

Webinaire : Comment bien préparer son budget 2020 ?

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



Laxou – Jeudi 25 juin 2020



Introduction



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

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 les principes et la procédure d'élaboration budgétaire
- Construire le budget
- Décider
- Exécuter

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.

Déroptions (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 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 documents budgétaires



À noter

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

Actualité

La loi de programmation 2018-2022 :
Contractualisation
Pour la contractualisation, sont concernés la commune de Nancy, la métropole du Grand Nancy et le département de Meurthe-et-Moselle.

Les documents budgétaires



À noter

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

Expérimentation du compte financier unique (CFU)

- Collectivités volontaires
- Remplace le CA et le CG
- But : - favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière,
- améliorer la qualité des comptes,
- simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable

Sur 2021 et 2022 les communes suivantes vont expérimenter le CFU sur le département de la Meurthe et Moselle : Essey-lès-Nancy, Fontenoy-sur-Moselle et Jaillon

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



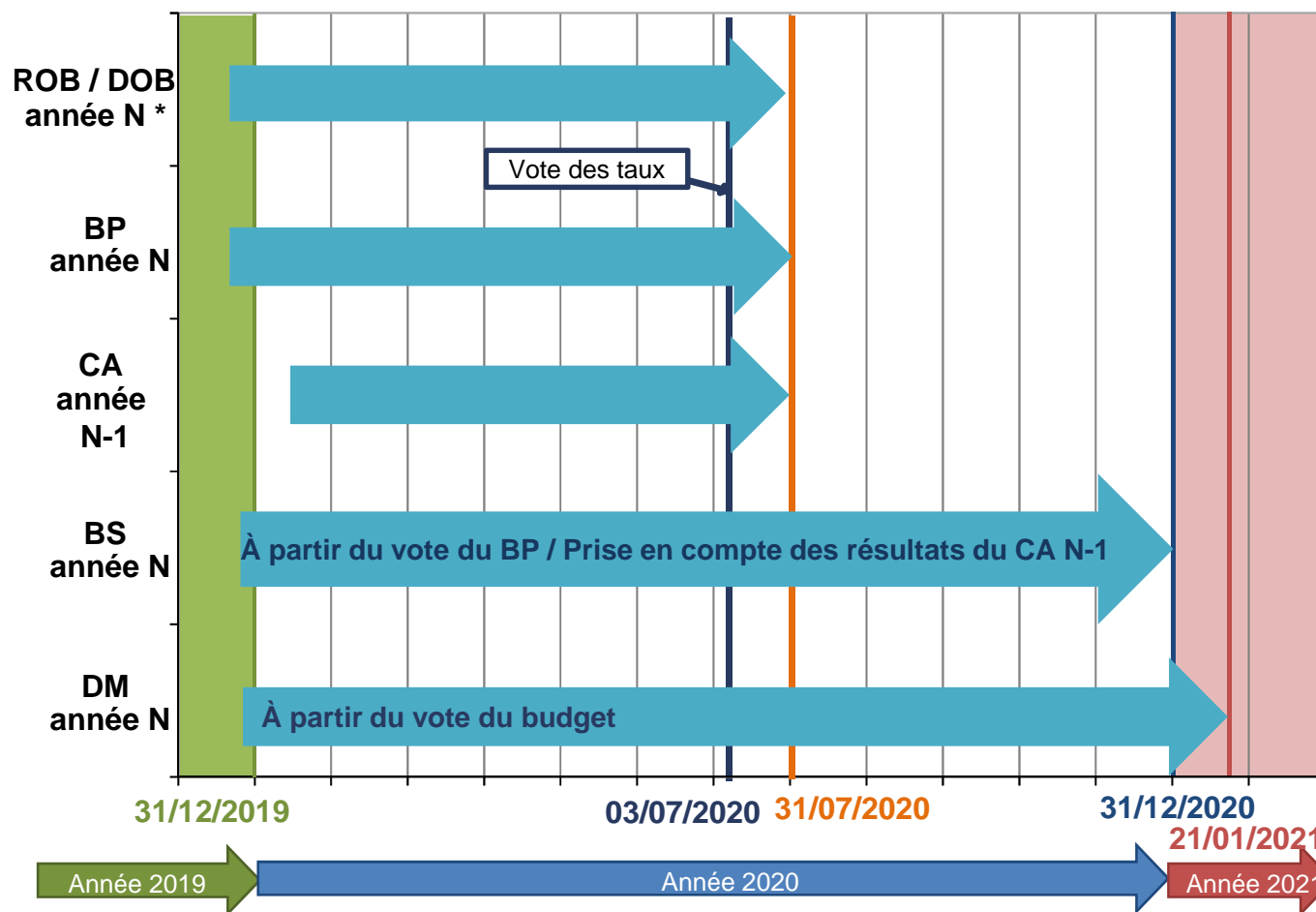
Équilibre budgétaire (Art. 1612-4 CGCT)

- 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 en 2020



Les dates à respecter

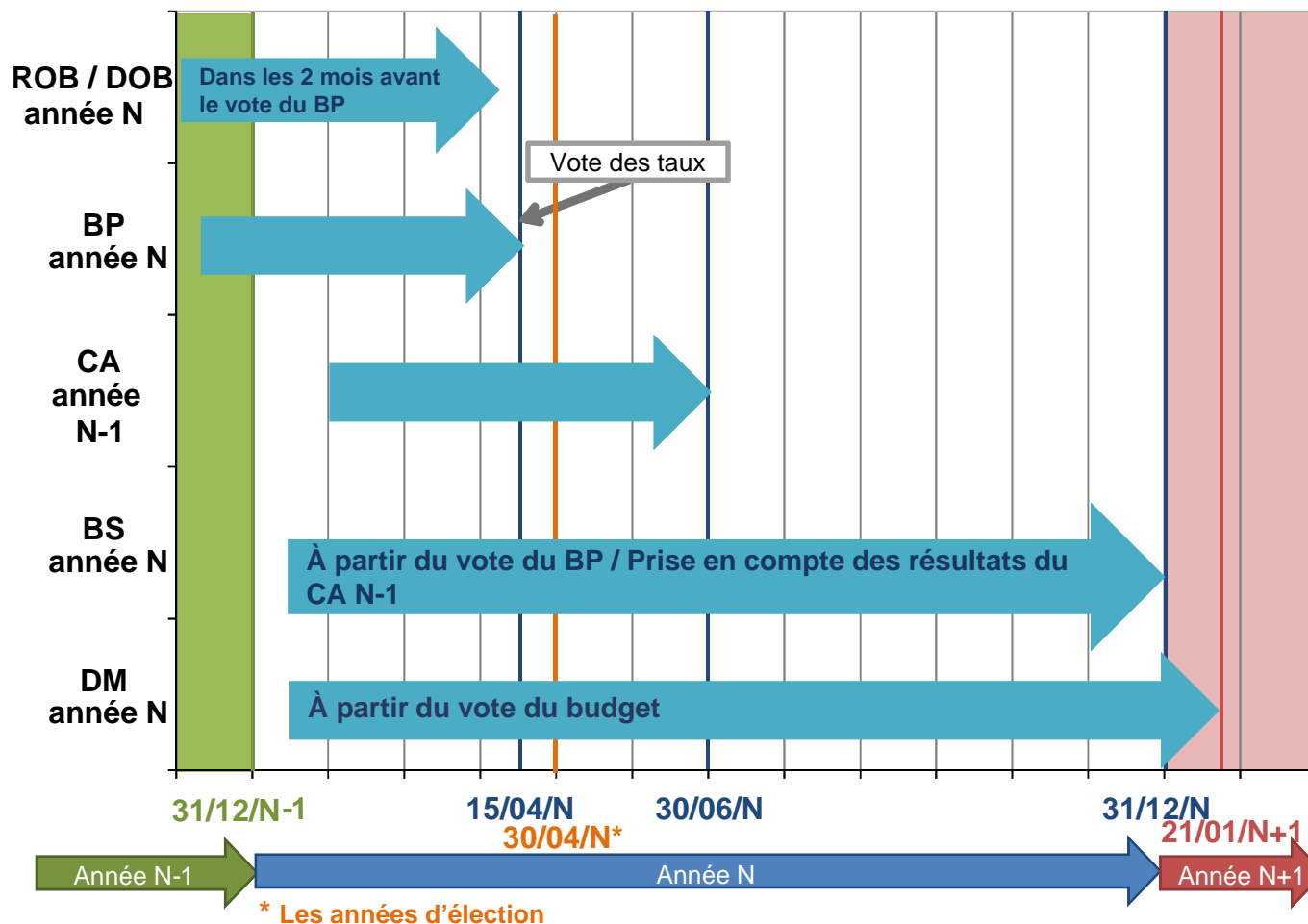


* Les délibérations antérieures à 2 mois n'auront pas à être recommencées.
Possibilité de voter le DOB lors de la même séance que le BP, mais lors d'une délibération distincte

Le cycle budgétaire (normal)



Les dates à respecter



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 L 2141-1 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

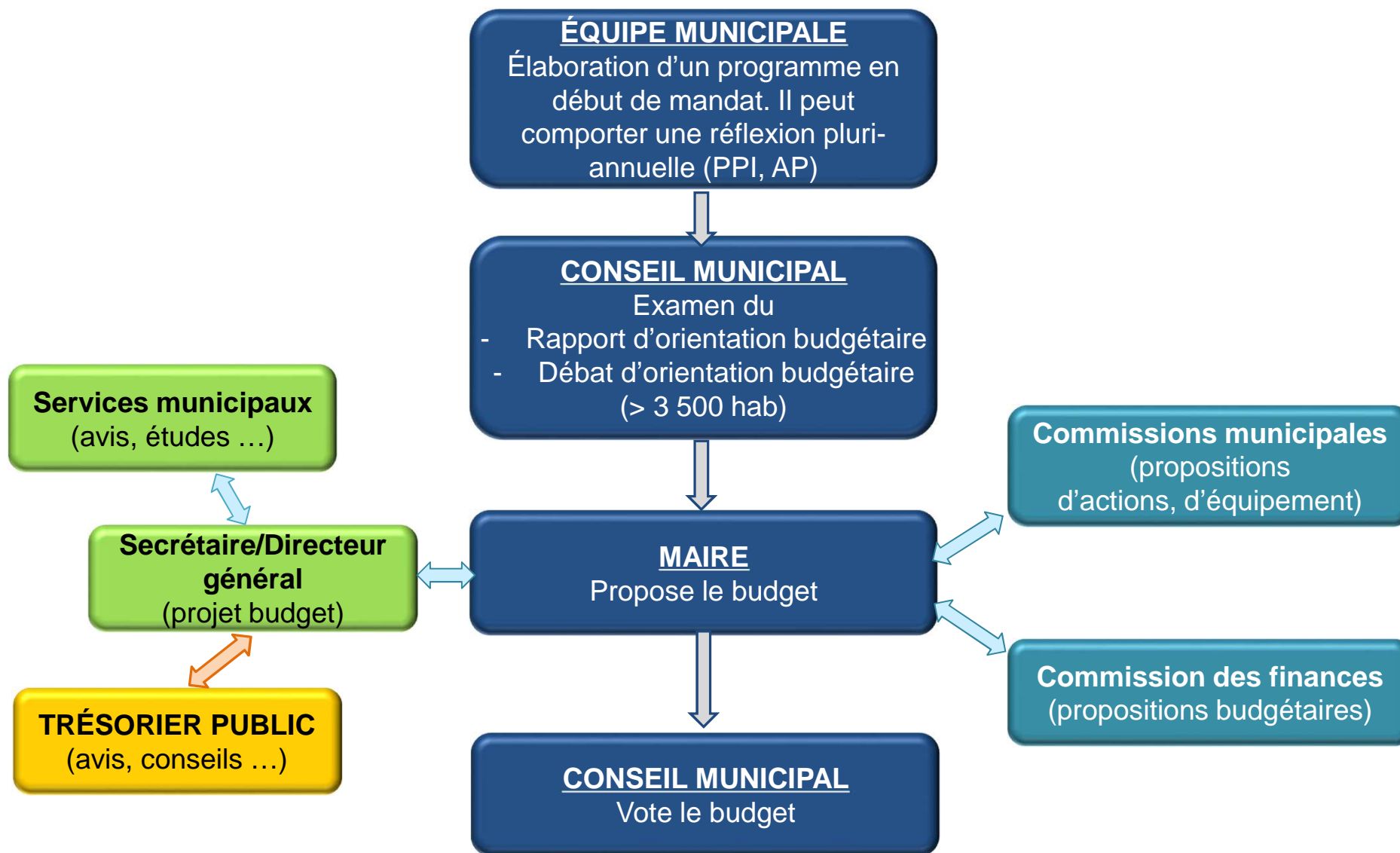
Élaborer le budget de sa commune

Les fondamentaux



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

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

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

Les sites internet d'informations complémentaires:

- www.collectivites-locales.gouv.fr
- 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

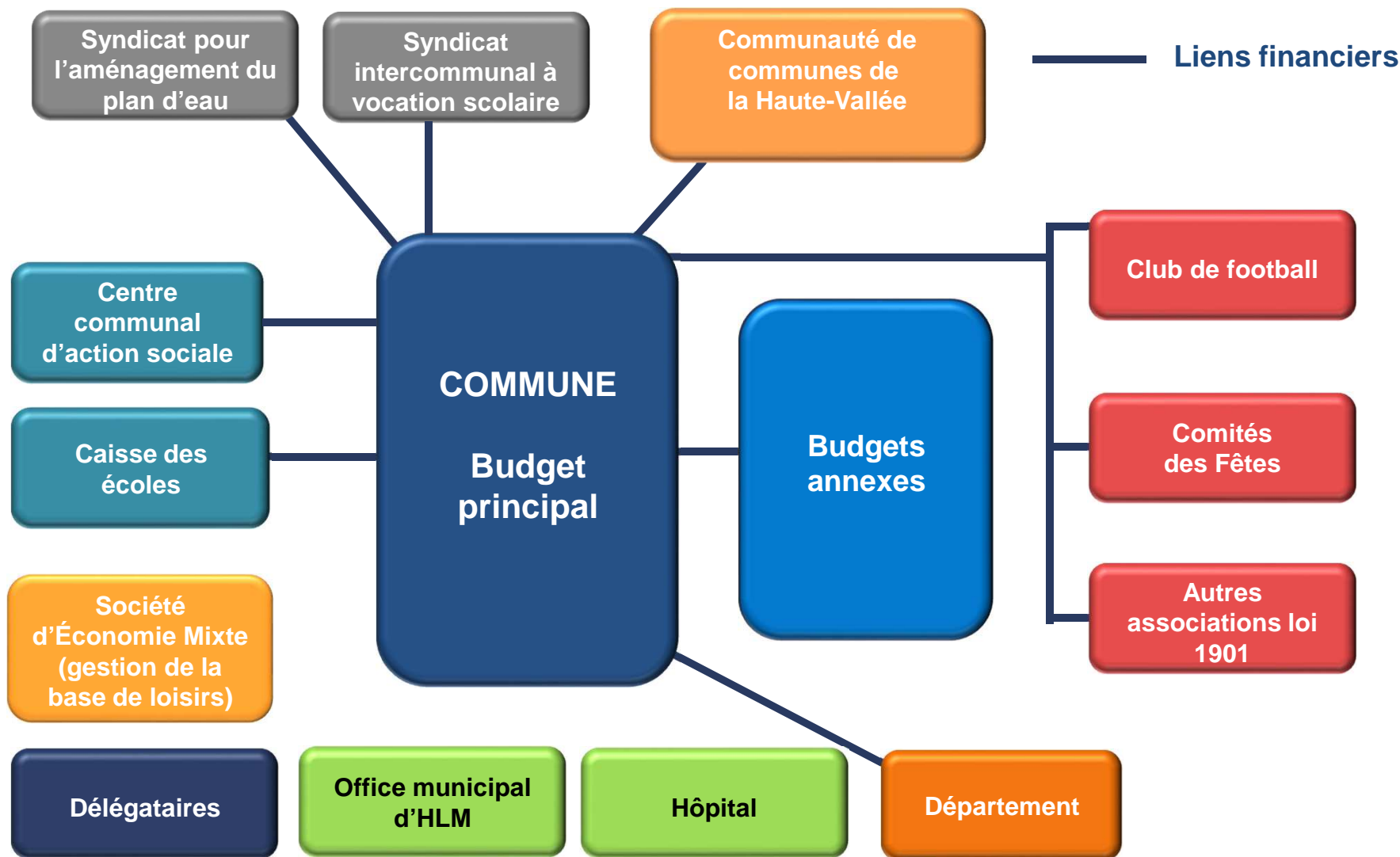


Des publications utiles :

- 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^{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			

- **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



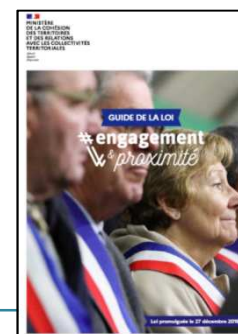
Indispensable de savoir en début de mandat :

- 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 :

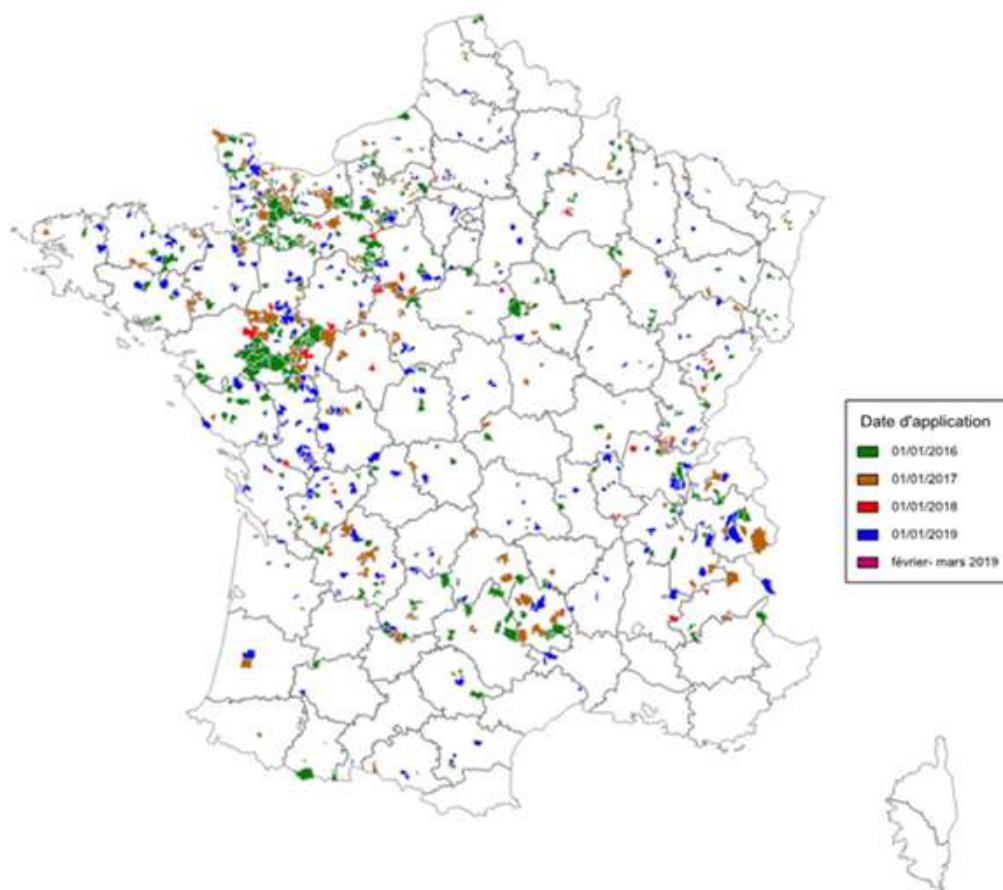
- Un **pacte de gouvernance** de l'EPCI avec ses communes membres peut être élaboré dès le début du mandat.
- La création d'une **conférence des maires** devient obligatoire dans tous les EPCI.

=> Guide pratique de la loi Engagement et proximité
www.cohesion-territoires.gouv.fr



Les communes nouvelles et communes-communautés

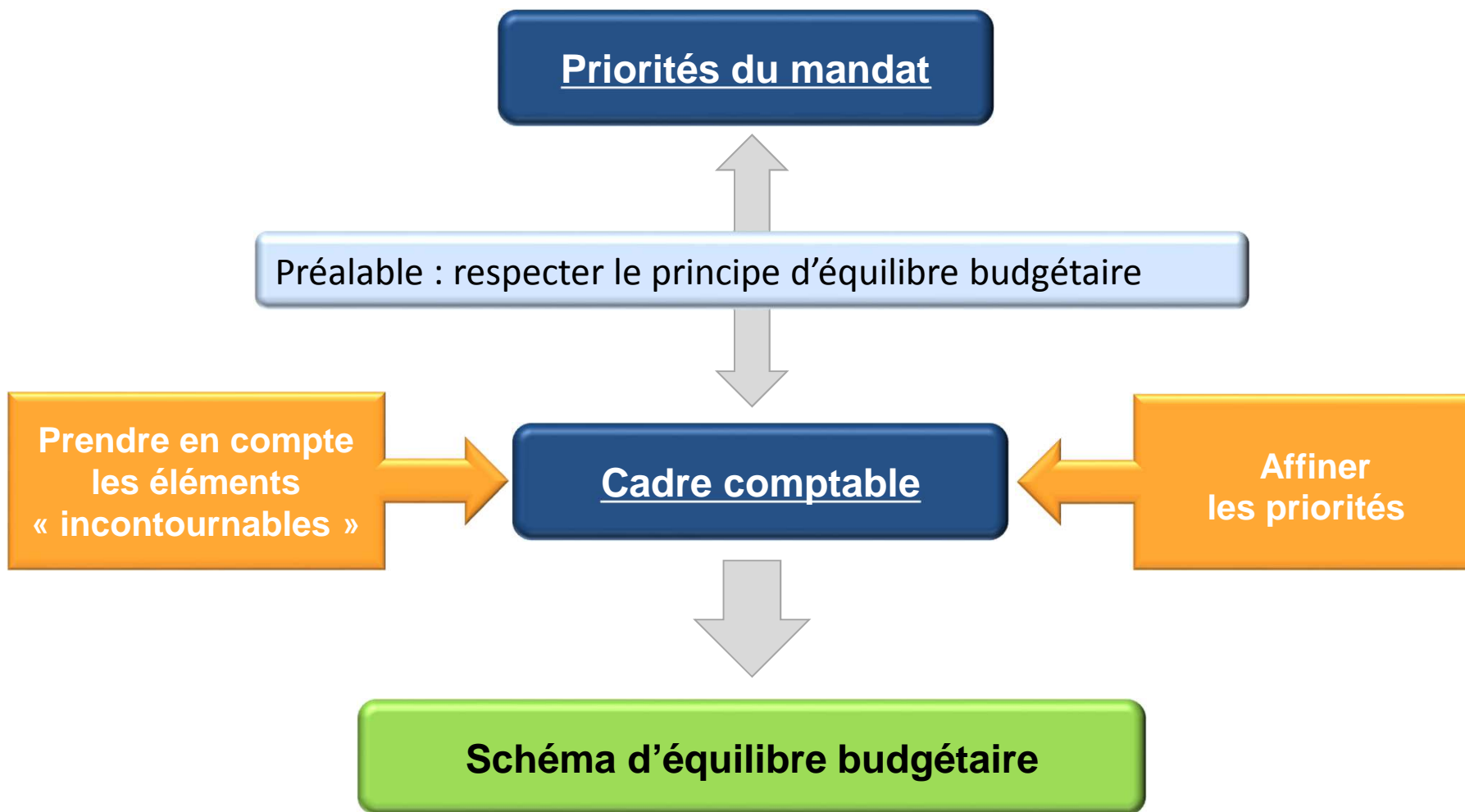
Les 793 communes nouvelles



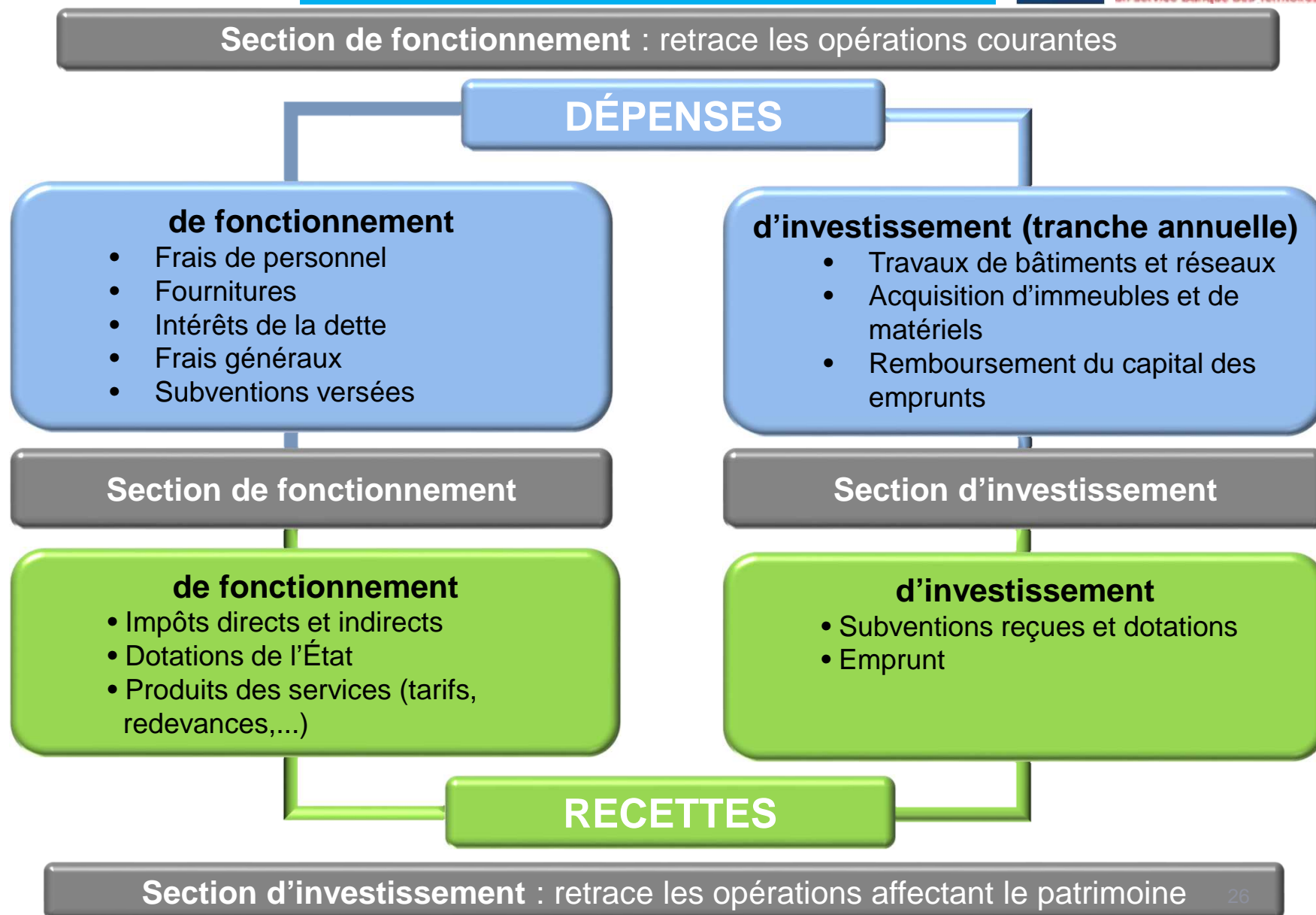
La commune nouvelle peut verser des dotations aux communes déléguées dotées d'un conseil communal. Chaque année le conseil municipal de la commune nouvelle adopte un règlement de gouvernance financière (montant, modalités d'attribution, de répartition et de révision de ces dotations). Un état spécial,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

Le budget : un exercice de synthèse



Présentation simplifiée du budget



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

Dotations 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)

Etude d'impact sur les investissements exceptionnels



Obligation de réaliser une étude d'impact pour les dépenses d'investissement exceptionnelles (suite à la loi NOTRE), article L. 1611 – 9 du CGCT :

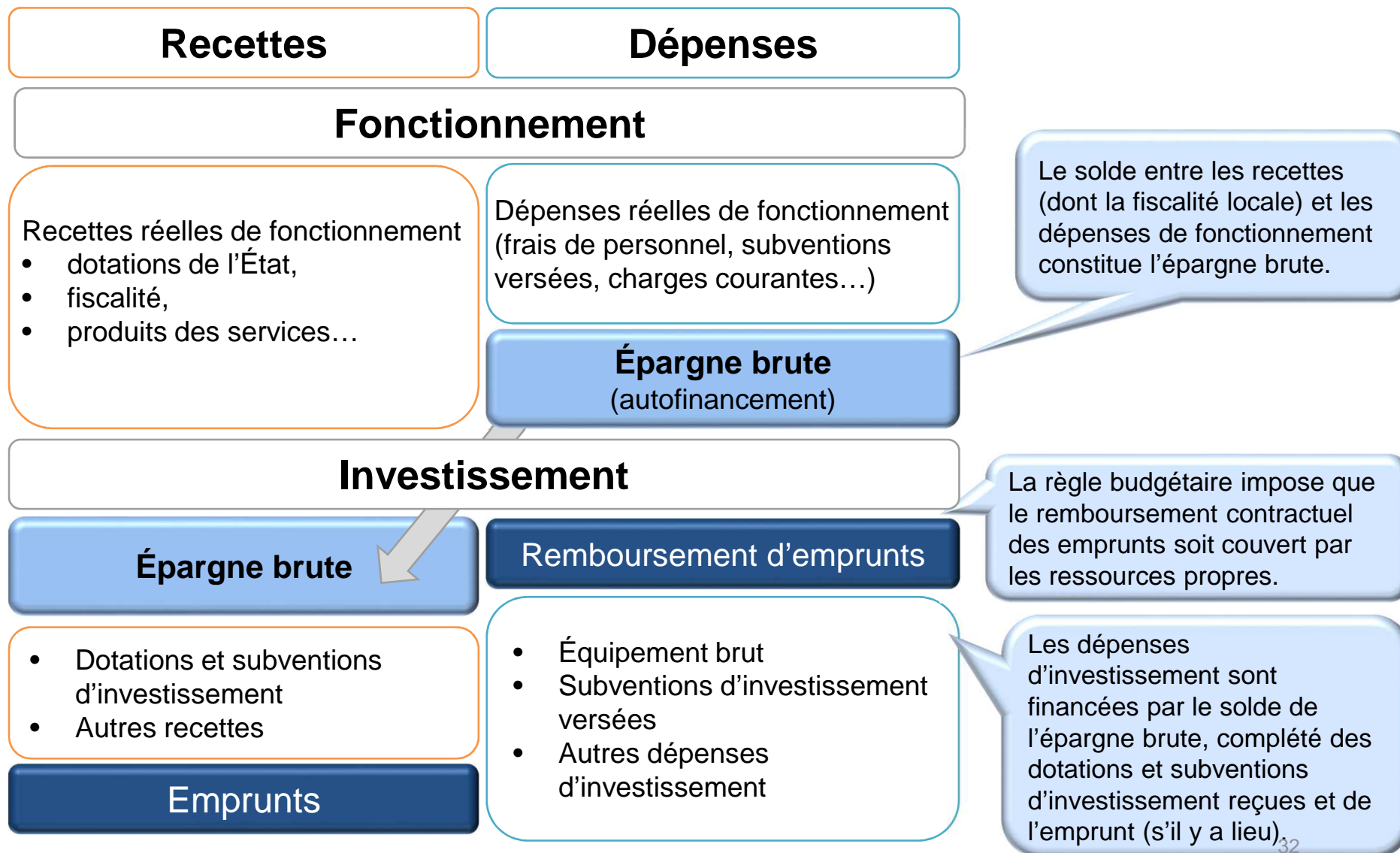
« Pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif ... présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement. »

Décret 2016 – 892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuil d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi NOTRE.

Une étude d'impact est nécessaire pour toute dépense exceptionnelle dépassant les seuils :

Taille de la commune ou EPCI	Seuils fixés pour étude d'impact
Moins de 5 000 habitants	150 % des RRF
De 5 000 à 14 999 habitants	100 % des RRF
De 15 000 à 49 999 habitants	75% des RRF
De 50 000 à 400 000 habitants	50% des RRF ou 50 M€
Plus de 400 000 habitants	25% des RRF ou 100 M€

Schéma d'équilibre budgétaire



Élaborer le budget de sa commune

Les fondamentaux



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

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 ?
...

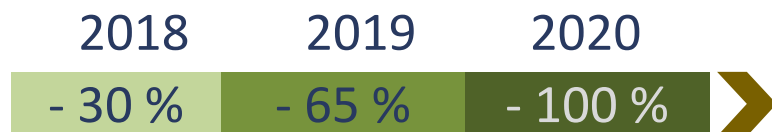
Arbitrer :

- entre les projets
- entre les moyens de les financer

Acte I de la réforme TH

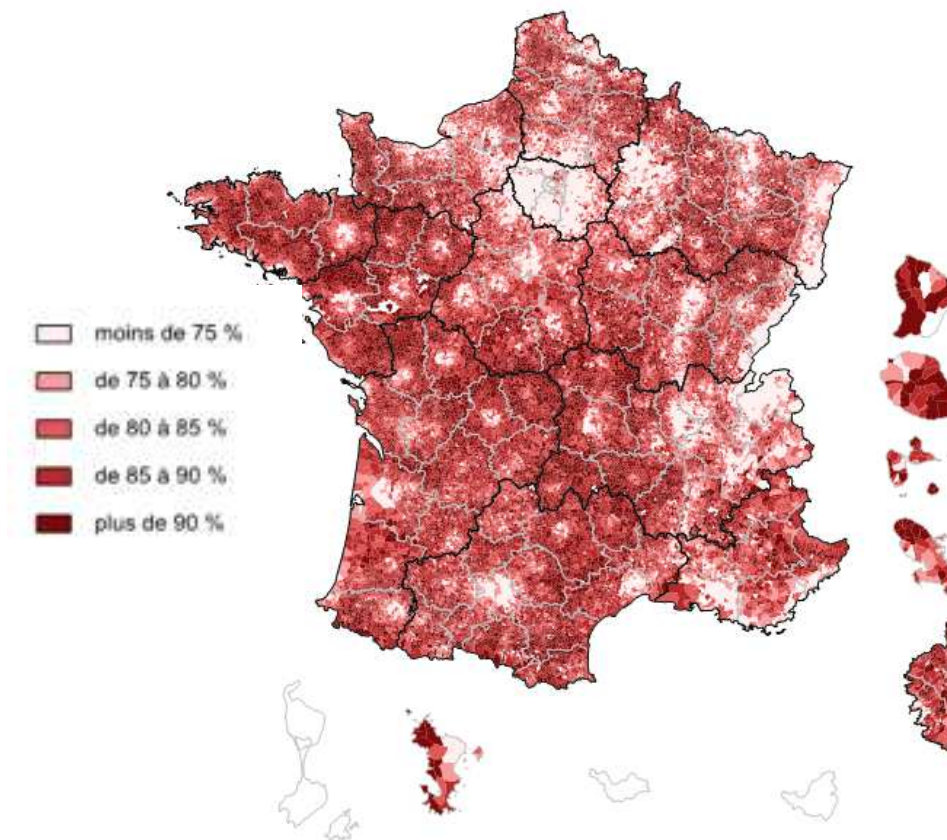
Suppression en 3 ans de la TH sur les résidences principales pour 80 % des ménages

Pourcentage de foyers non redevables de la TH à partir de 2020 par communes



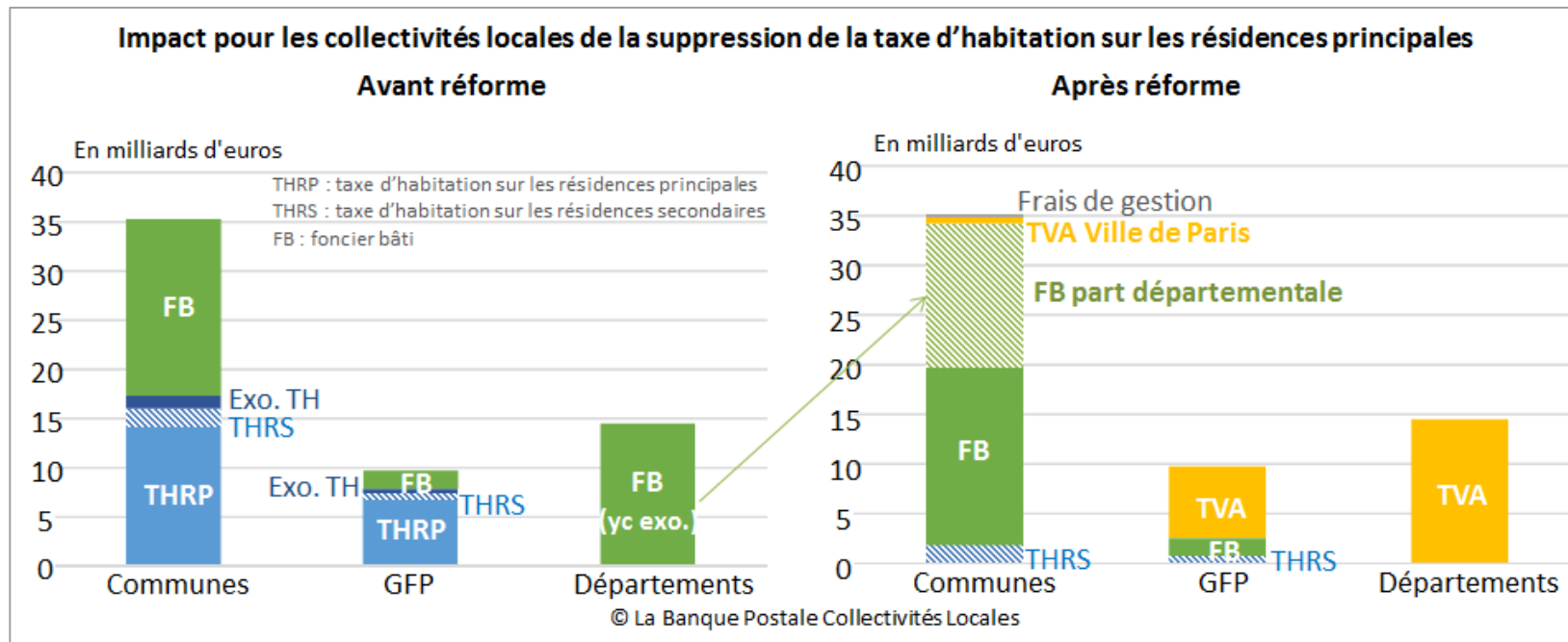
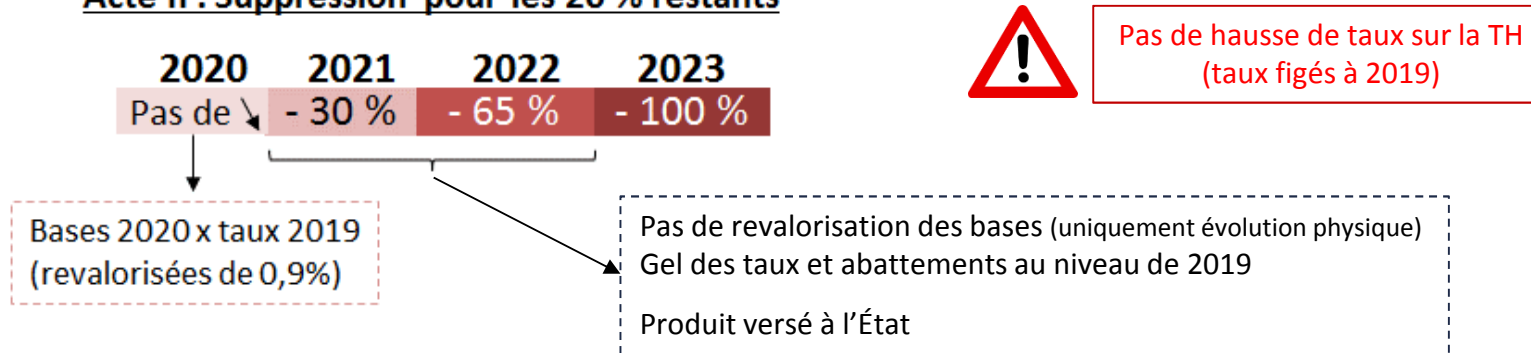
Revenu fiscal de référence maximum pour bénéficier du dégrèvement (LFI 2018)

Demi-part supplémentaire (+ 6 000 €)
Couple (43 000 € soit + 8 000 € pour les 2 ½ parts suivantes) 8 500 € dégrèvement partiel
Célibataire (27 000 € pour la 1 ^{ère} part) 28 000 € dégrèvement partiel



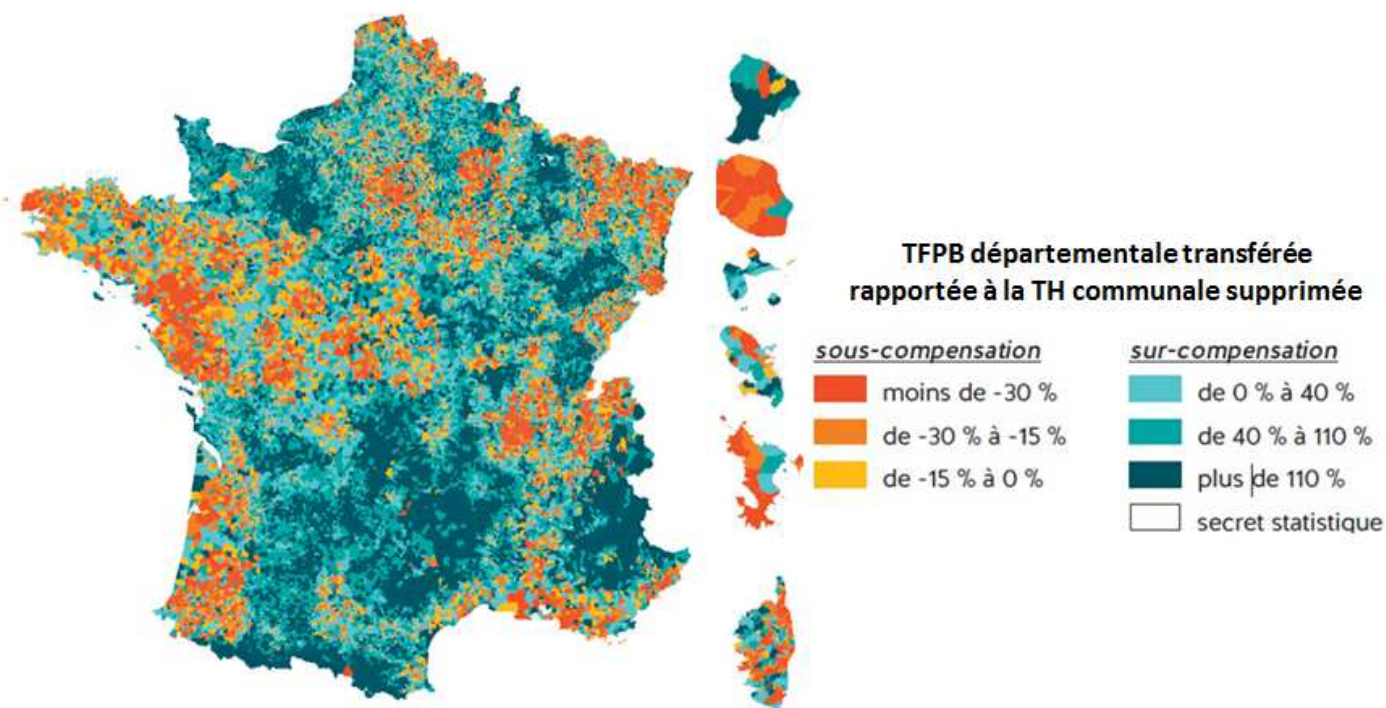
La réforme de la taxe d'habitation : ce que la LFI 2020 acte

Acte II : Suppression pour les 20 % restants



La réforme de la taxe d'habitation : ce que la LFI 2020 acte

Impact national de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales Communes « sur et sous compensées »



© La Banque Postale Collectivités Locales

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales est mise en place dans les conditions suivantes :

- Par transfert aux communes du taux de foncier bâti actuellement perçu par leur département
- Par application d'un coefficient correcteur au produit perçu localement pour les communes « surcompensées », **sauf** si la surcompensation est inférieure ou égale à 10 000 euros, dans ce cas le surplus reste acquis à la commune.
- Par versement d'une dotation évolutive pour les communes « sous-compensées »
- Par versement aux E.P.C.I. et aux départements d'une part de la T.V.A. nationale

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**

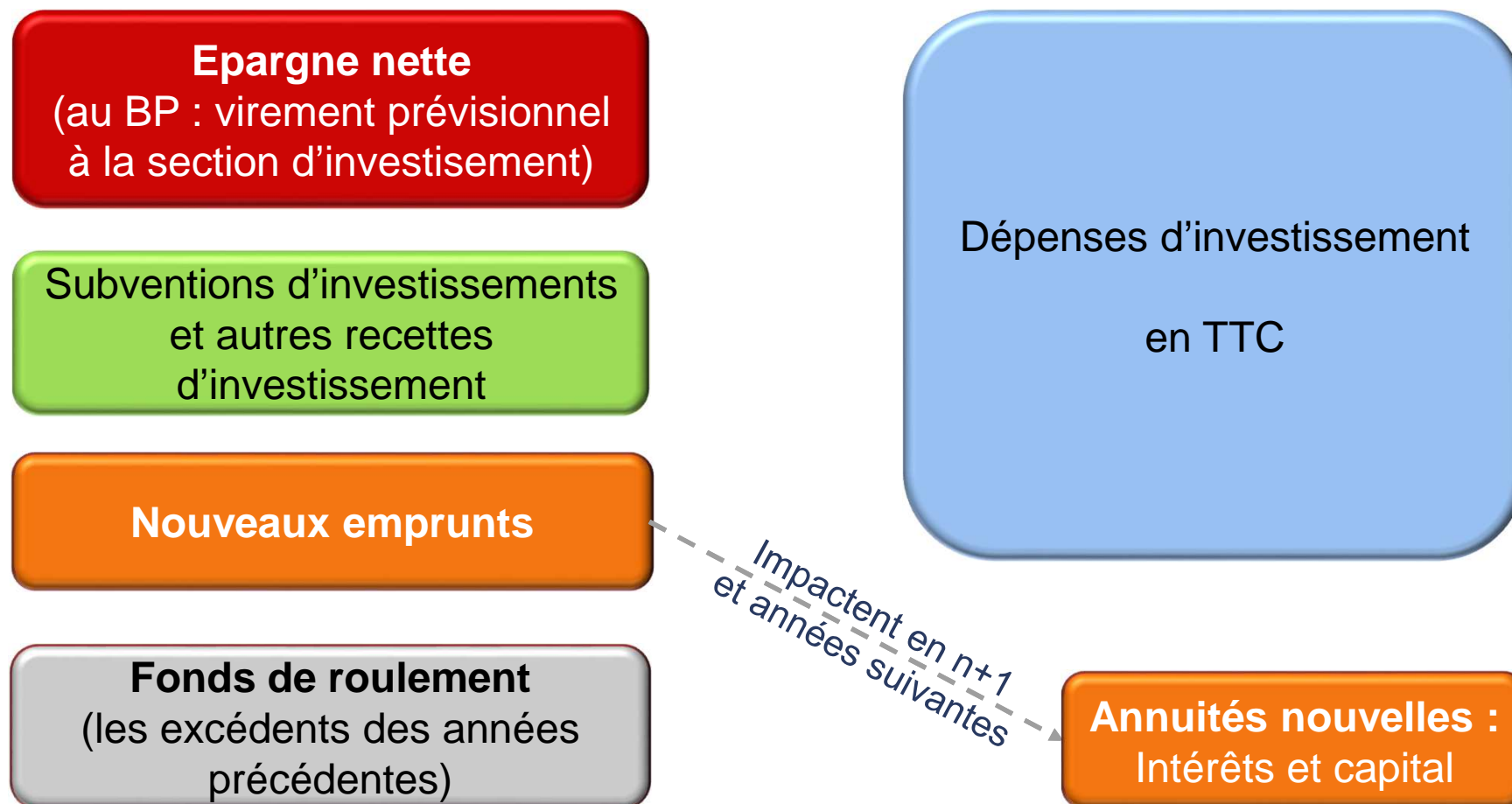
Les emprunts d'aujourd'hui constituent une dépense obligatoire à honorer sur la totalité des années du contrat.

Actualité

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

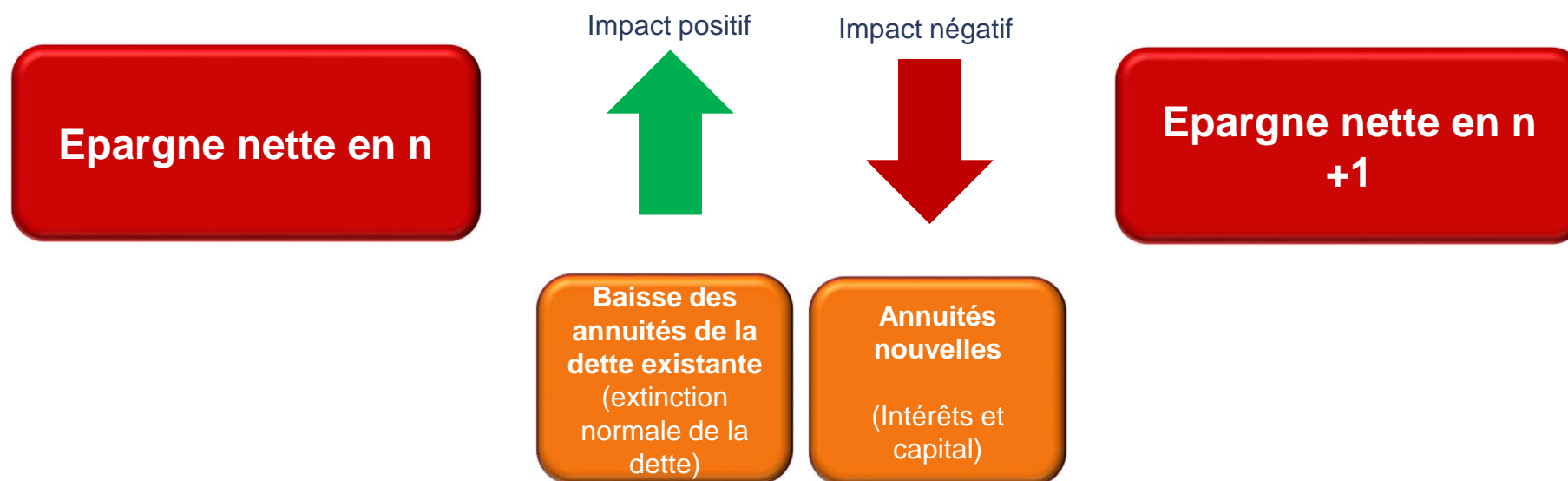
Déterminer sa capacité d'emprunt

Le volume des investissements est contraint par son financement



Déterminer sa capacité d'emprunt

Le volume des investissements est contraint par son financement



Le fait qu'une collectivité locale rembourse rapidement sa dette lui donne une nouvelle capacité d'emprunt (le remboursement de la dette reconstitue la capacité d'emprunt).

La durée de l'amortissement doit tenir compte de la nature des investissements : afin de faire peser la charge du remboursement de la dette sur les générations qui profiteront de l'équipement.

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...)
- ...

Identifier des marges de manœuvres



Le financement des investissements :

En amont de chaque investissement, bien identifier les subventions possibles (Etat, Région, Département, Intercommunalité, CNDS, FiPHFP ...).

Financer les investissements par cession de patrimoine :

- Une bonne connaissance de son patrimoine
- Conserver uniquement les bâtiments nécessaires
- Vendre les biens inutilisés ou trop coûteux à entretenir

Recherche de financements alternatifs :

- Fondation du Patrimoine
- Faire appel au financement participatif – KissKissBankBank
- Valoriser les certificats d'économie d'énergie sur vos travaux

Élaborer le budget de sa commune

Les fondamentaux



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

L'affectation du résultat et l'enchaînement des exercices :

Après arrêt du compte de gestion et constatation de la concordance avec le compte administratif (et vote), le conseil municipal procède à l'affectation de ces résultats.

Le résultat d'investissement (soit un déficit, soit un excédent) est réporté sur l'exercice suivant,

- **S'il s'agit d'un déficit** : il constitue une dépense d'investissement pour l'exercice suivant.
- **S'il s'agit d'un excédent** : il constitue une recette d'investissement pour l'exercice suivant.

L'exécution budgétaire

L'affectation du résultat et l'enchaînement des exercices :

Après constatation du résultat de l'année lors du vote du CA, le conseil municipal procède à l'affectation de ces résultats.

Le résultat de fonctionnement (soit un déficit, soit un excédent) est réporté sur l'exercice suivant,

- **S'il s'agit d'un excédent** : il doit être affecté prioritairement et jusqu'à son montant si possible, à la couverture du déficit d'investissement constaté.

Ce montant affecté constitue une recette d'investissement.

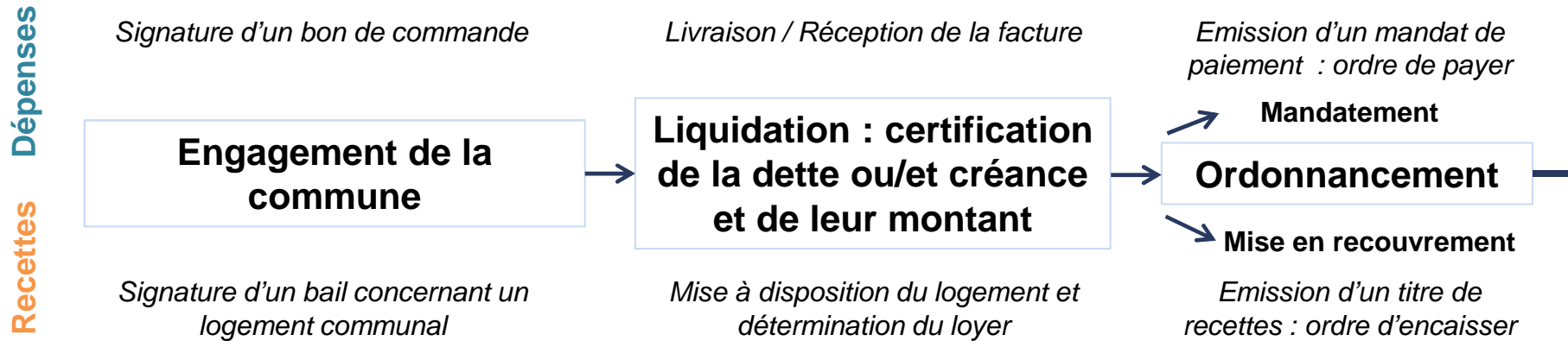
Le solde peut alors être affecté soit encore à l'investissement, soit au fonctionnement (solde d'exécution reporté) soit aux deux dans des proportions librement choisies.

- **S'il s'agit d'un déficit (ponctuel et exceptionnel)**: il constitue une dépense de fonctionnement pour l'exercice suivant.

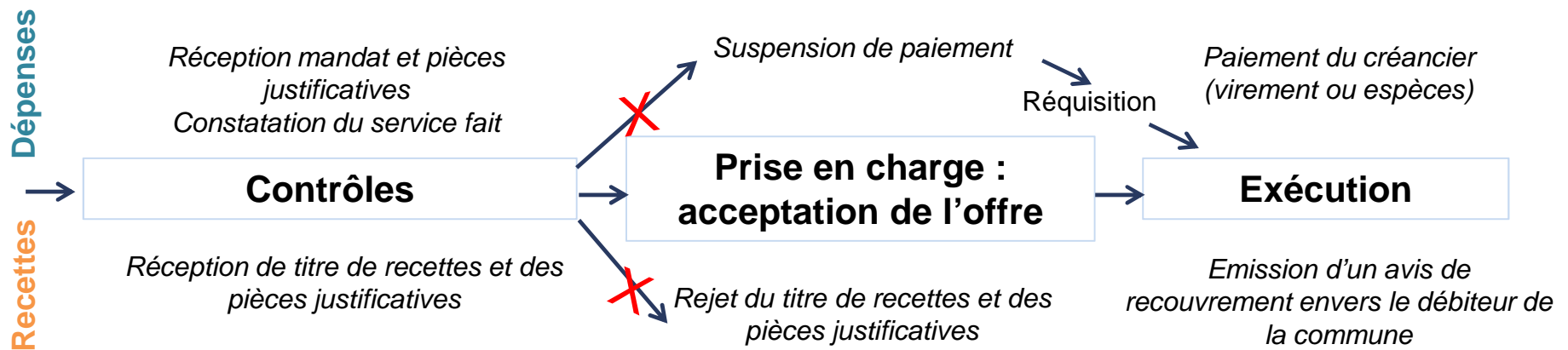
Les étapes de l'exécution budgétaire



Phase administrative - Le maire



Phase comptable – Le comptable



ANNEXES



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.

Webinaire : Comment bien préparer son budget 2020 ?

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



Laxou – Jeudi 25 juin 2020



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

