



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

Le 5 décembre 2022

# 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 du 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 du CGCT)

# LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

## Documents prévisionnels

- **Débat d'orientation budgétaire (DOB)** (*Art. L. 2312-1 CGCT*)

Débat de l'assemblée délibérante sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir (obligatoire pour toute commune de plus de 3 500 habitants).

- **Budget primitif (BP)**

Contient les prévisions de recettes et de dépenses votées par le conseil municipal pour un exercice budgétaire (acte d'autorisation et de prévision).

- **Décision modificative (DM) et budget supplémentaire (BS)**

Permettent de corriger le BP sous réserve de respecter l'équilibre budgétaire.

## **Rapport d'orientation budgétaire (ROB)**

- Préalable au DOB
- Communes de plus de 3 500 habitants et EPCI de plus de 10 000 habitants

# LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

## Documents d'exécution

- **Compte administratif (CA)**

Document comptable qui reprend l'ensemble des réalisations de l'exercice budgétaire, en recettes et en dépenses (mandats et titres émis).

- **Compte de gestion (CG)**

Etabli par le comptable, il retrace l'ensemble des ordres exécutés ou acceptés durant l'année (mandats et titres émis et payés).

# 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 du 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

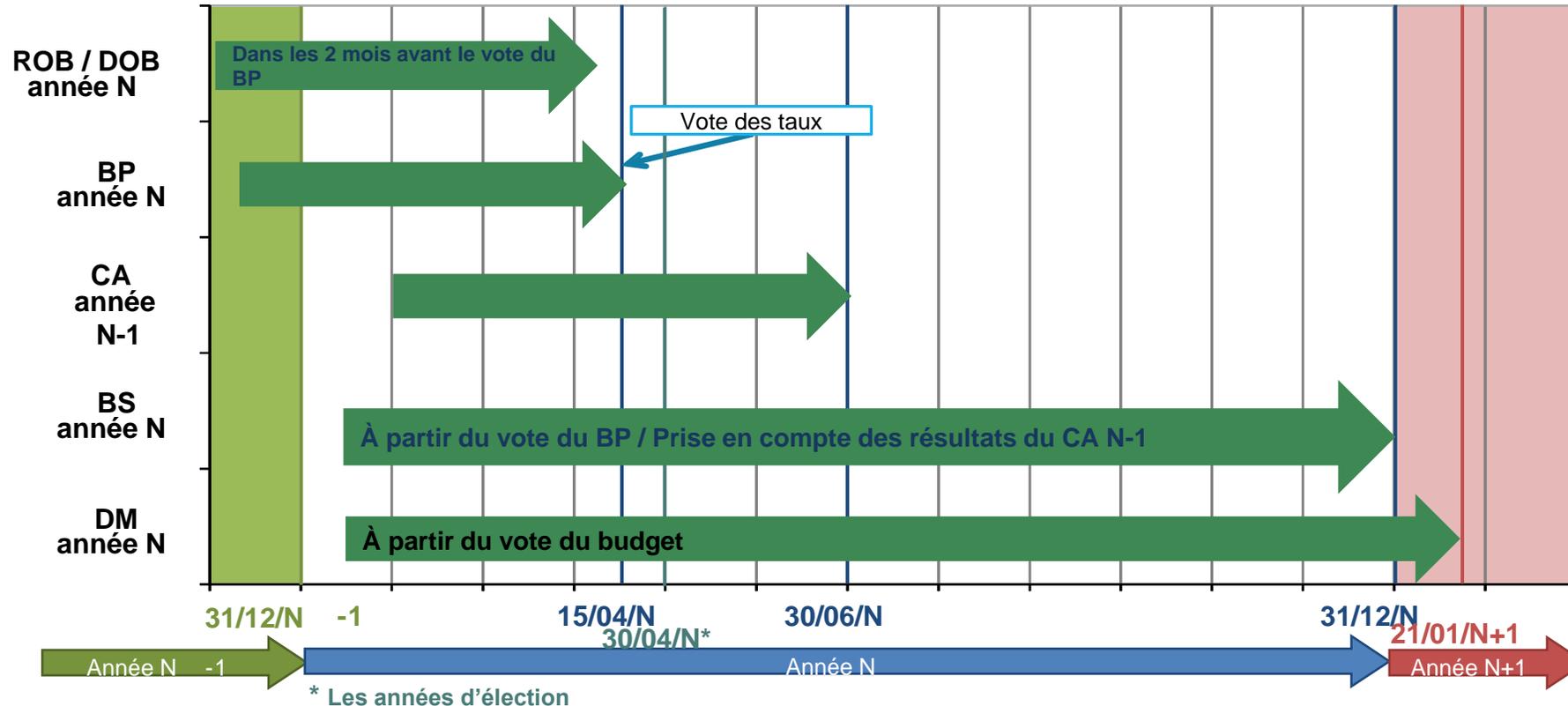
# LES 5 PRINCIPES BUDGÉTAIRES

## Équilibre budgétaire (Art. L. 1612-4 du 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 impérativement



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

*Vote du CA: Le maire ou le président peut assister à la discussion mais doit se retirer au moment du vote et n'est pas compté dans les membres présents pour le calcul du quorum.*

# LE CONTRÔLE SUR LES FINANCES LOCALES

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

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

## **Le contrôle des citoyens**

- Article L. 2141-1 du CGCT: mise à disposition de l'ensemble des documents budgétaires aux habitants
- 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) :**

- Si le budget n'est pas voté avant le 15 avril
- Si le budget n'est pas voté en équilibre réel (art. L. 1612-5 du CGCT)
- Si il y a un déficit de clôture (art. L. 1612-14 du CGCT)
- Si non inscription d'une dépense obligatoire (art. L. 1612-15 du CGCT)

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

# LE CADRE COMPTABLE

## **Comptabilité des :**

- Communes et groupements (autres que métropoles) : M14
- Collectivités territoriales uniques ; métropoles et collectivités locales sur option et leurs établissements publics administratifs : M57 (*obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024*)
- Départements : M52
- Régions: M71

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

## **Spécifiques aux budgets annexes et syndicats :**

- Services publics locaux à caractère industriel et commercial: M4
- Services publics de distribution d'énergie électrique et gazière: M41
- Abattoirs: M42
- Services publics locaux de transport de personnes: M43
- Établissements publics fonciers: M44
- Services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable: M49

# PRÉSENTATION SIMPLIFIÉE DU BUDGET

## Recettes

## Dépenses

### Section de fonctionnement

Dépenses et recettes courantes

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

- Frais de personnel
- Charges générales (fournitures, achats, ...)
- Intérêts de la dette
- Contributions obligatoires
- Subventions versées

### Section d'investissement

Dépenses et recettes qui modifient la valeur du patrimoine

- Dotations
- Subventions
- Emprunts

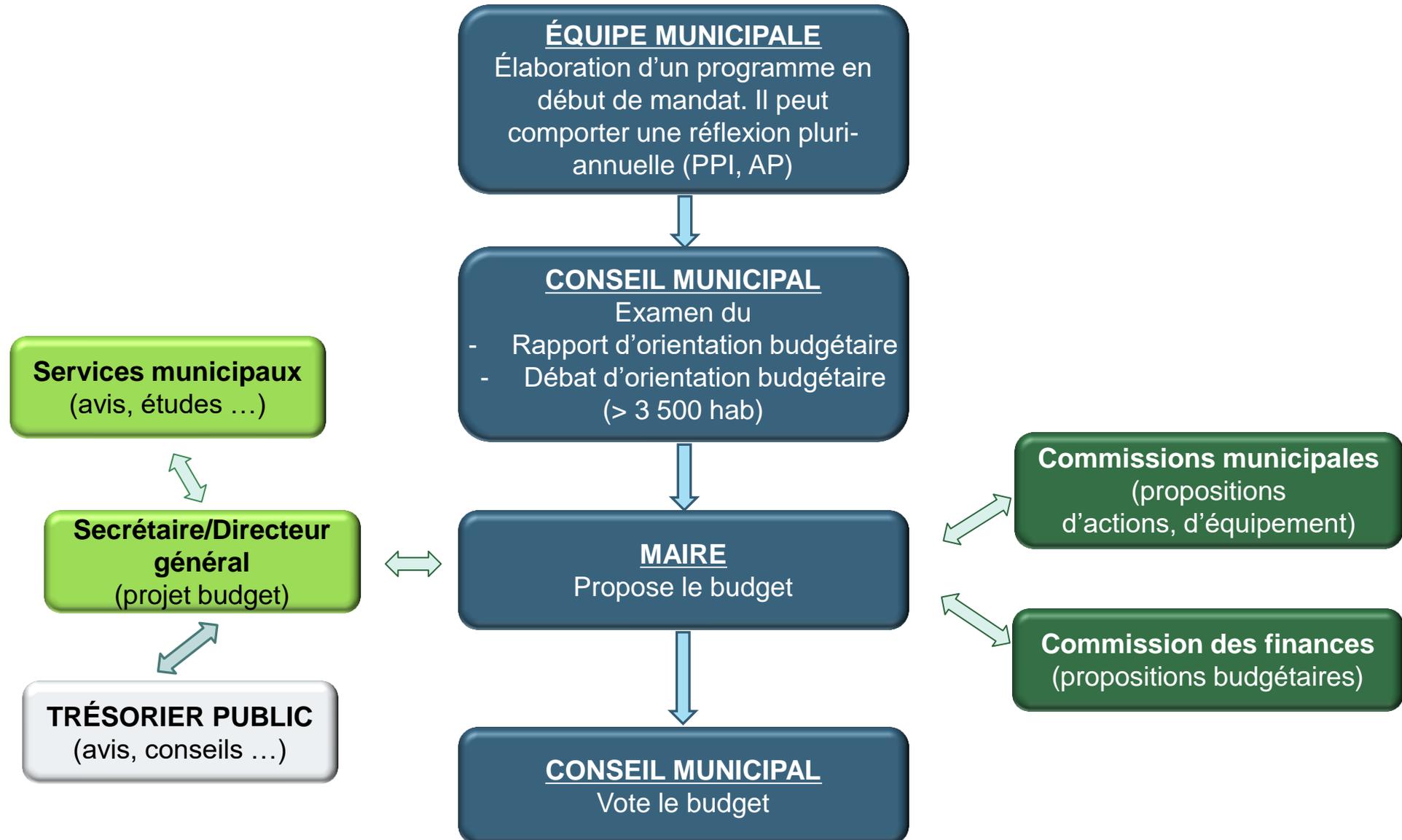
- Travaux de bâtiments et réseaux
- Acquisition d'immeubles et de matériels
- Subventions d'investissement versées
- Remboursement d'emprunts

# 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 DIFFÉRENTES ÉTAPES

*Préalable : respect de l'équilibre budgétaire*

*Prendre en compte les éléments « incontournables »*

## **Les dépenses**

- Obligatoires\* (Art. L 2321-2 du CGCT). Quelques exemples :
  - Charges de personnel
  - Entretien des bâtiments publics
  - 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

# LES INFORMATIONS NÉCESSAIRES

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

- Données relatives à la fiscalité locale (Portail PiGP: Etat 1259 Bases prévisionnelles)
- Données relatives aux dotations et subventions (DGCL)
- Informations générale inscrites dans la LF (*ex: évolution du point d'indice,...*)
- 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 du CGCT).**

**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 d'informations complémentaires:**

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

## **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

# L'ENVIRONNEMENT COMMUNAL

## 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)

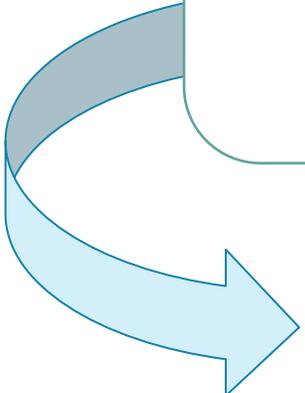
# L'ENVIRONNEMENT COMMUNAL

## Les relations financières commune / EPCI

**Les syndicats à vocation unique (eau, électricité , RPI...),  
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 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**

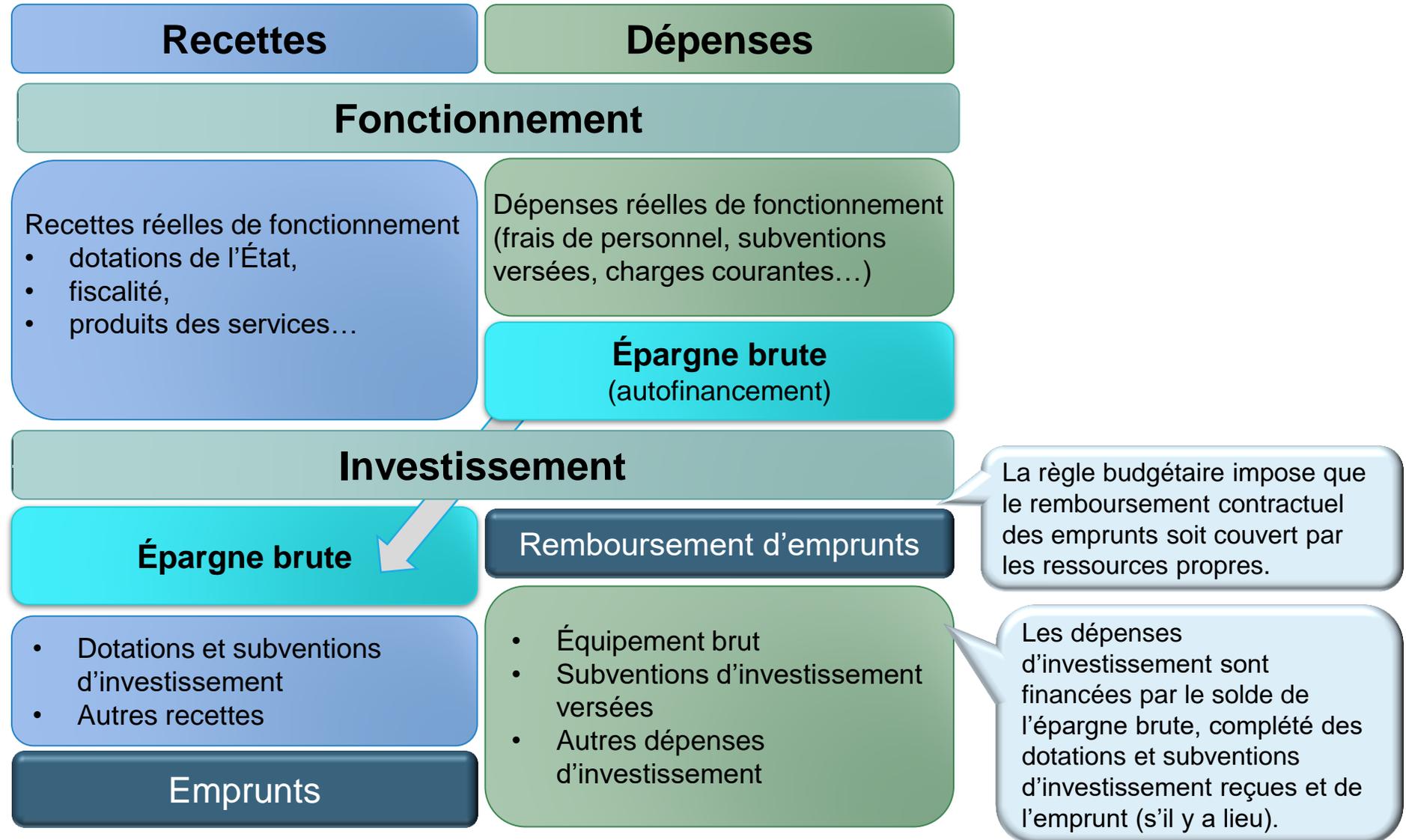
### **Attribution de compensation (art. 1609 nonies C du CGI) :**

- 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 (art. 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 .

# SCHÉMA D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE



# FOCUS SUR LES « RESSOURCES »

## Recettes de fonctionnement

- Ressources fiscales,
- produits d'exploitation (redevance occupation domaine public, repas cantine, concession cimetière... ),
- produits domaniaux (location de salles des fêtes...),
- dotations de l'Etat dont la DGF,
- etc.

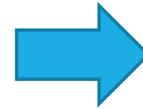
## Recettes d'investissement

- Dotations ou subventions de l'Etat (FCTVA, DETR, ...)
- emprunts,
- ressources affectées (amendes de police, taxe d'urbanisme...),
- les cessions d'actifs,
- les excédents de ressources de la section de Fonctionnement,
- etc.

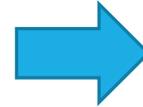
# IMPÔTS LOCAUX

Les impôts des collectivités reposent essentiellement sur quatre impôts :

- la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)\*,
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (FB),
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (FNB),
  
- la contribution économique territoriale (CET).



3 taxes « ménages » (bien que la taxe foncière soit aussi acquittée par les entreprises)



Héritière de la taxe professionnelle (TP)

**PRODUIT FISCAL = BASE FISCALE x TAUX D'IMPOSITION**

*\*la THRP est remplacée par le foncier bâti des départements pour les communes, et par de la Taxe sur la Valeur Ajoutée pour les GFP*

# IMPÔTS LOCAUX

<b>Taxe ?</b>	<b>Sur quoi porte t'elle ?</b>	<b>Qui la paye ?</b>	<b>Quelle assiette d'imposition ?</b>
<b>Taxe d'habitation sur résidence secondaire (THRS)</b>	Locaux à usage d'habitation	L'habitant (propriétaire)	Valeur locative cadastrale du local (méthode comparative )
<b>Foncier Bâti (FB)</b>	Locaux à usage d'habitation ou professionnel	Le propriétaire (particulier ou entreprise)	Valeur locative cadastrale du local (méthode comparative ou comptable)
<b>Foncier non Bâti (FNB)</b>	Terrains nus	Le propriétaire (particulier ou entreprise)	Valeur locative cadastrale du terrain
<b>Cotisation économique territoriale (CET)</b>	Elle comprend la Cotisation Foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)		

# FOCUS: LA VALEUR LOCATIVE CADASTRALE

C'est la **notion fondamentale** de la fiscalité directe locale.

- ❑ Elle est utilisée dans le calcul de chacun des impôts locaux.
- ❑ La valeur locative cadastrale se définit comme le **loyer annuel théorique** que pourrait produire le bien s'il était loué dans des conditions normales.

- ❑ La base de TH prend en compte 100% de la VLC du logement occupé (1409 du CGI).
- ❑ La base de TFB prend en compte 50% de la VLC du local concerné (1388 du CGI).
- ❑ La base de TFNB prend en compte 80% de la VLC du terrain considéré (1396 du CGI).
- ❑ La base de CET prend en compte dans sa composante Cotisation Foncière des Entreprises 100% de la VLC du local concerné (1467 du CGI).

# FOCUS: FISCALITÉ REVERSÉE

On retrouve principalement au sein de ces produits deux types de versements, dans le cas de collectivité à FPU (fiscalité professionnelle unique):

- l'attribution de compensation (AC) ,
- la dotation de solidarité communautaire (DSC)

Cette fiscalité reversée est également constituée :

- **d'un fonds de péréquation communal et intercommunal (FPIC)** depuis 2012, si le territoire est éligible. Le FPIC créé par la loi de finances pour 2012, constitue par excellence un outil de péréquation horizontale. Un prélèvement sur le stock des recettes fiscales des uns est opéré afin d'être distribué aux autres dans le but de réduire les inégalités financières entre territoires.
- **d'un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR)** qui est un fonds de compensation interne aux collectivités locales, ne dépendant pas du budget de l'Etat. Il est alimenté par les excédents des ressources réformées (ou post-TP) par rapport aux ressources effectives de 2010 (avant réforme, ou « actuelles »). Ainsi, les EPCI sortant un excédent alimentent le dit fonds qui vient lui-même alimenter les ressources des collectivités faisant apparaître un besoin de financement. Il s'agit donc d'un jeu à somme nulle à l'instant du transfert.

# FOCUS: DOTATIONS ET PARTICIPATIONS

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue de loin la principale dotation de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales.

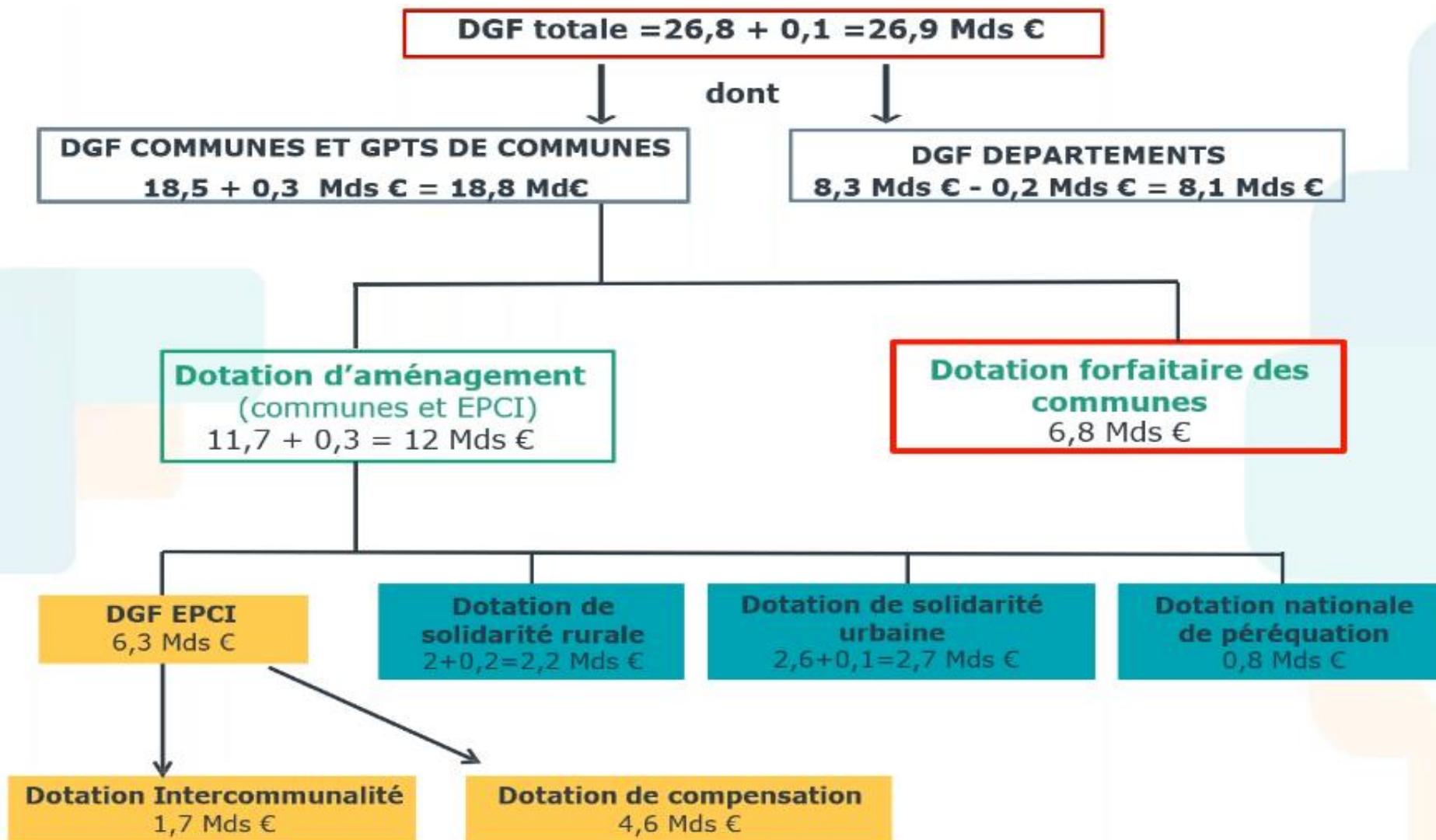
**Pour chaque catégorie de collectivité, on peut la diviser en deux parts :**

- **la part forfaitaire** qui correspond à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires,
- **la part péréquation** dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées

Dans le cadre de la DGF des communes, cette deuxième composante correspond à : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR), et la dotation nationale de péréquation (DNP).

**Elle est fixée chaque année par la loi de finances.**

# COMPOSITION DGF PLF2023



# LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES (DGF)

## Dotation forfaitaire

- Dotation de base (population),
- Dotation superficie,
- Dotation de compensation (CSPPS et DCTP),
- Dotation de garantie,
- Dotations « parcs nationaux et parcs naturels marins »

*(depuis 2015, toutes les parts sont fusionnées)*

## Dotation de solidarité rurale (DSR)

**(Enveloppe nationale 2023 +200M€ /+10%)**

Sous conditions d'éligibilité :

- Dotation « bourg centre »,
- Dotation « péréquation » (Potentiel financier, Voirie, Nombre enfants de 3 à 16 ans), Superficie.)
- Dotation « cible »

## Dotation nationale de péréquation (DNP)

**(Enveloppe nationale 2023: gel)**

Sous conditions d'éligibilité :

- Part principale (fonction du potentiel financier),
- Part majoration (fonction du potentiel fiscal de l'ancienne TP).

## Dotation de solidarité urbaine (DSU)

**(Enveloppe nationale 2023 +90M€ /+3,5%)**

- Éligibilité selon le calcul d'un indice synthétique de ressources et de charges pour les communes de 5000 à 999 h et les communes > à 10 000h.
- Dotation Cible

# FOCUS: RECETTES D'INVESTISSEMENT

## Dotations, fonds divers et réserves (chapitre 10)

On retrouve ici principalement les recettes provenant :

### **du fonds de compensation de la TVA (FCTVA).**

*Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est un prélèvement sur les recettes de l'Etat qui constitue la principale aide de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'investissement. C'est une dotation versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement.*

$$\text{FCTVA} = 16,404 \times \text{dépenses d'équipement de l'année}$$

### **De la taxe d'aménagement**

*Cette taxe s'applique aux opérations d'aménagement et aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation, sous réserve des exonérations.*

***Elle a pour objet de faire participer les constructeurs aux charges d'équipements collectifs.***

# ÉLABORER LE BUDGET DE SA COMMUNE

## LES FONDAMENTAUX

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

# 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

# LA FISCALITÉ COMME LEVIER

- **Taxe sur le foncier bâti (TFB)**
- **Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)**
- **Cotisation Foncière des entreprises (CFE)**
- **Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et logements vacants (THLV) : gel en 2021 et 2022 puis évolution de droit commun en 2023 sur THRS et THLV** —> possible de faire varier les taux à compter de 2023

## Variation des bases:

- Evolution nominale : Coefficient de majoration forfaitaire ( inscrit en LF) +3,4% en 2022 (prévision de +7% en 2023)
- Evolution physique: nouvelle construction , extension, fiabilisation des VLC

## Variation de la fiscalité :

- hausse ou baisse des taux fiscaux

*(attention aux règles de plafonnement et de lien avec le GFP , désormais avec la suppression de la THRP, le taux de foncier bâti devient le taux pivot après suppression de la TH)*

**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,...

# L'EMPRUNT COMME LEVIER

## 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 financière actuelle, 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.

# LES LEVIERS: AU-DELÀ DE L'ARBITRAGE FISCALITÉ / EMPRUNT

## Quelques pistes...

### En recettes

- Politiques fiscales (taux, fiabilisation des bases)
- 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...)
- ...