d'endettement ?  
quel niveau de trésorerie ?

...



**Arbitrer :**

- entre les projets
- entre les moyens de les financer

# Les leviers : la fiscalité

Les recettes fiscales avec pouvoir de taux perçues par les communes et intercommunalités

## Taxes

## Leviers<sup>1</sup>

### Taux<sup>2</sup>

### Bases

**Taxe sur le foncier bâti (TFB)**

**Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)**

**Cotisation Foncière des entreprises (CFE)**

Possible

Hausse forfaitaire :

- + 1,2 % en 2020

+ évolution physique

**Taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)**

[Réforme fiscale \(détails diapositive suivante\)](#) : la THRP est supprimée en tant qu'impôt local à compter de 2021 et remplacée par le foncier bâti des départements pour les communes, et par de la Taxe sur la Valeur Ajoutée pour les GFP

**Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et logements vacants (THLV)**

Gel

Hausse forfaitaire :

- + 0,9 % en 2020
- gel en 2021 et 2022 puis de droit commun en 2023 sur THRS et THLV

Possible à partir de 2023

+ évolution physique

**+ fiscalité indirecte avec pouvoir de taux ou possibilité de moduler des tarifs** : TEOM, taxe de séjour, taxe de consommation finale sur l'électricité, taxe GEMAPI, prélèvements sur le produit des jeux, taxe sur les remontées mécaniques,...

<sup>1</sup> à appréhender au regard de la situation de la collectivité

<sup>2</sup> voir avec les règles de plafonnement et de lien avec le GFP (le taux de foncier bâti devient le taux pivot après suppression de la TH)

# Les leviers : l'emprunt



## Recours à l'endettement

- Doit intégrer le principe de l'équilibre budgétaire
- Les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements
- Les emprunts n'ont pas à être affectés explicitement à une ou plusieurs opérations d'investissement précisément désignées au contrat. Ils peuvent être globalisés et correspondre à l'ensemble du besoin de financement de la section d'investissement prévu au budget.

## En pratique

- **Définir ses marges de manœuvre**

Apprécier la situation actuelle (coût et stock), évaluer les capacités sur la base de plusieurs ratios, connaître son niveau de trésorerie

- **Un financement qui impacte les générations à venir**

Les emprunts d'aujourd'hui constituent une dépense obligatoire à honorer sur la totalité des années du contrat.

### Actualité

Les dispositions spécifiques en 2020 :  
« Préparer, voter et analyser le budget d'une commune ou d'une intercommunalité en 2020 »

# Les leviers: au-delà de l'arbitrage fiscalité / emprunt

Des pistes... liste non exhaustive !

## En recettes

- Politiques fiscales
- Politiques tarifaires
- Trésorerie
- Subventions perçues
- Financements participatifs

**Gestion patrimoniale :**  
recensement / valorisation

## En dépenses

- Relations financières aux tiers (associations, délégataires, fournisseurs...)
- Les modes de gestion des services publics
- La mutualisation des actions
- Maîtrise des consommations (énergétiques, fluides...)
- ...

# UNIVERSITÉS DES MAIRES ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ 2020

Module « Élaborer le budget de sa commune - *Les fondamentaux* »

---

10 Juillet 2020

Webinaire avec les élus de Haute Loire



Pour vous abonner aux publications de la  
Direction des études de La Banque Postale

