UNIVERSITÉS DES MAIRES
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ 2020

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

Le 24 février 2021 – Élus de Vaucluse

LA BANQUE POSTALE

BANQUE des TERRITOIRES | Caisse des Dépôts GROUPE

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

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.

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

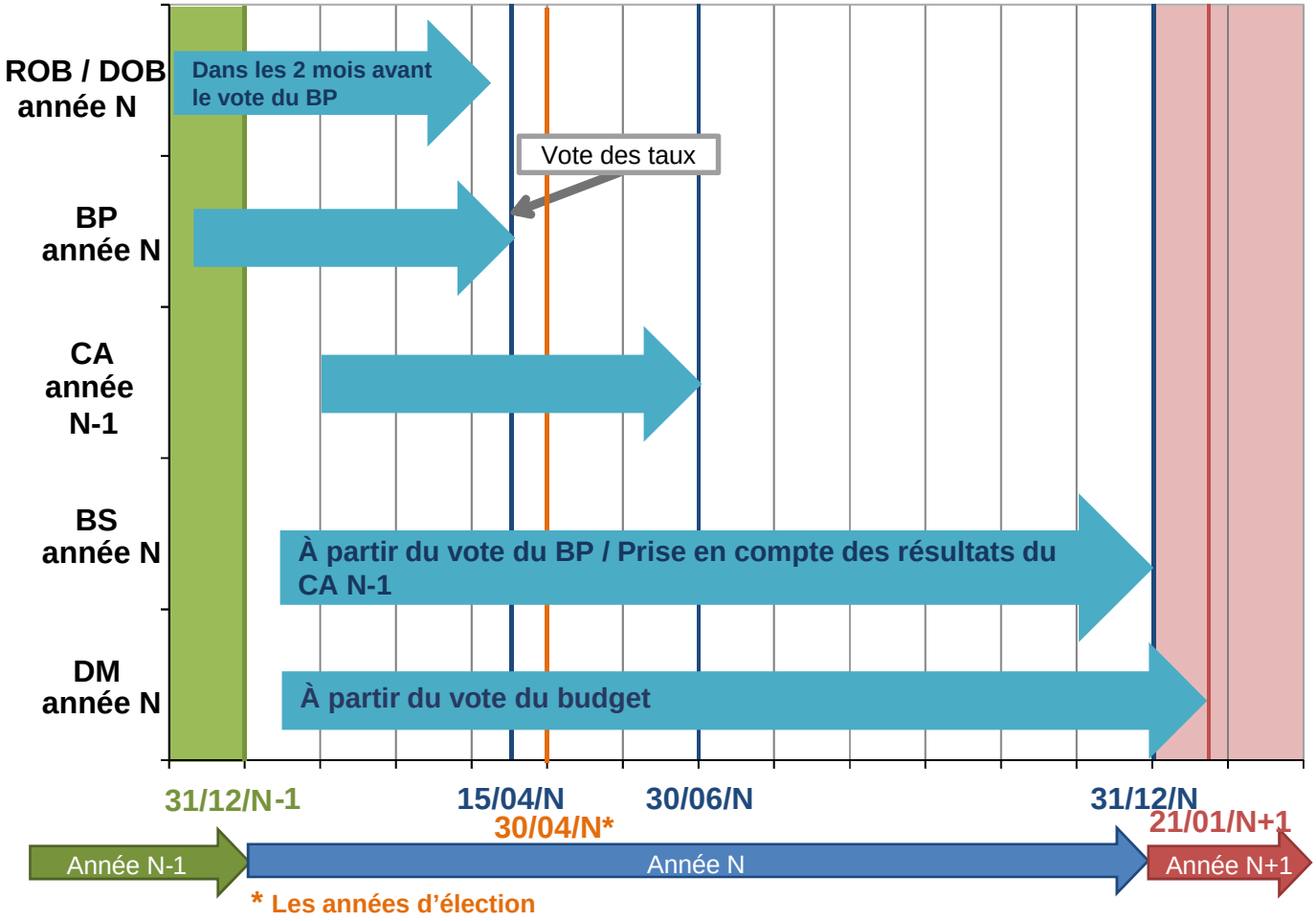
Les 5 principes budgétaires

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



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 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. L. 1612-5 du CGCT)
- La résorption d'un déficit de clôture (art. L. 1612-14 du CGCT)
- La 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

M14 → 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.

Spécifiques aux budgets annexes et syndicats :

M4 → 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

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 • Fournitures • Intérêts de la dette • Frais généraux • Subventions versées

Section d'investissement

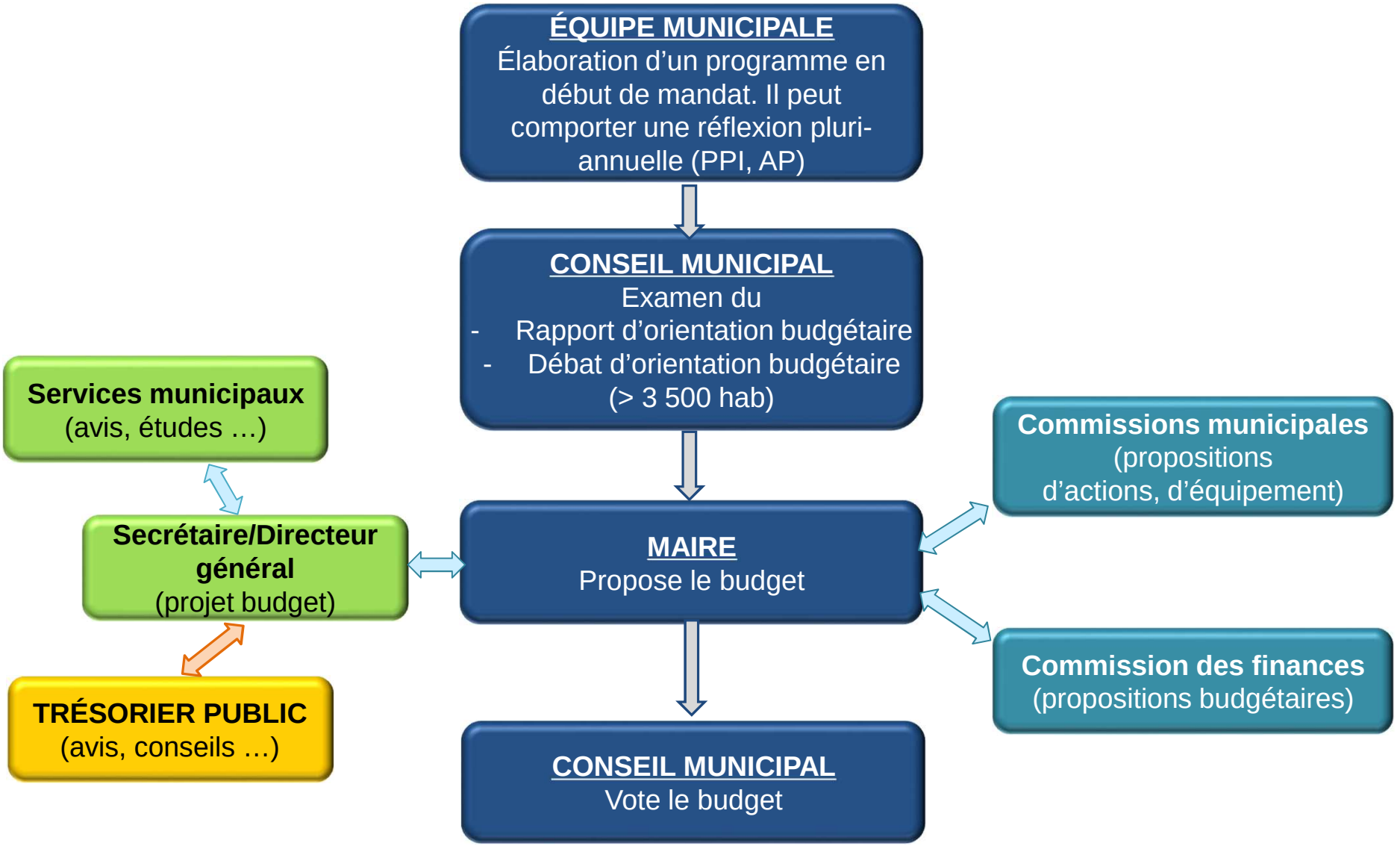
Dépenses et recettes qui modifient la valeur du patrimoine

• Dotations • Subventions • Emprunts	• Travaux de bâtiments et réseaux • Acquisition d'immeubles et de matériels • Subventions d'investissement versées • Remboursement d'emprunts

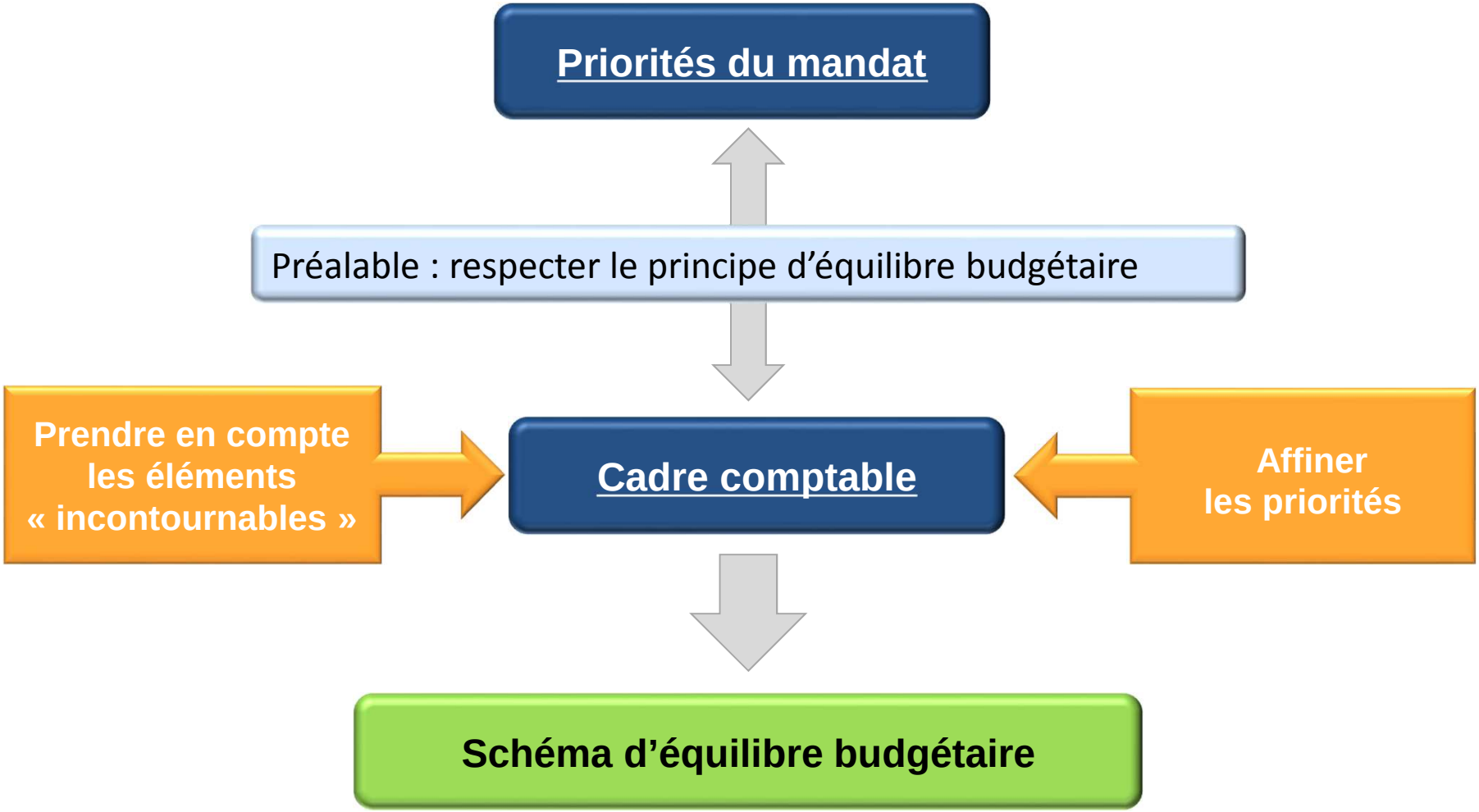
Élaborer le budget de sa commune
Les fondamentaux

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

Les acteurs : les liens avec les autres services



Le budget : un exercice de synthèse



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 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 informations nécessaires

Les informations « indispensables » communiquées par l'État

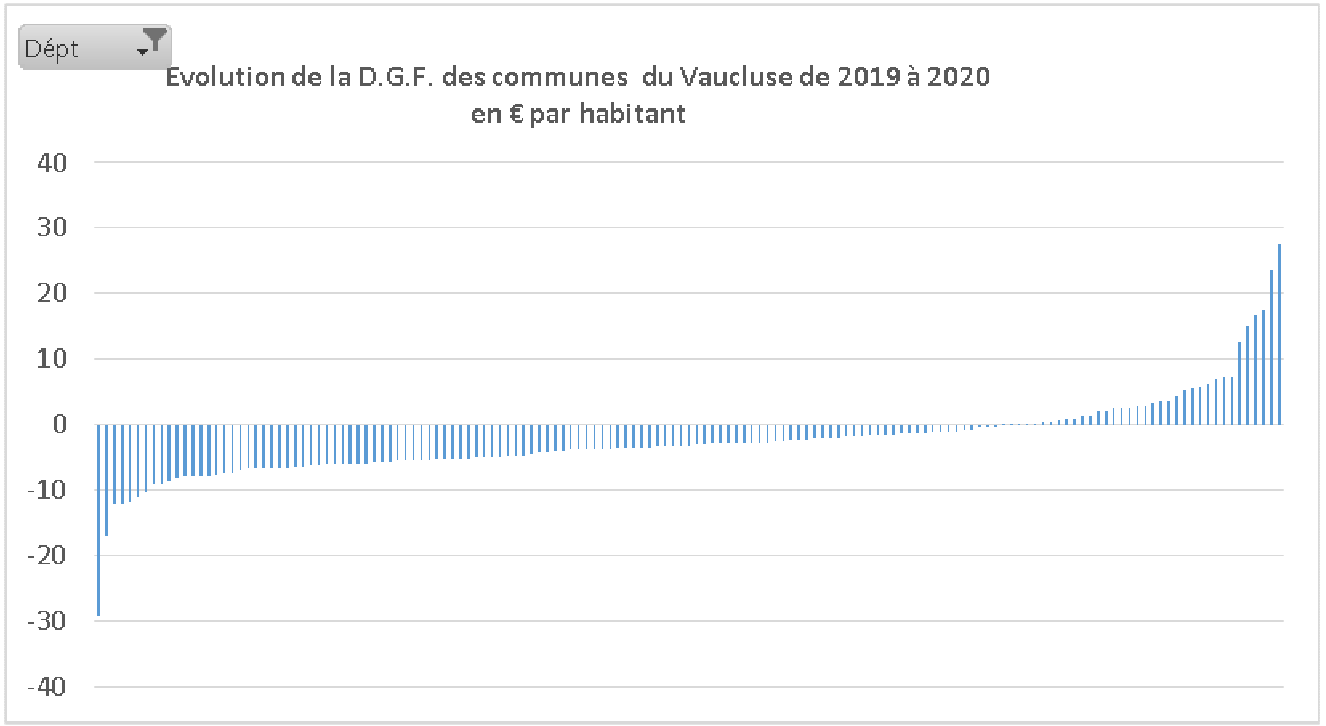
- Données relatives à la fiscalité locale (DGFiP)
- Données relatives aux dotations et subventions (DGCL)
- Informations de portée plus générale
  (prévision d'évolution des rémunérations des agents de l'État inscrite dans la loi de finances).
- Informations de conjoncture économique *(variation de l'indice 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 du 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'au19/04.

Mise en ligne des informations DGCL :*www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr*

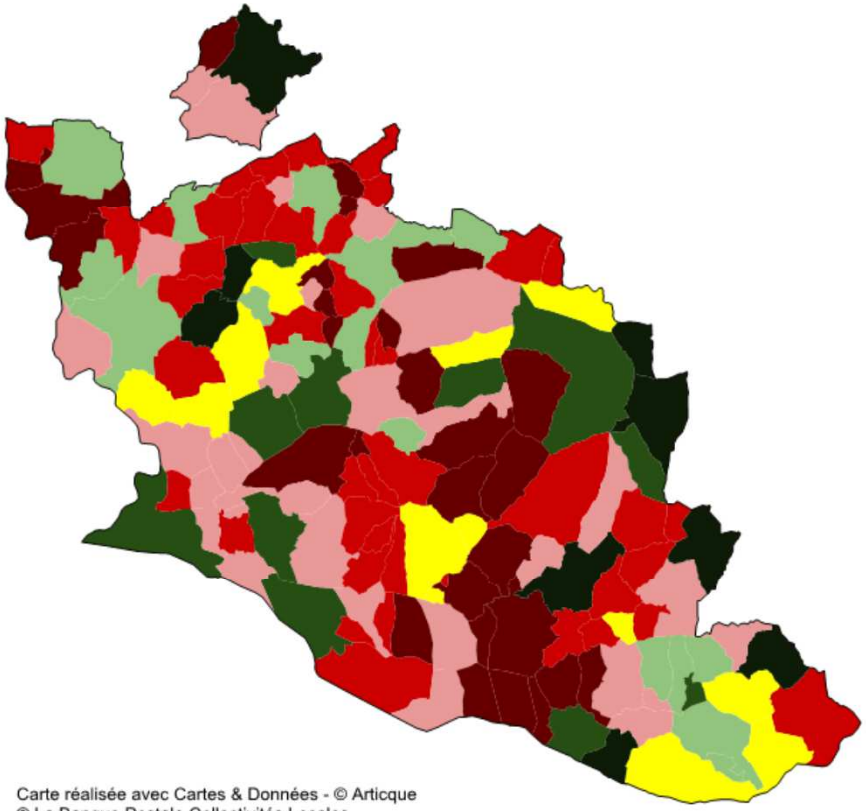
Prévoir la D.G.F. ?



Montant en €/hab.	France entière (nb communes)	Vaucluse (nb communes)	France entière (€/hab.)	Vaucluse (€/hab.)
Augmentation	16 992	38	5,24	3,60
Diminution	17 898	112	-4,46	-3,94
Stabilité	164	1	0,00	0,00

Prévoir la D.G.F. ? (suite)

Evolution de la DGF entre 2019 et 2020
en euros par habitant
pour les communes du Vaucluse



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque
© La Banque Postale Collectivités Locales
Source : DGCL - Traitement La Banque Postale

Evolution DGF en euros / hab

- baisse de plus de 5 € / hab.
- baisse de 2,5 à 5 € / hab.
- baisse de 0,5 à 2,5 € / hab.
- stabilité à +/- 0,5 € / hab.
- hausse de 0,5 à 2,5 € / hab.
- hausse de 2,5 à 5 € / hab.
- hausse de plus de 5 € / hab.

Prévoir la D.G.F. ? (fin)

Montant en €/hab.	Dotation forfaitaire	Montant moyen (€/hab.)	Dotation de solidarité urbaine	Montant moyen (€/hab.)	Dotation de solidarité rurale	Montant moyen (€/hab.)	Dotation nationale de péréquation	Montant moyen (€/hab.)
Augmentation	8	0,76	12	3,69	112	2,35	38	0,98
Diminution	138	-2,26	1	-20,09	25	-4,33	24	-0,48
Stabilité	5	0,00	0	-	0	-	0	-

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 pour la préparation budgétaire :

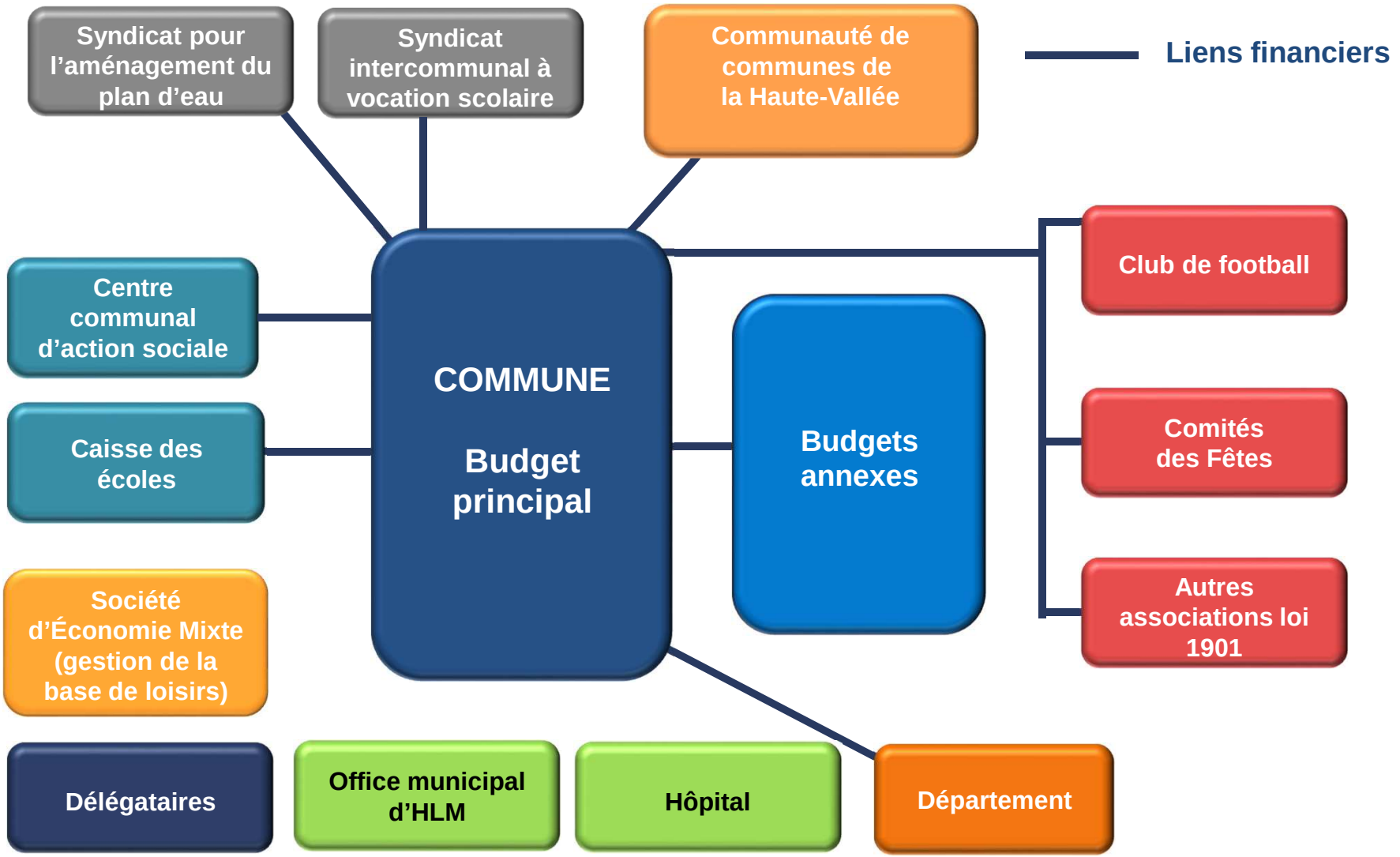
Actualité

- Support au DOB : https://www.labanquepostale.fr/content/dam/groupe/actus-pub/pdf/etudes/finances-locales/2021/DOB-instantane-janvier-2021.pdf
- Études économiques et marchés financiers https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.economiques.html
- Note de conjoncture

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

1 254 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2021 (+ 3 en Polynésie française)

	2014	2017	2021	% Nb	% Pop	% Nb communes
Communautés de communes	1 903	1018	996	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**	**1 254**			

- **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.

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

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 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 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 .

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

Recettes	Dépenses
Fonctionnement	
Recettes réelles de fonctionnement • dotations de l'État, • fiscalité, • produits des services…	Dépenses réelles de fonctionnement (frais de personnel, subventions versées, charges courantes…)
	Épargne brute (autofinancement)
Investissement	
Épargne brute	Remboursement d'emprunts
• Dotations et subventions d'investissement • Autres recettes	• Équipement brut • Subventions d'investissement versées • Autres dépenses d'investissement
Emprunts	

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

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[1]	
	Taux[2]	Bases
Taxe sur le foncier bâti (TFB) **Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)** **Cotisation Foncière des entreprises (CFE)**	Possible	Hausse forfaitaire : • + 0,2 % en 2021 + évolution physique
Taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) Réforme fiscale : 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	SUPPRIMEE COMME IMPOT LOCAL	Hausse forfaitaire : • gel en 2021 et 2022 puis de droit commun en 2023 sur THRS et THLV + évolution physique
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et logements vacants (THLV)	Possible à partir de 2023	

+ 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)

2021 et le foncier bâti

La neutralisation du transfert aux communes du foncier bâti départemental :

le coefficient correcteur

Deux exemples de calcul

Commune « surcompensée »

Montant 2020 de la T.H. de référence : 100 000

Montant 2020 du F.B. communal (taux 10 %) : 100 000

Montant total des recettes avant réforme : **200 000**

Montant 2020 du F.B. départemental (taux 15 %) : 150 000

Ecart de compensation : 100 000 – 150 000 = - 50 000

Coefficient correcteur : (250 000 – 50 000) / 250 000 = **0,80**

Commune « sous-compensée »

Montant 2020 de la T.H. de référence : 200 000

Montant 2020 du F.B. communal (taux 10 %) : 100 000

Montant total des recettes avant réforme : **300 000**

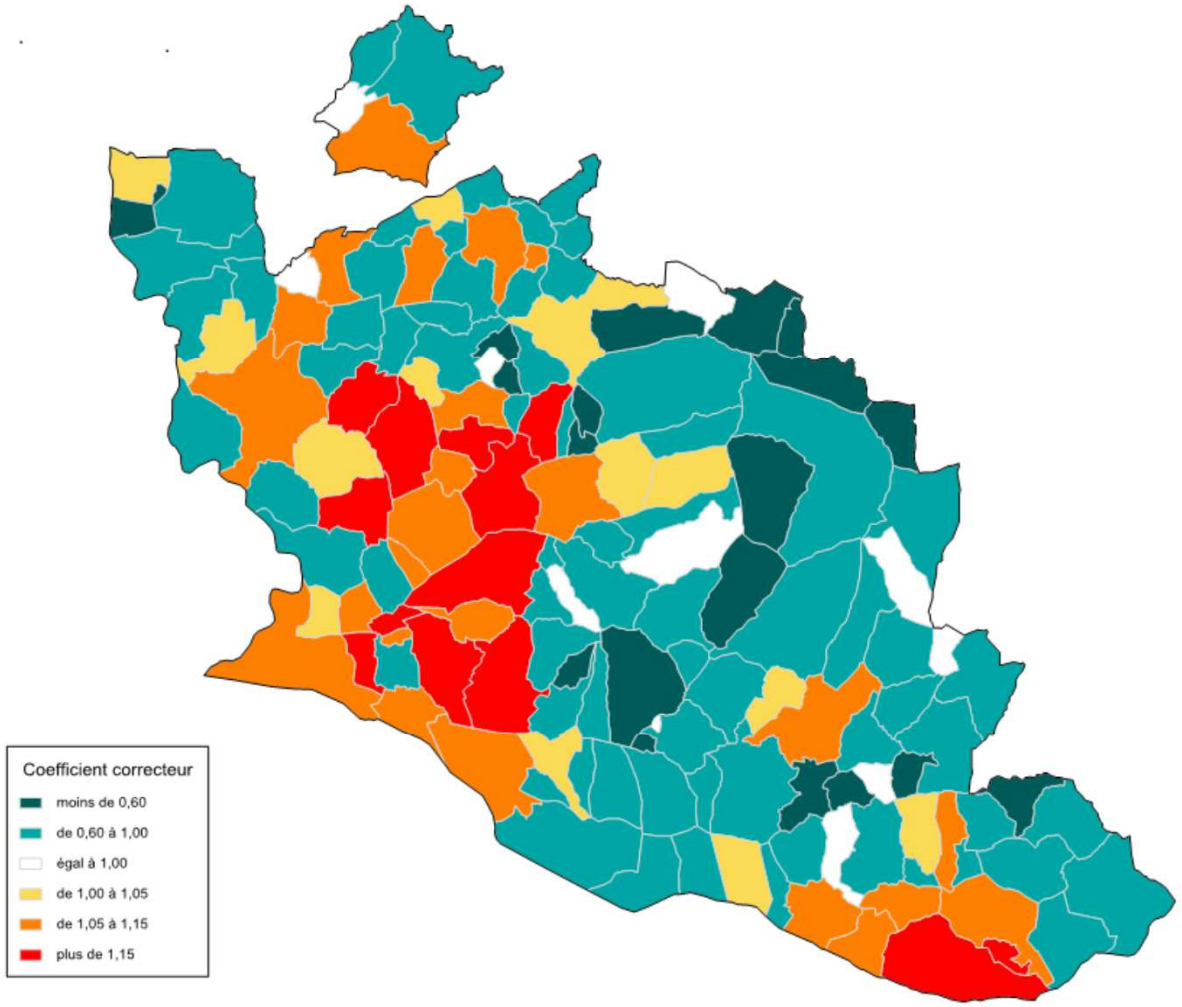
Montant 2020 du F.B. départemental (taux 15 %) : 150 000

Ecart de compensation : 200 000 – 150 000 = + 50 000

Coefficient correcteur : (250 000 + 50 000) / 250 000 = **1,20**

2021 et le foncier bâti

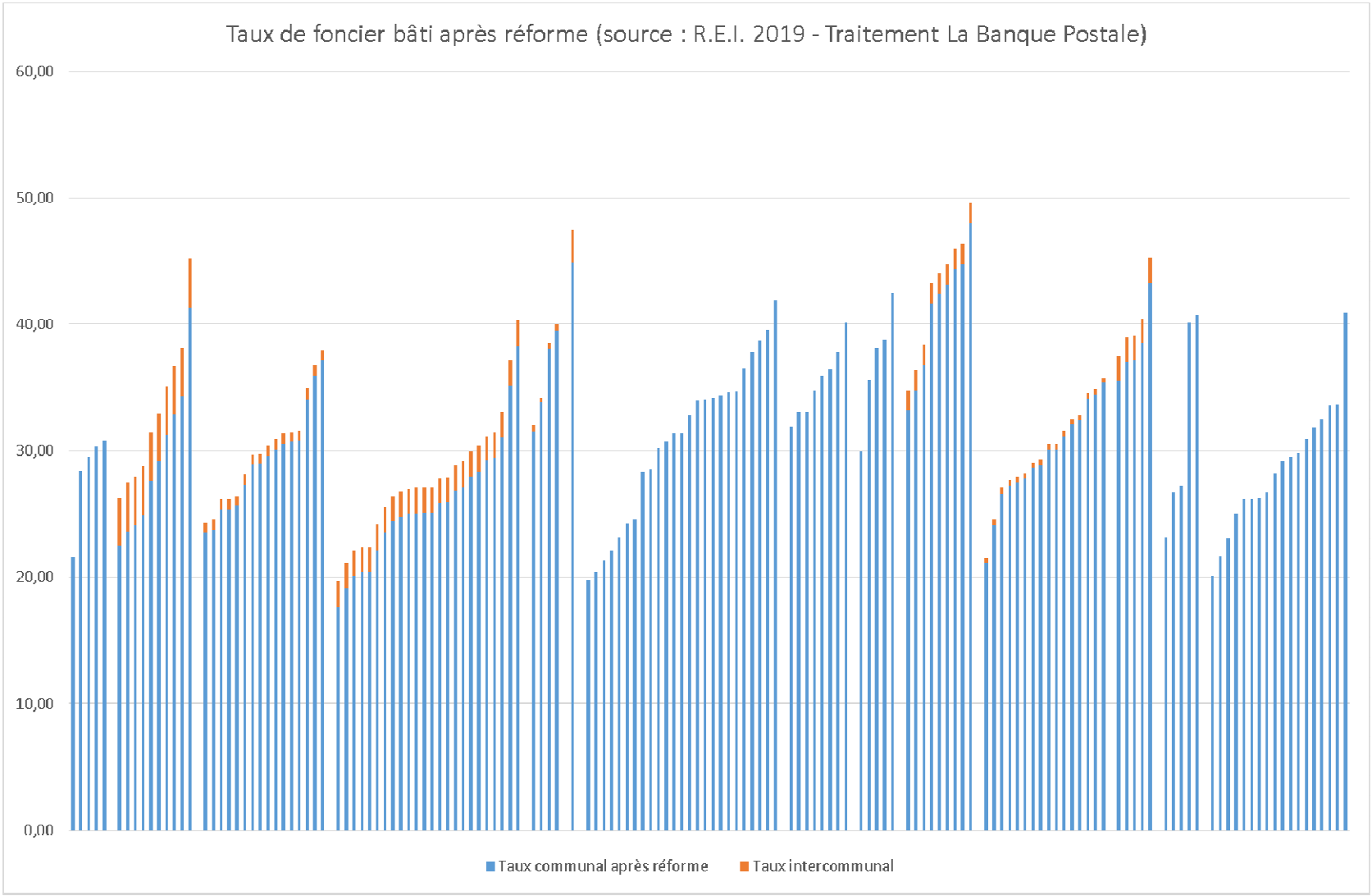
Estimation du « coefficient correcteur » dans les communes du Vaucluse



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

2021 et le foncier bâti

Un contexte favorable à des stratégies fiscales partagées



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**

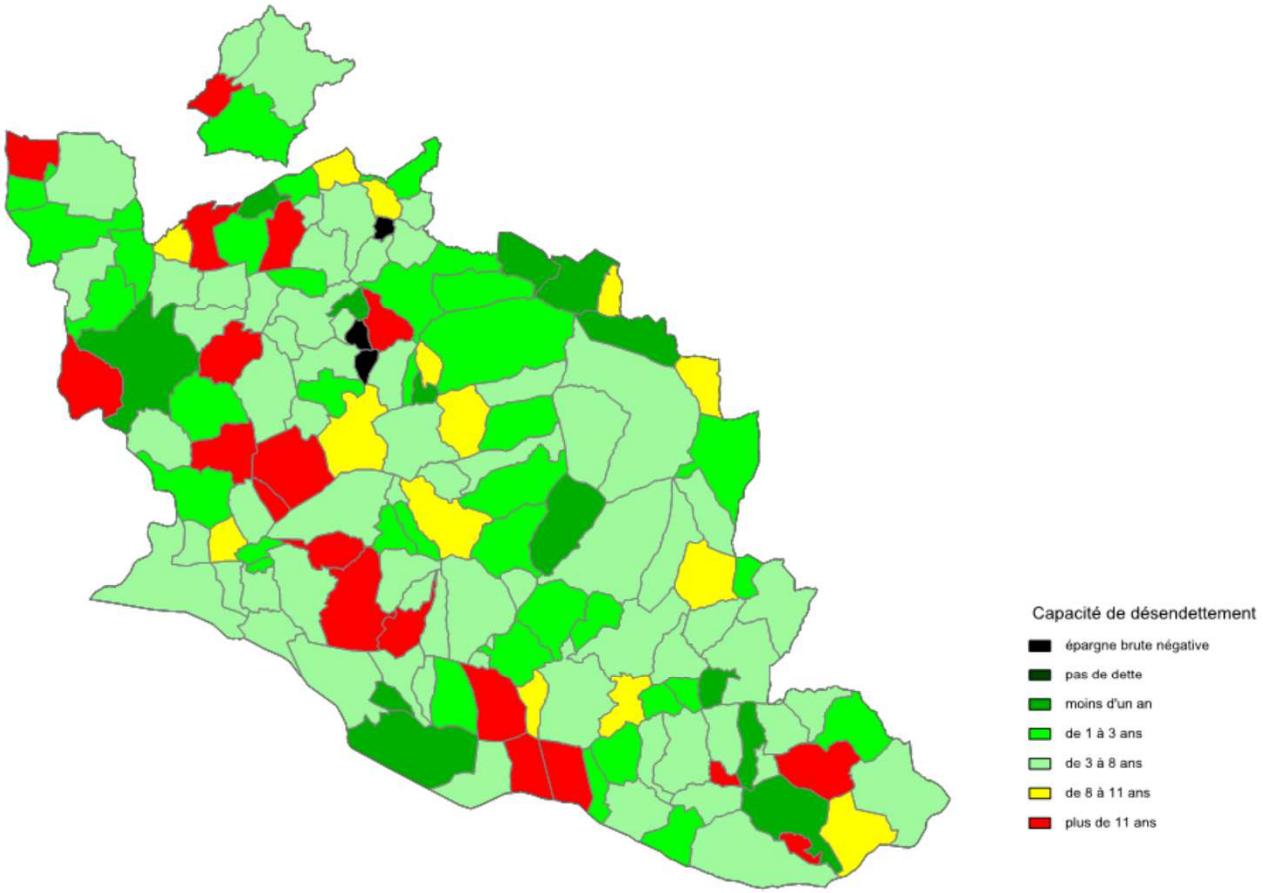
Les emprunts d'aujourd'hui constituent une dépense obligatoire à honorer sur la totalité des années du contrat.

Quelle capacité pour emprunter ?

- Les logiques de l'emprunt local
  - Arbitrage entre financement immédiat et financement décalé (impôts vs. endettement)
  - Financement du patrimoine : lien à faire entre la durée des emprunts et la durée de vie des actifs
  - Remboursement obligatoire du capital par des ressources définitives : lien à faire entre le stock de dette et l'autofinancement (épargne brute)
- Un indicateur de risque : le délai de désendettement (Ratio Encours de dette/Epargne brute)

La situation fin 2019

Délai de désendettement dans les communes du Vaucluse



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

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* »

Le 22 janvier 2021 – Élus de Vaucluse

LA BANQUE POSTALE

BANQUE des TERRITOIRES | Caisse des Dépôts GROUPE

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

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