



BANQUE des
TERRITOIRES



Préparer, voter et analyser le budget d'une commune ou d'une intercommunalité en 2020

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

Sommaire

01 Les conséquences du report du second tour des municipales ,

02 Le service finances au temps du Covid-19 ,

03 Le nouveau calendrier budgétaire et fiscal 2020 ,

04 Les principes budgétaires et leur application ,

05 Analyser son budget ,

01

**Les conséquences du report du
second tour des municipales**



Conséquences du report du second tour : le nouveau calendrier électoral

- ✓ **Pour toutes les communes** : prorogation du mandat des élus de 2014 pour assurer la continuité des services publics locaux : l'équipe municipale en place avant le premier tour continue de gérer les affaires courantes de la collectivité, en attente d'un nouveau calendrier lié à l'évolution de la situation sanitaire.
- ✓ **Les équipes municipales dont l'élection est acquise dès le premier tour, ne prendront 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 ».
- ✓ **5000 communes environ doivent procéder à un deuxième tour d'élection** : si la situation sanitaire est favorable, la date de ce second tour pourrait être envisagée pour fin juin. Si c'est défavorable, les résultats du premier tour seraient considérés comme caduques. Deux nouveaux tours seraient organisés dans un calendrier qui reste à préciser.
- ✓ **Pour les EPCI** : prorogation du conseil communautaire sortant et de son exécutif et prorogation des représentants dans les organismes extérieurs. Un conseil communautaire « mixte » sera mis en place pour la période transitoire (*réunion d'installation de l'organe délibérant prévue "au plus tard le 3ème vendredi suivant le second tour).* »

Conséquences du report du second tour : délégations et indemnités

- ✓ Les délégations de l'assemblée délibérante « pré-élections » 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.
- ✓ Pendant toute la durée du confinement, l'assemblée délibérante ne peut être convoquée et réunie que pour des motifs de nature « exceptionnelle ».

Conséquences du report du second tour : modalités de réunion et de vote de l'organe délibérant.

- ✓ 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).
- ✓ L'article prévoit 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.

02

**Le service finances au temps
du Covid-19**



Continuité du service public (voir lettre de recommandations du 21 mars)

- ✓ Une lettre de recommandations adressée aux maires, présidents d'EPCI, de départements et de régions dresse un certain nombre de principes à adopter pour permettre la continuité du service public, dans un contexte d'effectifs restreints et de confinement obligatoire.
- ✓ 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.
- ✓ Les missions dites de « suivi » ou de « contrôle » peuvent être reportées.

Mesures de souplesse budgétaire

- ✓ L'exécutif peut désormais engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite de TOUS les crédits ouverts au budget de l'exercice précédent (1/4 précédemment) sans autorisation de l'organe délibérant.
- ✓ Lors vote du budget, il sera possible d'inscrire un montant de dépenses imprévues 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.
- ✓ Les dépenses imprévues inscrites en investissement pourront être exceptionnellement financées par emprunt.
- ✓ Sur délibération (décision modificative ou budget supplémentaire), il sera possible de voter des crédits pour dépenses imprévues en cours de gestion.
- ✓ Avant le vote du budget, l'exécutif peut 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 autorisée dans la mesure où ils y étaient habilités précédemment par leurs organes délibérants : l'ordonnance étend jusqu'à la prochaine réunion des nouveaux conseils municipaux ou communautaires les délégations ayant pris fin en 2020 du fait de l'ouverture de la campagne électorale.

Information des candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonctions est différée :

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 CGCT 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.

Suspension de la contractualisation

- ✓ La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a institué pour les plus importantes collectivités en termes de budget des contrats de maîtrise financière, devant les contraindre, sous peine de sanctions financières, à limiter l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à +1,2 % par an, avec des possibilités de déroger à la marge à ce chiffre selon plusieurs conditions.
- ✓ Cette contrainte est suspendue pour cette année, afin de permettre aux collectivités de faire face à l'épidémie de Covid-19.
- ✓ Il n'y aura donc aucune sanction financière pour les collectivités qui dépassent en 2020 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 décider de suspendre le paiement des loyers des personnes physiques et morales (entreprises, associations, sociétés) 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.
- ✓ 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 70 % ou fermeture administrative.

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

Pour 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).

- ✓ Création pour 3 mois, pouvant être prorogé par décret pour une durée maximale de six mois.
- ✓ Financé par l'Etat, (750 M€) et les régions (contribution volontaire de 250 M€). Toute autre collectivité territoriale ou EPCI à fiscalité propre pouvant y contribuer volontairement.
- ✓ Montant et modalités des contributions financières à définir par convention conclue entre l'Etat et chaque collectivité territoriale volontaire.
- ✓ Aide forfaitaire de 1 500€, jusqu'à 2 000€ dans certains cas.
- ✓ Exemple commune de Verdun : projet de création d'un fonds de solidarité aux entreprises : la Région, la Banque des Territoires, le Département et les intercommunalités apporteront chacun 2 € par habitant (total 45M€). Adopté à l'unanimité, « ce dispositif concerne les entreprises dont les besoins sont compris entre 5 000 et 20 000 €, car il existe déjà des dispositifs pour les autres »

Voir aussi : <https://www.adcf.org/articles-mesures-de-soutien-aux-entreprises-l-engagement-des-intercommunalites-monte-en-puissance-5187>

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

- ✓ De nombreuses collectivités ont décidé de mesures exceptionnelles pour aider les entreprises dans le cadre de la crise financière :
 - ✓ 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.
- ✓ Il conviendra notamment, en cas de reports de facturation de certains services publics, de définir un calendrier clair de rattrapage une fois l'état d'urgence sanitaire passé.

La question des marchés publics

Ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats ...

Contexte : 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 12/03/2020 jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, augmentée d'une durée de deux mois.

Possibilités de :

- ✓ 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...)
- ✓ prolongation par avenant jusqu'à la fin de l'état d'urgence plus 2 mois, des contrats arrivés à terme si les nouvelles mises en concurrence doivent être reportées
- ✓ modification des conditions de versement des avances et des garanties à la première demande

En cas de difficultés ou d'impossibilité d'exécution du contrat, par manque de moyens suffisants ou par charge excessive, mise en œuvre de mesures de protection des entreprises prestataires :

- ✓ prolongation des délais d'exécution, suppression des sanctions et pénalités, indemnisation du titulaire en cas d'annulation de bons de commande,
- ✓ suspension du marché, avec maintien du versement des sommes à la charge du concédant
- ✓ Possibilité de recours à des marchés de substitution avec un tiers

03

**Le nouveau calendrier budgétaire
et fiscal 2020**



Vote du budget

Si le budget n'est pas encore voté :

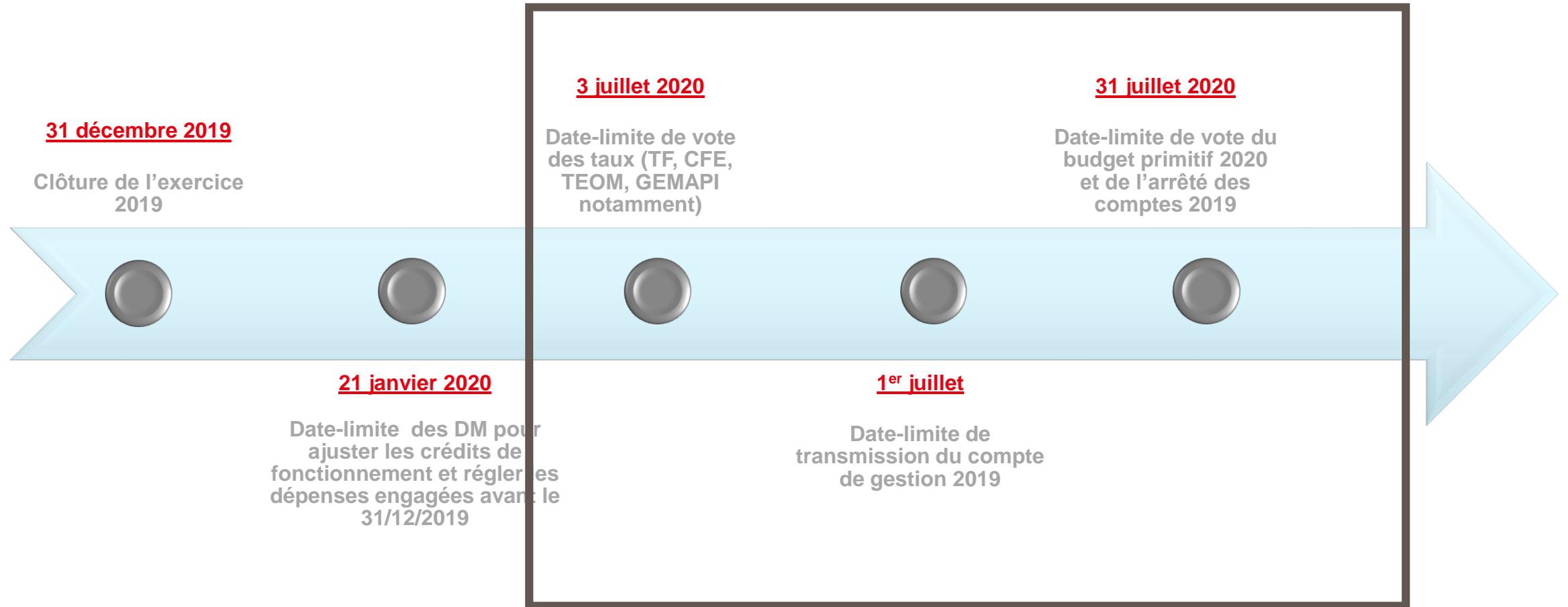
- ✓ Possibilité pour les exécutifs dont les fonctions sont prolongées de proposer aux conseils municipaux ou communautaires existants (ou aux conseils communautaires mixtes) d'adopter le budget.
- ✓ Ou bien, en attendant l'adoption du budget, possibilité sur décision de l'exécutif de la collectivité :
 - 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.

Si le budget est voté :

- ✓ Les maires et présidents d'EPCI à fiscalité maintenus en fonction continuent à exécuter le budget.

Calendrier budgétaire 2020

Ce que change l'état d'urgence sanitaire



Articulation entre le DOB et le vote du budget

- ✓ Le règlement de la collectivité est automatiquement reconduit en début de mandat.
- ✓ La tenue du débat d'orientation budgétaire apparaît donc obligatoire dans tous les cas.
- ✓ Dans une situation « normale », le DOB devait se tenir dans les deux mois qui précèdent le vote du budget, et pas le même soir que le vote du budget.*
- ✓ L'état d'urgence sanitaire annule ces délais au titre de 2020.
- ✓ Le ROB et le vote du budget pourront avoir lieu le même jour, mais il conviendra de prendre deux délibérations distinctes.
- ✓ Si le DOB a déjà eu lieu, mais pas le vote du budget, il apparaît donc inutile de tenir de nouveau le DOB.

**TA Montpellier, 5 novembre 1997, syndicat de gestion du collège de Florensac*

Les trois hypothèses possibles

La majorité sortante n'a pas procédé au DOB et n'a pas adopté le budget



- La majorité sortante pourra procéder au DOB et au vote du budget pendant l'état d'urgence sanitaire selon des modalités adaptées (avril) ou après selon les modalités classiques (mai – début juin).
- La nouvelle équipe pourra également procéder au DOB et au vote du budget une fois installée à l'issue du second tour (fin juin / juillet).

La majorité sortante a procédé au DOB mais n'a pas adopté le budget



- La majorité sortante pourra procéder au vote du budget pendant l'état d'urgence sanitaire selon des modalités adaptées (avril) ou après selon les modalités classiques (mai – juin).
- La nouvelle équipe pourra également procéder au vote du budget une fois installée à l'issue du second tour (fin juin / juillet).

La majorité sortante a procédé au DOB et a adopté le budget



- L'exécutif local, qu'il soit constitué de l'ancienne ou de la nouvelle majorité, sera en mesure de modifier le budget voté à travers les décisions modificatives ou l'édition d'un budget supplémentaire.

Articulation budget primitif / compte administratif

SI LE CA EST VOTE AVANT LE BP



- Le compte administratif et le budget primitif peuvent être votés à l'occasion d'un même conseil.
- Les résultats du compte administratif, constatés à l'occasion de l'arrêté des comptes, seront ainsi intégrés au budget primitif.

SI LE CA EST VOTE APRES LE BP



- La collectivité devra voter un budget supplémentaire pour intégrer les résultats du compte administratif.

Vote des taux : quelles particularités pour 2020 ?

**TAUX DE TAXE D'HABITATION
GELE A SON NIVEAU 2019**

**POSSIBILITE DE FAIRE VARIER
LA TAXE GEMAPI ET LES
CONTRIBUTIONS FISCALISEES**

**LA TAXE FONCIERE SUR LES
PROPRIETES NON BATIES NE PEUT
AUGMENTER PLUS QUE LA TAXE
FONCIERE SUR LES PROPRIETES**

**POSSIBILITE DE FAIRE VARIER
LA TAXE FONCIERE
SUR LES PROPRIETES BÂTIES**

**REPRISES SUR DOUZIEMES
DE FISCALITE
POUR LES COLLECTIVITES AYANT
AUGMENTE LEUR TAUX DE TH**

**POSSIBILITE DE FAIRE VARIER
PROPORTIONNELLEMENT
LES TAXES SAUF
LA TAXE D'HABITATION**

04

**Principes budgétaires et analyse
financière**



Principes budgétaires – 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.
- ✓ Surtout, 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.

Principes budgétaires – 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 avec 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...
- ✓ GEMAPI et TEOM : mêmes choses
- ✓ La constitution d’un budget annexe n’apparaît pas obligatoire pour le suivi financier et fiscal de l’exercice de la compétence GEMAPI.
- ✓ 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 TEOM doit être calculé au plus juste pour éviter de créer des excédents.

Principes budgétaires – Principe d'équilibre réel

- ✓ La section de fonctionnement et la section d'investissement doivent être respectivement votées en équilibre ;
- ✓ Cependant, n'est pas considéré comme déséquilibré un budget dont l'une voire les deux sections sont votées en suréquilibre (L.1612-7 CGCT).
- ✓ 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.
- ✓ 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).

Principes budgétaires – 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 qui avait inscrit plusieurs centaines de milliers d'euros de dépenses pour un projet dans la catégorie des dépenses imprévues, afin de masquer un suréquilibre structurel au lieu de diminuer la fiscalité.*

**Tribunal administratif de Dijon, 5 mars 2018, commune de Pierre-de-Bresse*

Application des principes au vote du budget primitif

✓ L'ENVOI PREALABLE DE LA NOTE EXPLICATIVE DE SYNTHESE

- ✓ Le vote du budget doit être obligatoirement précédé de l'envoi d'une note explicative de synthèse aux conseillers municipaux.
- ✓ Cette note doit être détaillée ; par exemple une note composée de 4 tableaux faisant apparaître uniquement le montant, par chapitre, des dépenses et des recettes apparaît insuffisante*.

✓ LA MODIFICATION DES ORIENTATIONS GENERALES DU BUDGET

- ✓ 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.
- ✓ Une collectivité peut toutefois décider d'une augmentation de fiscalité plus importante que ce qui était initialement prévu dans les orientations budgétaires**.
- ✓ Il convient de rappeler qu'exceptionnellement en 2020, le DOB et le vote du budget peuvent avoir lieu le même jour.

✓ LES ANNEXES ET LES RATIOS

- ✓ Le budget des communes de plus de 3 500 habitants et des EPCI comptant au moins une commune dont la population est supérieure à 3 500 habitants doit obligatoirement être accompagné des ratios financiers et des différentes annexes.
- ✓ Par exemple, un budget qui omet certains ratios et qui ne comporte pas d'état du personnel communal est de nature à entacher d'illégalité la délibération approuvant le budget***.

**TA Saint-Denis de la Réunion, 17 octobre 1990, Commune de Saint-Paul, n°15889*

***CE 4 juillet 1997, région Rhône-Alpes, n°161380*

****TA Châlons-en-Champagne, 27 septembre 1998, M. Pongeoise, n°98-720*

05

Analyser son budget



Analyse financière rétrospective et prospective : comprendre son budget en trois indicateurs

- ✓ **Taux d'épargne brute** : Epargne brute / recettes de fonctionnement
 - ✓ Il existe différents soldes de gestion (recettes – dépenses), parmi lesquels l'épargne de gestion (qui ne tient pas compte des charges d'intérêt de la dette), l'épargne brute (qui tient compte des charges d'intérêt mais PAS du remboursement en capital de la dette) et l'épargne nette (qui tient compte des charges d'intérêts ET du remboursement en capital de la dette).
 - ✓ **Ratio de capacité de désendettement** : capital restant dû / épargne brute : mesure la soutenabilité de la dette de la collectivité et devrait être inférieur à 10-12 années.
 - ✓ Il s'agit du nombre d'années théoriques pour que la collectivité rembourse l'intégralité de sa dette si elle y consacre toute son épargne brute.
 - ✓ **Fonds de roulement en jours de dépenses** : mesure le nombre de jours de fonds de roulement de la collectivité si elle y consacrait toutes ses dépenses.
-
- ✓ Un site permettant d'effectuer des comparaisons utiles : <https://data.ofgl.fr/pages/accueil/>
 - ✓ Afin de mener une analyse financière pertinente il convient d'analyser précisément la structure et l'évolution de sa dette, et de sélectionner une période d'étude pertinente.

Analyse financière prospective : et après ?

- ✓ Sébastien LECORNU, Ministre auprès de la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales, dans un entretien à la Gazette des communes le vendredi 27 ars : « *tout le monde devra faire des efforts, y compris les collectivités* »
- ✓ A quoi s'attendre pour la suite et quelles sont les points de vigilance ?
 - ✓ La nouvelle loi de programmation des finances publiques pourrait être reportée en raison de la priorité donnée par le Gouvernement aux mesures liées à l'état d'urgence sanitaire.
 - ✓ La réforme de la fiscalité locale et la suppression pour tous de la taxe d'habitation seraient maintenues dans leur calendrier initial.
 - ✓ L'esprit de la contractualisation de la loi de programmation 2018-2022 serait maintenu mais le dispositif pourrait être amendé.
 - ✓ Des pertes sèches doivent être anticipées par les collectivités dès cette année et plus encore l'année prochaine (droits de place, taxe de séjour, loyers, redevances diverses, mais surtout la fiscalité professionnelle et les droits de mutation).

Service de renseignement téléphonique juridique et financier

Certaines questions posées par les participants peuvent renvoyer à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie dépassant le cadre de ces webconférences. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez notre service de renseignements téléphoniques :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr, espace Territoires Conseils, Service de renseignements juridiques et financiers – rubrique Contact.

Vous y trouverez également un espace «Questions-réponses » ainsi qu'un espace dédié à la préparation des municipales de mars prochain

<https://www.banquedesterritoires.fr/municipales-2020>

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service de renseignements est accessible gratuitement à toutes les communes de moins de 10 000 habitants, toutes les communes nouvelles, toutes les communes ultramarines et les intercommunalités sans limite de taille.

banquedesterritoires.fr



| [@BanqueDesTerr](https://twitter.com/BanqueDesTerr)

