

Réunion téléphonique

Préparer, voter et analyser son budget communal ou intercommunal

Compte rendu de la réunion téléphonique du 2 avril

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Paul BRONDOLIN, expert associé, et Sylvie JANSOLIN, chargée de mission de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Type structure	Nom structure	Département
Autre	Caisse des dépôts et consignations	54
Autre	Agence nationale de la cohésion des territoires	
Commune	Neuville-sur-Escaut	59
Commune	Saint-Nicolas-de-la-Grave	82
Commune	Ferfay	62
Commune	Ouveillan	11
Commune	Davayat	63
Commune	Roanne	42
Syndicat	Syndicat intercommunal d'alimentation en eau du Nord-Ouest Varois (SIANOV)	83
Communauté d'agglomération	Bourges Plus	18
Commune	Saint Louis et Parahou	11
Commune	Aubenas-les-Alpes	4
Commune	Ordonnac	33
Commune	Saint-Marcel-lès-Annonay	7
Communauté de communes	Val-de-Ligne	7

PRÉSENTATION

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Lorsque nous avons commencé à réfléchir à cette réunion, nous étions encore dans une situation normale. L'élaboration du budget devait se faire comme à l'accoutumée, à la différence près que 2020 est une année d'élections municipales. Durant ces deux dernières semaines, de nouvelles règles ont été édictées et un nouvel environnement juridique est en cours de création. Par conséquent, nous avons modifié notre présentation pour tenir compte de l'état d'urgence sanitaire mis en place depuis la mi-mars.

1. Les conséquences du report du second tour des municipales

Le nouveau calendrier électoral (d'après les connaissances au 2 avril 2020)

Les équipes municipales dont l'élection a été acquise au premier tour – ce qui est le cas dans plus de 30 000 communes – ne devraient prendre leurs fonctions qu'en juin. Un rapport du gouvernement indiquera fin mai « *s'il est possible d'installer les conseils municipaux au regard des conditions sanitaires* ». Ainsi, les élus des élections de 2014 verront leur mandat prorogé afin d'assurer la continuité des services publics locaux.

5 000 communes environ devront procéder au second tour des élections. Si la situation sanitaire est favorable, il pourrait être envisagé pour la fin du mois de juin. À défaut, il pourrait éventuellement se tenir au mois d'octobre, auquel cas un nouveau premier tour devra être organisé avant le second. Là encore, les élus des élections de 2014 verront leur mandat prorogé afin d'assurer la continuité des services publics locaux.

Enfin, les EPCI connaissent une prorogation du conseil communautaire sortant et de son exécutif, ainsi que de leurs représentants dans les organismes extérieurs. Un conseil communautaire « mixte » (avec des candidats nouvellement élus dans leurs communes et des candidats de l'ancienne majorité) sera mis en place pour une période transitoire.

Délégations et indemnités

Une autre conséquence du report du second tour des élections municipales concerne les délégations et les indemnités. Les délégations de l'assemblée délibérante de 2014 attribuées au maire sont prorogées jusqu'à l'entrée en fonction de la nouvelle équipe municipale. Il en va de même pour les délibérations classiques fixant les indemnités des élus et les emplois de cabinet. Dans une note gouvernementale, il a aussi bien été précisé que l'assemblée délibérante ne pouvait être convoquée et réunie que pour des motifs de nature « exceptionnelle » pendant la durée du confinement.

Modalités de réunion et de vote de l'organe délibérant.

Des dispositions d'assouplissement ont été prises pour fixer de nouvelles modalités de réunion et de vote de l'organe délibérant, difficiles néanmoins à mettre en place dans un grand nombre de collectivités.

Ainsi, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, le quorum nécessaire pour que les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics puissent délibérer valablement est abaissé au tiers des membres en exercice présent. Si, après une première convocation régulièrement faite, ce quorum n'est pas atteint, l'organe délibérant est à nouveau

convoqué à trois jours au moins d'intervalle et peut alors délibérer sans condition de quorum. **L'article 4 de la loi d'urgence** autorise également les membres des organes délibérants à être porteurs de deux pouvoirs (contre un actuellement).

Il est également prévu un dispositif de vote électronique ou de vote par correspondance papier préservant la sécurité du vote et qui pourra être mis en œuvre dans des conditions fixées par décret pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire.

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

Je suis chargé de commercialiser des prêts auprès des collectivités locales et nous avons de nombreux problèmes sur les budgets primitifs. De fait, il est très difficile, dans la situation actuelle, y compris pour des élus de petites communes, de se réunir pour délibérer sur leur budget primitif.

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Dans la mesure où les délégations des anciens élus sont prorogées, les collectivités auront toujours la possibilité d'emprunter, alors que ce n'est normalement pas possible entre les deux tours d'une élection municipale. Encore faut-il que l'exécutif sortant bénéficie d'une telle délégation, et que l'emprunt soit prévu au budget.

COMMUNE DE NEUVILLE-SUR-ESCAUT

Durant la période d'état d'urgence sanitaire, il est possible de réunir au moins une partie des élus. Il est fait état d'au moins du tiers des membres en exercice présent. **Comment ce tiers est-il défini ? Comprend-il les élus de l'opposition ? Comment s'organise-t-il ?**

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Oui, ce tiers concerne l'ensemble des conseillers élus. Habituellement, l'idée est qu'entre les deux tours, les conseils ne peuvent gérer que les affaires courantes. Cependant, la simple gestion des affaires courantes n'était pas suffisante pour faire face aux enjeux de la crise en cours. C'est la raison pour laquelle les ordonnances confèrent des pouvoirs « extraordinaires » aux anciens présidents de conseils et maires. Certaines associations s'en sont d'ailleurs émues, telles que l'AMF, en constatant que les ordonnances octroyaient de nombreuses prérogatives aux exécutifs au détriment des oppositions et des nouvelles majorités élues.

2. Le service finances au temps du Covid-19

Continuité du service public

Tout d'abord, il convient de rappeler le principe essentiel de continuité du service public. À ce titre, une **lettre de recommandation datée du 21 mars 2020** a été adressée aux maires et présidents de diverses collectivités locales. Elle dresse un certain nombre de principes à adopter pour favoriser la continuité du service public.

S'agissant des services financiers, les actions suivantes doivent être maintenues : services de paie des agents, engagement des dépenses et règlements des factures. Plus particulièrement concernés, les EPCI doivent également maintenir leurs services de soutien aux entreprises et au secteur associatif. En revanche, les missions dites de « suivi » ou de « contrôle » peuvent être reportées.

Mesures de souplesse budgétaire

Un premier point concerne l'emploi des crédits d'investissements de l'année précédente jusqu'à ce que le budget de l'année en cours soit voté. Auparavant, les collectivités ne pouvaient utiliser qu'un quart des crédits d'investissements ouverts dans le budget de l'année précédente pour engager,

liquider et mandater les dépenses d'investissement de l'année jusqu'au vote du budget. La loi d'état d'urgence sanitaire a porté ce chiffre à sept douzièmes et finalement, l'ordonnance prévoit même que tous les crédits ouverts au budget de l'exercice précédent constitueront le montant maximal des dépenses sur lesquelles les collectivités peuvent s'appuyer d'ici le vote du budget. Cette décision est d'autant plus importante qu'auparavant, elles avaient besoin d'une autorisation de l'organe délibérant, ce qui n'est plus le cas dans ces circonstances exceptionnelles.

En outre, lors du vote du budget, il sera possible d'inscrire un montant de dépenses imprévues au titre de l'année 2020, pouvant aller jusqu'à 15 % des dépenses prévisionnelles de chaque section, contre 7,5 % en temps normal pour les communes, EPCI (sauf les Métropoles) et les départements. Par ailleurs, les dépenses imprévues inscrites en investissement pourront être exceptionnellement financées par emprunt. Enfin, sur délibération (décision modificative au budget 2020 ou budget supplémentaire), il sera possible de voter des crédits pour dépenses imprévues en cours de gestion.

Avant le vote du budget, l'exécutif pourra procéder, sans autorisation de l'organe délibérant, à des mouvements de crédits entre chapitres, à l'exclusion des crédits relatifs aux dépenses de personnel. Il devra informer l'organe délibérant de ces mouvements de crédits dès le prochain conseil. Ces mouvements entre chapitres ne devront pas excéder 15 % des dépenses 2019 de la section concernée.

Possibilité d'emprunter

Les maires et présidents d'EPCI maintenus en fonction pourront continuer à emprunter jusqu'à la prochaine réunion des nouveaux conseils municipaux ou communautaires. Cette faculté leur est conférée sous réserve d'être habilités par leurs organes délibérants. Les délégations sont ainsi prorogées jusqu'à la réunion du nouveau conseil. Les exécutifs locaux seront également en mesure de garantir les emprunts et d'avoir recours à des lignes de trésorerie, sans avoir besoin d'une délibération en conseil.

Par ailleurs, en matière d'informations, il est prévu que les candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonction est différée sont destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises par le maire sur le fondement de **l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales** et, le cas échéant, de tout acte de même nature pris par le président de l'EPCI ou son remplaçant, et ce jusqu'à leur installation.

COMMUNE DE NEUVILLE-SUR-ESCAUT

Élue dans ma commune en 2014, j'ai été reconduite lors du premier tour des élections 2020. **Mon équipe et moi avons adressé un courrier au maire pour faire état de cette situation et de la nécessité d'être informés des décisions qu'il pourrait prendre. Or, nous n'avons reçu aucune réponse.** Je suppose qu'il doit nous répondre, mais que pouvons-nous faire s'il garde le silence ?

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Vous pouvez lui envoyer la copie de la disposition légale. L'information des candidats élus au premier tour et qui devraient être en fonction est réellement une obligation. Ils ne peuvent pas donner leur avis, mais doivent être informés de la situation.

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIÉ À TERRITOIRES CONSEILS

J'en viens aux autres mesures d'assouplissement décidées par le gouvernement.

Suspension de la contractualisation

Pour rappel, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a imposé, aux collectivités dont les budgets sont les plus importants, des contrats de maîtrise financière. Ceux-ci ont pour but de les contraindre, sous peine de sanctions financières, à limiter l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à + 1,2 % par an. Des dérogations à la marge sont prévues, mais soumises à conditions. Désormais, cette contrainte est suspendue pour 2020, afin de permettre aux collectivités de faire face à l'épidémie de Covid-19. Aucune sanction financière ne sera donc appliquée aux collectivités qui, cette année, dépasseraient l'objectif fixé dans leur contrat.

Les outils financiers et fiscaux de la collectivité face à la crise : la suspension des loyers

Les collectivités peuvent d'abord décider de suspendre le paiement des loyers des personnes physiques et morales (entreprises, associations, sociétés, travailleurs indépendants, etc.) particulièrement touchées par la crise sanitaire et ses conséquences économiques, dont l'activité est exercée dans des locaux appartenant à la collectivité. L'ordonnance prévoit la suspension des loyers (mais pas leur exonération) jusqu'à un délai de deux mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire. En outre, les activités concernées doivent répondre à un certain nombre de critères :

- effectif inférieur ou égal à 10 salariés ;
- chiffre d'affaires inférieur à 1 million d'euros ;
- perte de chiffre d'affaires supérieure à 50 % ou fermeture administrative.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL-DE-LIGNE

Les trois conditions doivent-elles être réunies ?

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Oui, elles le doivent.

COMMUNE D'AUBENAS-LES-ALPES

Quand l'état d'urgence prendra fin, comment les collectivités récupéreront-elles les loyers qui auront été suspendus ? Leur paiement sera-t-il échelonné ?

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Je le pense. Dans la mesure où les trésoreries en assureront le recouvrement, il conviendra de déterminer avec elles le calendrier. Dans son esprit, la loi prévoit effectivement un rééchelonnement, à moins que le choix de la collectivité soit tout autre. Elle peut aussi ne pas les titrer ni les mettre en recouvrement. Pour autant, il existe deux manières d'agir, comme pour les redevances : soit vous demandez aux services de la collectivité de titrer ces loyers en informant la trésorerie des entreprises potentiellement concernées par la suspension du paiement des loyers, si bien que la trésorerie ne les mettra pas en recouvrement, soit vous ne titrez pas les loyers et prenez la décision politique forte de ne mettre en recouvrement aucun loyer pour les mois de mars et d'avril 2020. J'attire toutefois votre attention sur les conséquences financières d'une telle décision.

Les outils financiers et fiscaux des collectivités face à la crise : le fonds de solidarité pour les entreprises

Il s'agit d'aider les entreprises exerçant une activité particulièrement touchée par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du virus Covid-19 (mêmes critères d'éligibilité que pour la suspension du paiement des loyers).

Financé par l'État à hauteur de 750 millions d'euros et par les régions, dont la contribution volontaire s'élève à 250 millions d'euros, le fonds de solidarité a été créé pour une période de trois mois, susceptible d'être prorogée par décret pour une durée maximale de six mois. Toute autre collectivité territoriale ou EPCI à fiscalité propre peut y contribuer volontairement. Le montant et les modalités des contributions financières sont à définir par convention conclue entre l'État et chaque collectivité territoriale volontaire.

Le fonds de solidarité vise à accorder une aide forfaitaire de 1.500 euros aux entreprises ou associations fortement touchées par la crise.

Par ailleurs, nous avons recensé un grand nombre de mesures de soutien aux entreprises qui ont été prises par les collectivités locales. Par exemple, la commune de Verdun prévoit de créer un fonds de solidarité aux entreprises en partenariat avec la région Grand Est, la Banque des Territoires, le Département et les intercommunalités, qui apporteront chacun un montant de 2 euros par habitant (total de 45 millions d'euros). Adopté à l'unanimité, « *ce dispositif concerne les entreprises dont les besoins sont compris entre 5.000 et 20.000 euros, car il existe déjà des dispositifs pour les autres.* » Cette décision a surtout été prise dans l'objectif de soutenir la trésorerie des entreprises. N'hésitez pas à consulter le lien qui figure dans le diaporama.

Les outils financiers et fiscaux de la collectivité face à la crise : les points de vigilance

D'autres interrogations majeures émergeront au moment du retour à la normale. En effet, de très nombreuses collectivités ont décidé de mesures exceptionnelles pour aider les entreprises dans le cadre de la crise :

- suspension de la mise en recouvrement de certaines redevances (redevances d'occupation du domaine public, redevances d'enlèvement des ordures ménagères, redevances périscolaires, etc.)
- décalage des délais de déclaration et de collecte de la taxe de séjour.
- suspension du contrôle du stationnement, etc.

Ces mesures d'urgence doivent être prises avec précaution et en anticipant leur coût sur les finances de la collectivité territoriale elle-même.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION BOURGES PLUS

Vous évoquez les entreprises. **Qu'en est-il des associations qui, par le biais des subventions, sont investies d'une délégation de service public ?** Je pense à une association chargée de l'insertion et de l'accompagnement de certains publics en difficulté. L'association est investie d'une délégation de service public.

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Les ordonnances évoquent « les personnes physiques et morales de droit privé exerçant une activité économique ».

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

En effet, l'association constitue véritablement un opérateur économique.

Le fonds de solidarité concerne toutes les entreprises, y compris celles qui ne travaillent pas pour vous. L'association qui vous rend un service peut être concernée à double titre : d'une part, en tant

qu'opérateur économique rentrant dans les critères des TPE et, d'autre part, en tant que partie prenante à votre contrat de service public, dont elle tirera certains avantages.

La question des marchés publics

Tout est fait pour préserver et protéger les prestataires, ainsi que pour donner aux acheteurs et aux collectivités concédantes la possibilité de continuer à travailler et de proposer les services dont elles ont besoin en cette période.

Dans ce contexte, les mesures de **l'ordonnance du 25 mars 2020** qui porte sur les règles de passation, de procédure et d'exécution des contrats offrent une grande souplesse. La commande publique étant un domaine qui déborde de règlements juridiques, deux limites ont été fixées : il faut être dans la nécessité de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie et des mesures prises pour la limiter, et pour les contrats en cours ou conclus durant la période allant du 12 mars 2020 jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, augmentée d'une durée de deux mois. Les ordonnances ne laissent donc pas une totale liberté en matière de marchés publics.

Les possibilités offertes sont importantes :

- prolongation des délais des procédures en cours, dans le respect de l'égalité de traitement des candidats (réception des offres, organisation de la mise en concurrence, etc.). Les contraintes habituelles de calendrier, des remises des offres et des acceptations sont ainsi suspendues.
- prolongation, par avenant jusqu'à la fin de l'état d'urgence plus deux mois, des contrats arrivés à terme si les nouvelles mises en concurrence doivent être reportées. S'il est possible de poursuivre l'activité normale, il convient évidemment de le faire, mais si la collectivité démontre qu'il est impossible d'organiser un nouveau marché dans le contexte, il sera possible de prolonger les contrats en cours par simple avenant.
- modification des conditions de versement des avances et des garanties à la première demande. Les entreprises prestataires doivent avant tout fonctionner et les collectivités locales (qui reçoivent la fiscalité tous les mois, les versements des trésoreries pour la CVAE, les dotations, etc.) ont des problèmes de trésorerie moins cruciaux que les entreprises prestataires, si bien qu'elles peuvent verser jusqu'à 60 % d'avance.

Pour tous les contrats en cours, mais en difficulté d'exécution par manque de moyens suffisants ou par charge excessive (piscine fermée, par exemple), il est prévu que les entreprises ne seront pas tenues de verser de l'argent. Le marché sera suspendu, avec maintien du versement des sommes à la charge du concédant. La collectivité devra alors accepter que le prestataire ne puisse plus verser les sommes éventuelles qu'il lui devait. Il est ainsi prévu une prolongation des délais d'exécution, une suppression des sanctions et pénalités, et une indemnisation du titulaire en cas d'annulation de bons de commande. Le message envoyé est de continuer les bons de commande, les demandes, etc. Si le prestataire ne peut pas le faire ou que la collectivité annule sa commande, elle pourra malgré tout lui verser les sommes qu'il aurait dû avoir et elle essaiera de verser malgré tout la prestation en recourant à un marché de substitution avec un tiers.

Toute l'ordonnance décrit assez bien ces possibilités. Elle ne dispose pas de façon très claire l'encadrement juridique de tout cela, puisque ces mesures s'éloignent grandement d'un domaine très réglementé jusqu'alors. Je pense qu'il faudra conclure des avenants et des conventions, en se référant toujours à cette ordonnance qui servira de motif juridique pour encadrer le contenu des avenants, de

compléments de contrats, d'avis ou de courriers d'information à l'adresse des prestataires. Territoires Conseils organisera également de nombreuses réunions téléphoniques sur des points plus précis. Notre site indique déjà de nombreuses réunions ou conférences téléphoniques prévues.

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

3. Le nouveau calendrier budgétaire et fiscal 2020

Vote du budget

Si le budget n'est pas encore voté, il est prévu :

- 1) la possibilité pour les exécutifs dont les fonctions sont prolongées de proposer à leurs conseils d'adopter le budget.
- 2) ou bien, en attendant l'adoption du budget, la possibilité, sur décision de l'exécutif de la collectivité :
 - d'exécuter les dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente ;
 - d'engager les dépenses d'investissement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

Budget déjà voté

Si le budget est déjà voté, les maires et présidents d'EPCI à fiscalité propre maintenus en fonction continuent à exécuter le budget.

Calendrier budgétaire 2020

Le calendrier budgétaire 2020 modifie deux éléments majeurs. En premier lieu, la date limite de vote des taux, fixée au 30 avril en année d'élection contre le 15 avril en année classique, est reportée au 3 juillet 2020. Cela concerne notamment le vote des taux de taxe foncière, de CFE, de taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou encore la délibération qui concerne le produit à attendre de la taxe GEMAPI. La date limite de transmission du compte de gestion de l'année 2019 est fixée au 1^{er} juillet, tandis que la date limite du vote du budget primitif 2020 et du compte administratif 2019 est fixée au 31 juillet. Tout est ainsi reporté de trois mois.

Articulation entre le DOB (débat d'orientation budgétaire) et le vote du budget

Il convient de relever un point très intéressant sur le débat d'orientation budgétaire. Lors des dernières élections municipales de 2014, une commune avait la faculté de fixer son règlement intérieur, à partir duquel le DOB devait se tenir, dans les six mois qui suivaient l'élection. Pour les collectivités qui n'avaient pas encore voté leur budget, cela aurait supposé que le règlement intérieur ne fût pas adopté avant le vote du budget. Cela les dispensait tout simplement de tenir le DOB, puisque ce débat ne peut s'appuyer que sur un règlement.

Avant l'instauration de l'état d'urgence sanitaire, la loi avait déjà été modifiée au 1^{er} mars 2020. Elle prévoyait alors que le règlement de la collectivité était automatiquement reconduit en début de mandat. Il n'était donc plus possible d'invoquer la raison de la non-adoption du règlement pour se dispenser de tenir le DOB. Cette disposition est confirmée dans la loi d'état d'urgence sanitaire et les

ordonnances qui ont suivi. Il est en effet précisé que la rédaction du rapport d'orientation budgétaire et la tenue du débat restent obligatoires. Néanmoins, le DOB et le vote du budget pourront cette année avoir lieu le même jour. Cela permettra d'éviter de convoquer plusieurs conseils dans une période dans laquelle il est plus que difficile de se réunir. Pour autant, il conviendra de prendre deux délibérations distinctes. La première portera sur le vote du rapport d'orientation budgétaire et la seconde, votée ultérieurement, sur le vote du budget.

Enfin, si le DOB a déjà eu lieu, mais pas le vote du budget, il apparaît inutile de refaire un débat. Ainsi, il sera par exemple possible d'organiser le vote du budget en juin 2020, même si le DOB a eu lieu en février 2020 puisque le délai de deux mois est supprimé.

Trois hypothèses sont possibles : soit la majorité sortante n'a ni procédé au DOB ni adopté le budget ; soit elle a procédé au DOB, mais n'a pas adopté le budget ; soit elle a procédé au DOB et a déjà adopté le budget. Ce dernier cas est le plus simple. Pour les deux premiers, je précise uniquement que nous ne disposons pas de notion de nouvelle majorité élue pour tenir le débat ou voter le budget. Même si les conditions sont particulièrement difficiles en ce moment, il reste possible à l'assemblée en place, d'un point de vue juridique, de procéder au DOB et de voter le budget, alors qu'avec les élections, elle aurait pu laisser la main à la nouvelle équipe pour voter le budget, voire organiser le DOB.

Articulation budget primitif / compte administratif

Sur l'articulation entre budget primitif et compte administratif, qui n'est pas spécifique à la situation actuelle, je rappelle que le compte administratif et le budget primitif peuvent être votés à l'occasion d'un même conseil et que les résultats du compte administratif, constatés à l'occasion de l'arrêté des comptes, sont intégrés au budget primitif. Néanmoins, le compte administratif peut être voté après le budget primitif. Dans ce cas, la collectivité devra voter un budget supplémentaire pour intégrer les vrais résultats du compte administratif.

Vote des taux : quelles particularités pour 2020 ?

Concernant les particularités du vote des taux de cette année, soulignons que le taux de taxe d'habitation est gelé en 2020 à son niveau de 2019. La taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus que la taxe foncière sur les propriétés bâties. La nouveauté de cette année est que c'est bien la taxe foncière qui devient l'imposition pivot en matière de règles de lien entre les taux. Enfin, il faudra prévoir des reprises sur douzièmes de fiscalité pour les collectivités qui ont décidé d'augmenter leurs taux en 2018 et 2019. Néanmoins, il subsiste une certaine souplesse. En effet, les collectivités peuvent continuer de faire varier le produit attendu de leur taxe GEMAPI en dépit du gel du taux de la taxe d'habitation. Cela conduira à l'augmentation de la fiscalité sur les autres taxes. De même, les collectivités peuvent continuer de faire varier la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ce ne sera qu'à partir de l'année 2021 qu'il ne sera plus possible de décider des exonérations. Enfin, les collectivités pourront faire varier proportionnellement toutes les taxes, sauf la taxe d'habitation.

4. Les principes budgétaires et leur application

Principe d'annualité

Le budget est voté pour une année qui correspond à l'année civile, avec certaines dérogations : journée complémentaire, reports, restes à réaliser, autorisations d'engagement et crédits de paiement pluriannuels, etc. Les résultats reportés doivent donner lieu à une délibération

d'affectation du résultat. Exceptionnellement en 2020, le législateur prévoit d'augmenter les crédits d'investissement pouvant être engagés, liquidés et mandatés tant que le budget n'est pas voté.

Principe d'universalité

Toutes les dépenses et recettes de la collectivité doivent être retracées dans un document budgétaire unique. Dans certains cas toutefois, le principe d'universalité budgétaire est remis en cause par l'obligation de créer des budgets annexes permettant d'individualiser le suivi des comptes d'un service ou d'une activité précise (SPIC, budgets assujettis à TVA, etc.).

Il en va de même pour la GEMAPI et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. La constitution d'un budget annexe n'apparaît pas obligatoire pour le suivi financier et fiscal de l'exercice de la compétence GEMAPI. Cependant, la question de la création du budget annexe se pose de plus en plus pour l'exercice de la compétence enlèvement et traitement des ordures ménagères, dans la mesure où le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doit être calculé au plus juste pour éviter de créer des excédents. Je rappelle ainsi que nous avons des conditions de plus en plus restrictives sur la taxe. Si vous aviez pensé baisser son taux cette année pour soulager les entreprises et les particuliers, vous avez jusqu'au 3 juillet 2020 pour le faire.

Principe d'équilibre réel

Le principe d'équilibre réel est bien connu et caractéristique des collectivités locales. La section de fonctionnement et la section d'investissement doivent être votées à l'équilibre. Cependant, n'est pas considéré comme déséquilibré un budget dont l'une, voire les deux sections, sont votées en sur-équilibre (**article L. 1612-7 du code général des collectivités territoriales**), c'est-à-dire avec plus de recettes que nécessaire. Le principe d'équilibre réel suppose que le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir soit inférieur ou égal au montant des ressources propres. Enfin, l'épargne nette peut être négative si elle est couverte par certaines ressources propres d'investissement (Fonds de compensation de la TVA, Taxe locale d'équipement, produits de cessions d'immobilisation).

Principe de sincérité

Le principe de sincérité budgétaire renvoie à une notion de bonne foi. Il implique que toutes les dépenses obligatoires figurent dans le budget (paie des agents, contributions obligatoires à d'autres collectivités, dette). Le contrôle de légalité peut s'exercer sur la sincérité de l'équilibre budgétaire voté, comme ce fut le cas en 2018 pour une commune de Saône-et-Loire.

Application des principes au vote du budget primitif

Le vote du budget doit être obligatoirement précédé de l'envoi d'une note explicative de synthèse aux conseillers municipaux. Cette note doit être suffisamment détaillée. Ainsi, une note composée de quatre tableaux faisant apparaître uniquement le montant, par chapitre, des dépenses et des recettes apparaît insuffisante.

En outre, il existe peu de jurisprudence permettant de savoir jusqu'à quel point un budget primitif peut s'éloigner des orientations contenues dans le rapport d'orientations budgétaires. D'après un arrêt concernant une région, nous savons néanmoins qu'une collectivité peut décider d'une augmentation de fiscalité plus importante que ce qui était initialement prévu dans les orientations budgétaires.

Sur les annexes et les ratios, je rappelle que la jurisprudence est assez sévère. Il a ainsi été jugé que la délibération sur le budget qui omet la présentation des ratios obligatoires et ne comprend pas l'état du personnel communal est illégale. Certaines annexes sont certes plus importantes que d'autres, mais j'attire votre attention sur la nécessité de monter des annexes relativement complètes.

COMMUNE DE SAINT-MARCEL-LES-ANNONAY

La note de synthèse aux conseillers municipaux concerne-t-elle toutes les communes, indépendamment de leur population ?

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

L'article L.2121-12 du CGCT dispose que « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. ». Cela exclut donc les communes de moins de 3 500 habitants.

COMMUNE DE FERFAY

Quelles sont les annexes obligatoires pour les communes de moins de 1 000 habitants, à part celles relatives au personnel, au détail des subventions et aux emprunts ?

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Les ratios obligatoires ne concernent que les communes de plus de 3 500 habitants. L'article R.2313-1 du CGCT dispose que : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les données synthétiques sur la situation financière de la commune, prévues au 1° du troisième alinéa de l'article L. 2313-1, comprennent les ratios suivants. »

COMMUNE DE NEUVILLE-SUR-ESCAUT

Une compensation sur la taxe d'habitation est-elle prévue ?

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Cette année, vous recevrez effectivement le montant compensé de la taxe d'habitation, laquelle ne sera pas payée par les habitants, mais versée par l'État. Les collectivités ne devraient donc connaître aucun changement cette année. En revanche, il convient de bien identifier tous les logements et les logements vacants. Il est impératif de mettre à jour les bases qui, elles, continueront d'évoluer.

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

5. Analyser son budget

Retenons le taux d'épargne brute, le ratio de capacité de désendettement et le fonds de roulement en jours de dépenses, qui permettent chacun de mesurer des aspects particuliers : le niveau d'épargne, la soutenabilité de la dette et le niveau de « trésorerie » de la collectivité.

Par ailleurs, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) a récemment mis en ligne un module permettant d'effectuer des comparaisons entre communes. Cet outil facile à prendre en main et gratuit peut s'avérer vraiment utile pour faire de la communication financière. Il rassemble de nombreuses données sur les niveaux d'épargne, les niveaux d'endettement et la fiscalité des communes.

Enfin, à l'issue de l'état d'urgence sanitaire, un certain nombre de questions se poseront. Dans le cadre du projet de loi finances (PLF) 2021, l'État demandera-t-il aux collectivités de participer et de contribuer à la résorption du déficit qui ne manquera pas de se creuser à l'occasion de la crise ? Plus précisément, la réforme de la fiscalité locale et la suppression pour tous de la taxe d'habitation seront-elles maintenues dans le calendrier actuel ? Pour le moment, le ministre concerné s'est engagé

en ce sens, mais certains techniciens ou observateurs pensent qu'il sera extrêmement difficile de la maintenir en l'état. Nous pouvons aussi nous interroger sur la viabilité et l'avenir des contrats de Cahors¹, compte tenu de la suspension, cette année, de la limitation des dépenses des collectivités.

Ensuite, il faudra anticiper les pertes sèches de chaque collectivité en matière de CVAE et des diverses impositions économiques. Parmi les points d'attention au budget figurent les dépenses pour subventionner les organismes sociaux, qui seront en première ligne face à la crise (associations, CCAS, etc.). La décision de suspendre des redevances entraînera indubitablement des pertes. Il conviendra donc de prévoir davantage de dépenses de fonctionnement pour les politiques sociales et sans doute moins de dépenses d'investissements, mais les répercussions de la crise financière en 2021 pourraient être significatives. L'éventuelle fermeture d'entreprises porterait effectivement douloureusement à conséquence pour les collectivités. Nous continuerons de travailler sur ces sujets dans les semaines et les mois à venir.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :

par téléphone au 0970 808 809

par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr en cliquant dans le menu sur la rubrique « Service de renseignements juridiques et financiers » puis « poser une question ». Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Banque des Territoires, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.

¹ Contrats financiers mis en place en 2018. Ils sont signés entre les collectivités et l'Etat, et visent à limiter la croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités