

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



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

Nombre de collectivités locales au 1^{er} janvier

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

Sources : Banatic, DGFIP et DGCL

Hors Collectivités d'outre-mer

¹ 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 pour connaître leur coût : SPIC/SPA , budget lotissement...)
- Budgets autonomes

Le budget principal et les budgets annexes doivent être votés au cours de la même séance

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 certains budgets gérés directement par la commune, ils permettent de déterminer la tarification des utilisateurs : eau, assainissement, ordures ménagères (si redevance)
- Obligation d'équilibre des comptes par la vente de services aux usagers
=> subventions communales interdites (sauf exceptions)
- Votés par le conseil municipal.

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

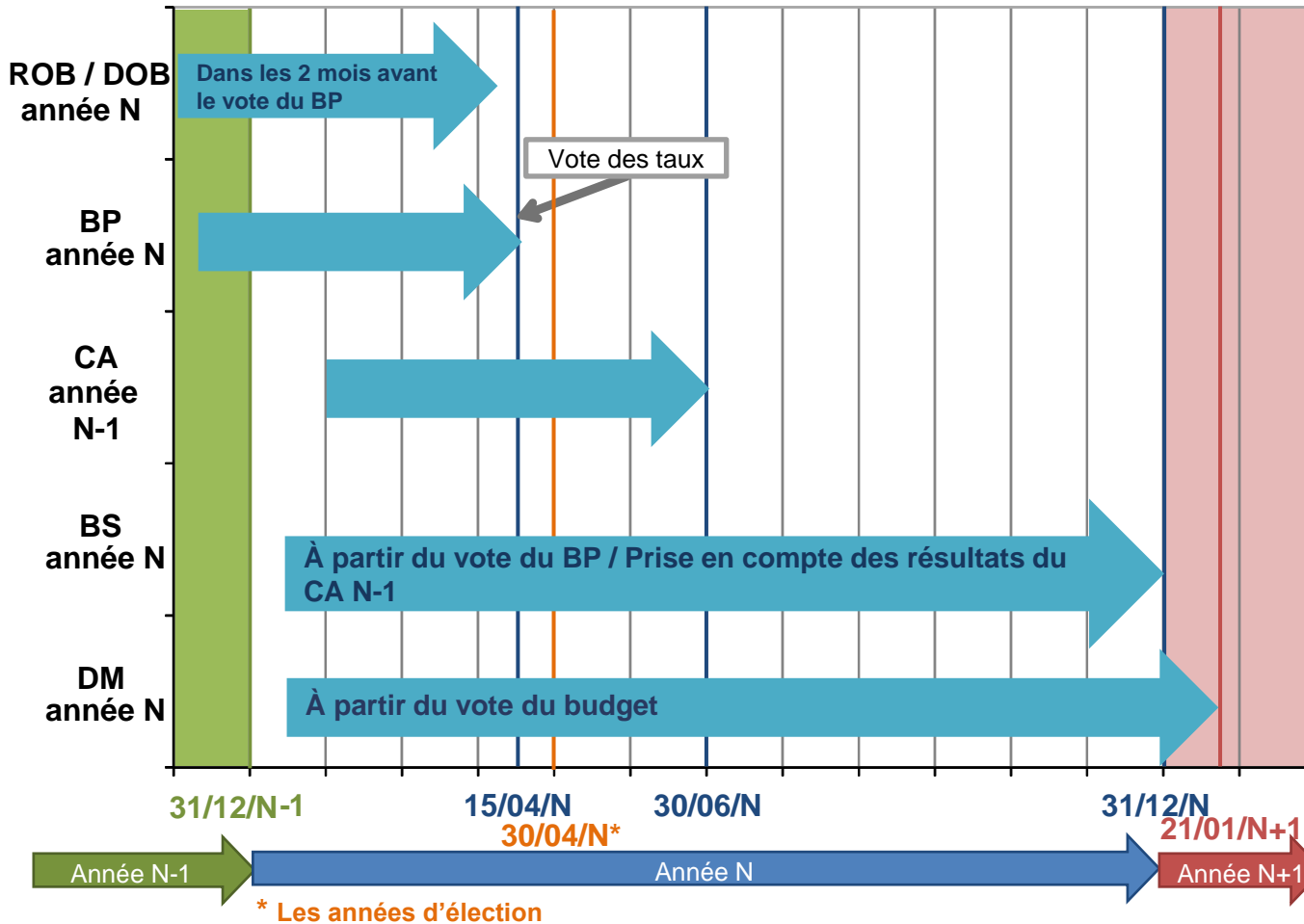


Équilibre budgétaire (Art. 1612-4 CGCT)

- 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



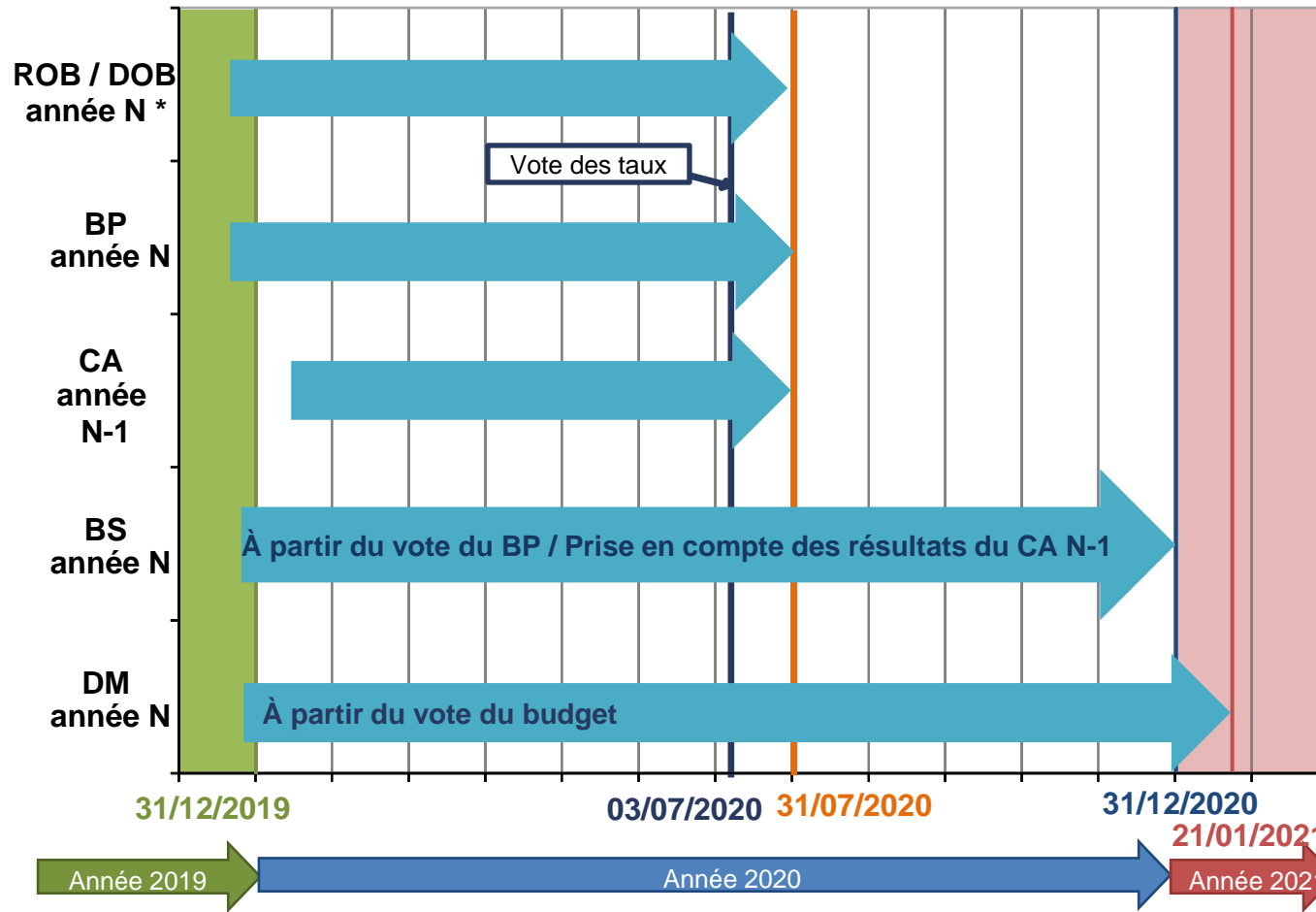
Actualité

Les dispositions spécifiques en 2020 :

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

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

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 10 de la loi du 6 février 1992
- 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

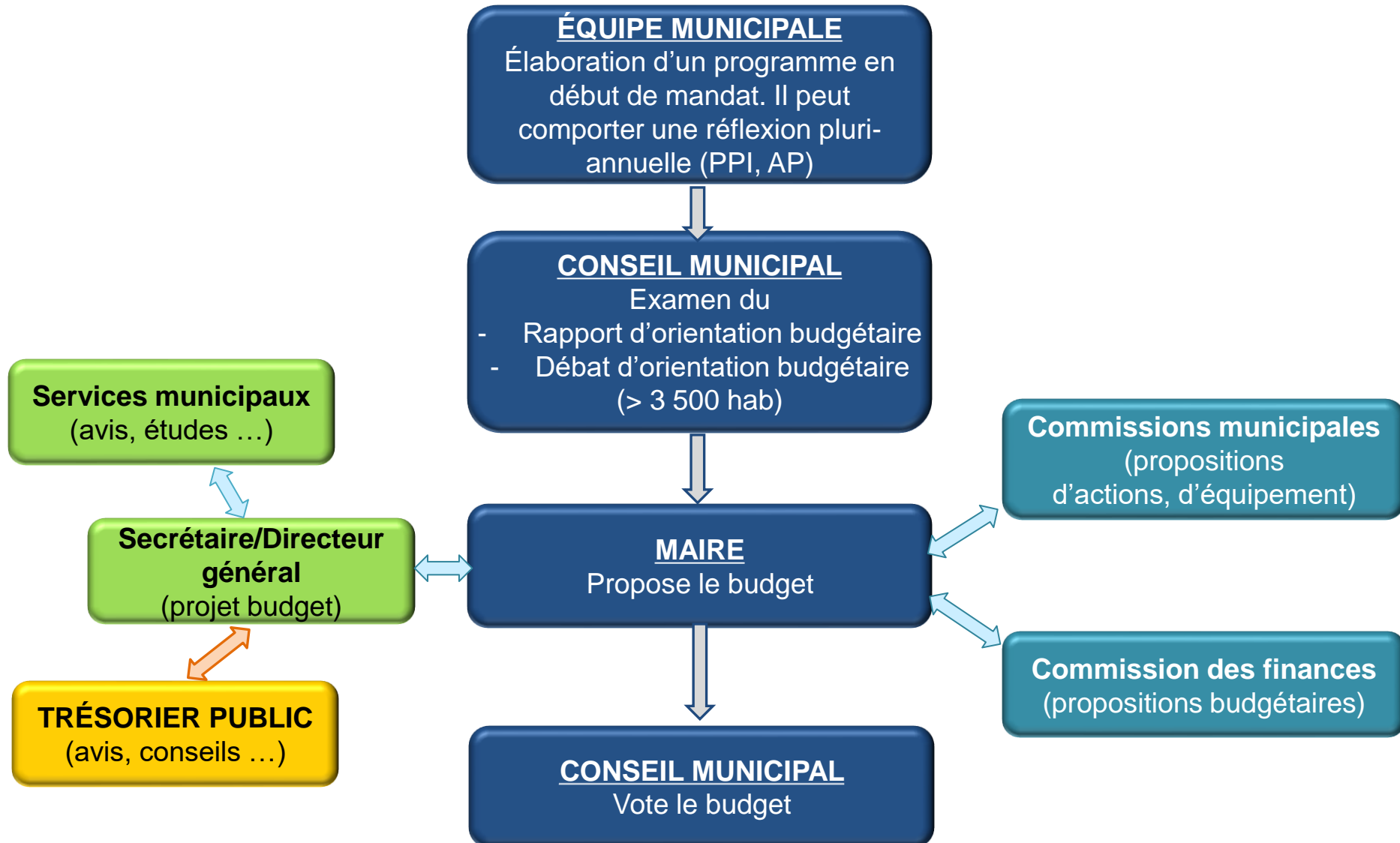
Élaborer le budget de sa commune

Les fondamentaux



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

Les acteurs : les liens avec les autres services



Les informations communiquées par l'État et d'autres organismes :

- données relatives à la fiscalité locale (DGFIP)
- données relatives aux dotations et subventions (DGCL)
 - ➔ www.collectivites-locales.gouv.fr
- informations de portée plus générale
(prévision d'évolution des rémunérations des agents de l'État)
- informations socio-économiques (www.INSEE.fr), de conjoncture économique

Les sites internet « open data » :

- www.data.gouv.fr
- data.ofgl.fr : données individuelles et études thématiques

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

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)



Les informations nécessaires

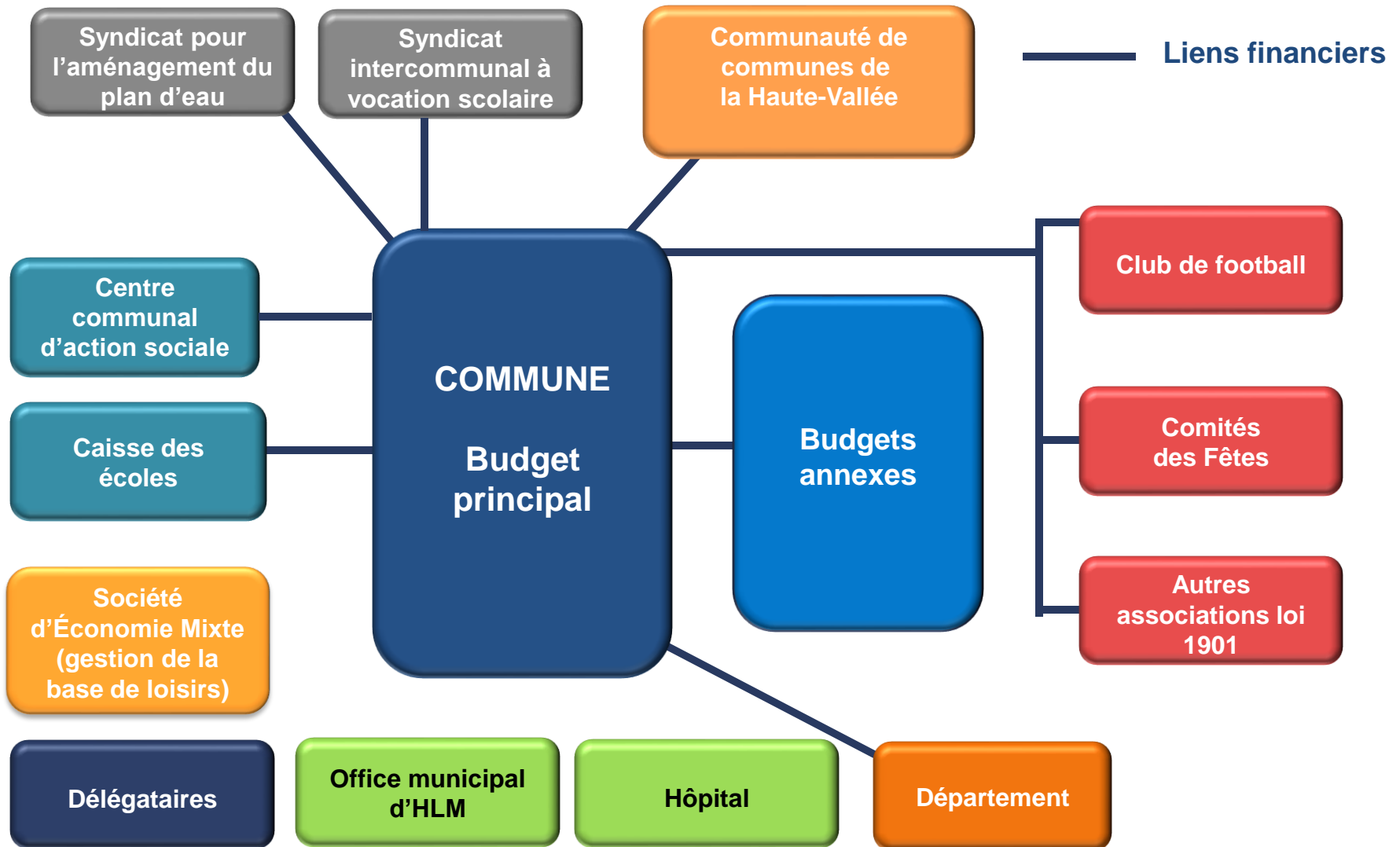
Calendrier théorique de mise en ligne des informations DGCL

<http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr>

(exemple de l'exercice 2019)

- Réception d'un courriel de la préfecture mentionnant la date de mise en ligne des dotations.
- => À partir de cette date, le budget doit être voté dans un délai de 15 jours et transmis sous un mois.
- À titre d'exemple, en 2019, les dotations des communes (forfaitaire, DSU, DNP, DSR et élu local) et la DGF des EPCI ont été mises en ligne et signalées le 4 avril 2019, les communes ont donc eu jusqu'au 19 avril pour voter leur budget.
- À noter que si les données sont fournies plus de 15 jours avant les dates de vote officielles, ces dates restent inchangées (15 avril, ou 30 avril les années d'élection).

L'environnement communal



L'environnement communal

L'appartenance intercommunale

Au 1^{er} janvier 2020 :

- 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

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 ?
(fiscalité additionnelle ou fiscalité professionnelle unique)

L'environnement communal

L'appartenance intercommunale

1 255 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} 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 %
TOTAL	2 141	1 267	1 255			

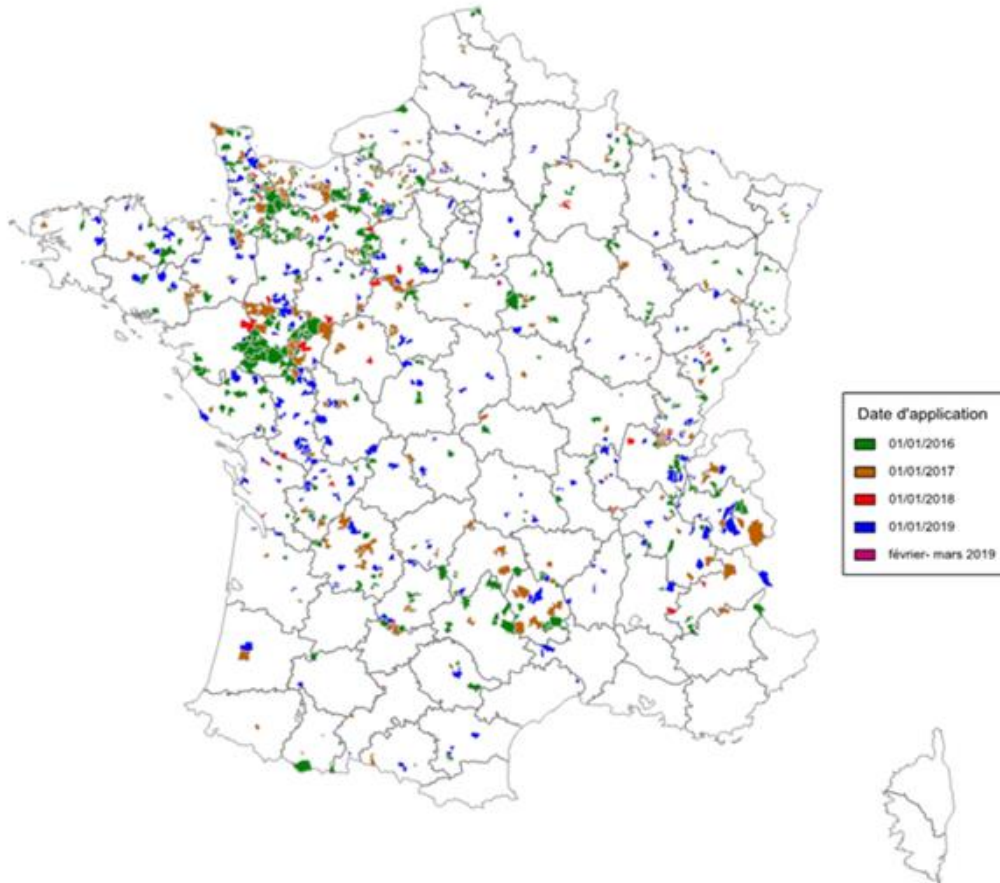
Les EPCI regroupent (depuis 2017) : **100 %** des communes et **100 %** de la population (excepté 4 communes insulaires) hors Collectivités d'outre-mer

Outils précisés dans la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 pour permettre aux élus locaux 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.

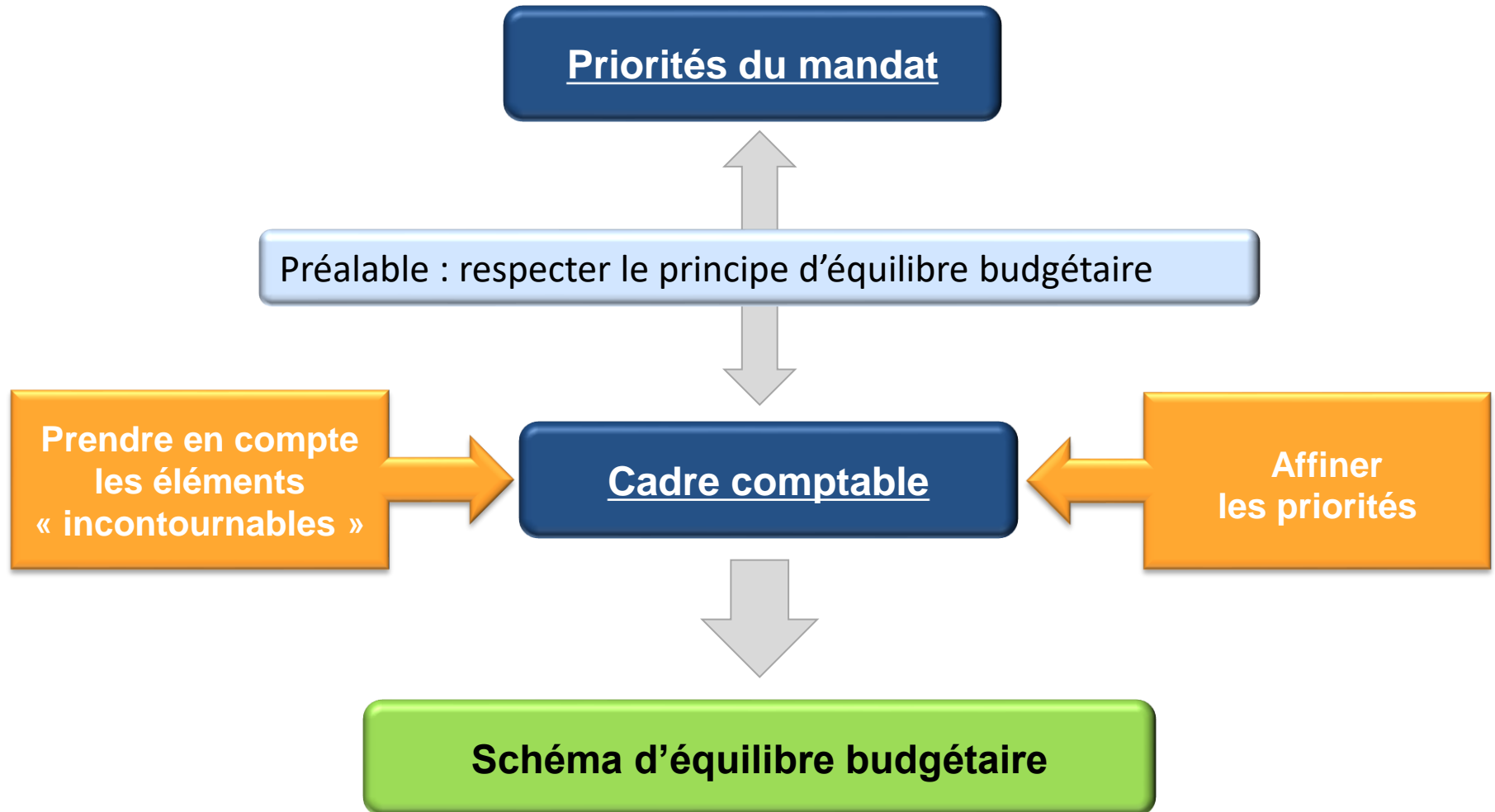
Les communes nouvelles et communes-communautés

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

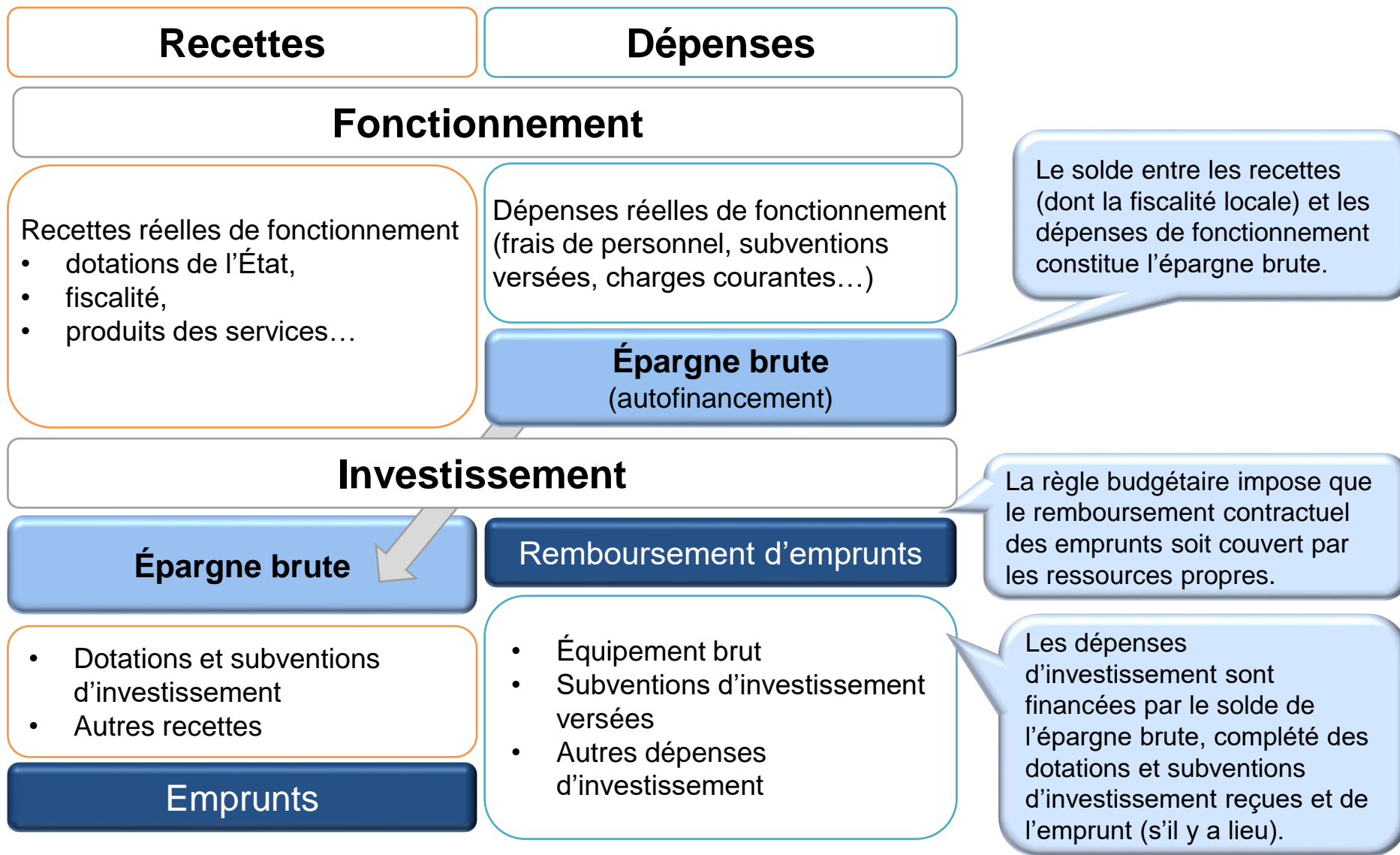
Toujours évaluer le coût de fonctionnement d'un nouvel investissement

=> 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



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

Leviers¹

Taux²

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,...

¹ à appréhender au regard de la situation de la collectivité

² 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...)
- ...

