



BANQUE des  
**TERRITOIRES**



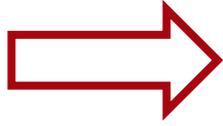
# **Analyse financière en début de mandat : comment intégrer les impacts de la crise sanitaire et de la réforme fiscale dans les budgets ?**

**Territoires Conseils**  
un service Banque des Territoires

# Sommaire

- 01** Schématiser le budget d'une collectivité locale Page 4
- 02** Conduire une analyse financière sur plusieurs exercices Page 10
- 03** Intégrer la réforme de la fiscalité locale à l'analyse Page 15
- 04** Analyse financière, crise économique et plan de relance Page 20

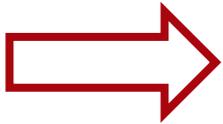
# Introduction



Chaque début de mandat est l'occasion de faire le point sur son budget, ses évolutions lors des dernières années, marquées notamment par la réduction des dotations de l'Etat, et d'anticiper ses variations futures dans une démarche prospective.



L'analyse financière constitue de plus en plus un document indispensable auprès des partenaires financiers (banques, dossiers de subventions).



L'analyse financière prospective est utile si elle est reliée au mode d'organisation général de la collectivité, son projet de territoire, ses choix en matière de service public.  
Ex : nombre de compétences exercées, modes de gestion (TEOM ou REOM), organismes extérieurs, éventuels budgets annexes.



Nous rappellerons à l'occasion de cette réunion :

- 1) Comment se structure le budget d'une collectivité ; comment le lire et l'interpréter ;
- 2) Quelles sont les différentes méthodes pour réaliser une analyse financière ;
- 3) Comment intégrer la réforme de la fiscalité locale à l'analyse ;
- 4) Quelles sont les dernières dispositions (clause de sauvegarde fiscale, plan de relance) qui impactent les budgets locaux.

**01**

**Schématiser le budget d'une  
collectivité locale**



# Principe d'équilibre budgétaire



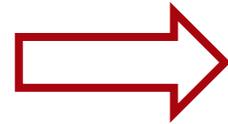
La section de fonctionnement et la section d'investissement doivent être respectivement votées en équilibre ;



Cependant, un budget dont l'une voire les deux sections sont votées en suréquilibre n'est pas considéré comme déséquilibré.



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. Cette règle garantit la solvabilité de la collectivité et empêche son surendettement.



En corollaire, les dépenses et les recettes doivent être évaluées de manière sincère et de manière annuelle.

# Construction de l'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, intérêts de la dette...)

**Épargne brute**  
(autofinancement)

### Investissement

**Épargne brute**

- Dotations et subventions d'investissement
- Autres recettes d'investissement

**Remboursement d'emprunts**

- Dépenses d'équipement et autres dépenses d'investissement.

**Emprunts**

## Soldes intermédiaires de gestion

Recettes réelles de fonctionnement

Dépenses réelles de gestion

Epargne de gestion

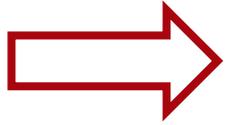
Intérêts de la dette

Epargne brute (CAF brute)

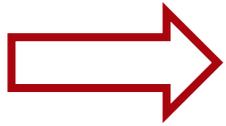
Remboursement du capital de la dette

Epargne nette (CAF nette)

# Indicateurs de référence

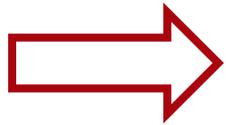


Un certain nombre de standards gouvernent la réalisation d'une analyse financière prospective.



- 1- L'épargne nette doit être toujours positive.
- 2- Le fonds de roulement doit toujours être supérieur à au moins une trentaine de jours de dépenses.
- 3- Le ratio de capacité de désendettement doit être inférieur à 10 années.

*Ratio de capacité de désendettement : nombre d'années nécessaires pour qu'une collectivité se désendette en y consacrant la totalité de son épargne.*



Possibilité de se comparer à d'autres collectivités de même strate et/ou de même régime fiscal :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2020>

# Financement des investissements - Exemples

## FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS - AMELIORATION DU RESULTAT

Dépenses d'investissement (1)	2 000
Recettes d'investissement hors emprunts (2)	500
<b>Besoin de financement (3)=(1)-(2)</b>	<b>1 500</b>

Emprunts nouveaux (4)	800
Epargne nette du remboursement d'emprunts (5)	900

Variation du fonds de roulement (6)=(4)+(5)-(3)	200
---	-----

Part financée par les ressources d'investissements hors emprunts (A) = (2)/(1)	25%
Part financée par l'emprunt (B) = (4)/(1)	40%
Part financée par l'épargne nette (C) = (5)/(1)	45%
<b>=)Part financée sans avoir recours aux excédents passés (D) = A + B + C</b>	<b>110%</b>

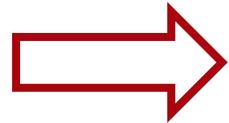
## FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS - BAISSSE DU RESULTAT

Dépenses d'investissement (1)	2 000
Recettes d'investissement hors emprunts (2)	500
Besoin de financement (3)=(1)-(2)	1 500

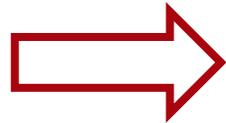
Emprunts nouveaux (4)	500
Epargne nette du remboursement d'emprunts (5)	700

Variation du fonds de roulement (6)=(4)+(5)-(3)	-300
---	------

Part financée par les ressources d'investissements hors emprunts (A) = (2)/(1)	25%
Part financée par l'emprunt (B) = (4)/(1)	25%
Part financée par l'épargne nette (C) = (5)/(1)	35%
<b>=)Part financée sans avoir recours aux excédents passés (D) = A + B + C</b>	<b>85%</b>



Les dépenses d'investissement sont financées par les recettes d'investissements (subventions, FCTVA,...), l'épargne nette et les nouveaux emprunts.



Dans le second cas, ces trois ressources ne suffisent pas à couvrir les dépenses d'investissement : l'équilibre budgétaire est donc assuré par une ponction sur le fonds de roulement (résultats cumulés passés).

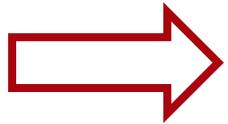
# Décisions modificatives et affectation du résultat



Décisions modificatives et budget supplémentaire doivent être équilibrés.



La décision modificative permet d'ajuster les prévisions du budget primitif.



Le budget supplémentaire est une décision modificative particulière qui permet la reprise des résultats de l'exercice précédent lorsque le budget primitif a été voté avant de connaître le montant de ces résultats.



Chaque année, le résultat de fonctionnement, cumulé avec le résultat antérieur reporté doit être affecté :

- En priorité, pour couvrir le besoin de financement de la section investissement,
- Pour le solde, en excédent de fonctionnement reporté.

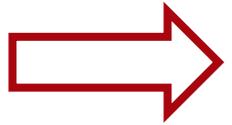
L'objectif de cette affectation est de financer les investissements sans dégrader les grands équilibres financiers.

**02**

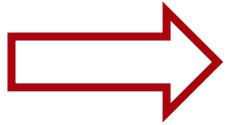
**Conduire une analyse financière  
sur plusieurs exercices**



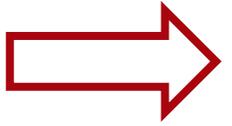
# Le début de mandat et ses particularités



L'analyse rétrospective permet de dégager les grandes tendances du passé et de détecter les signaux d'alerte (poids des dépenses de personnel et des charges générales, évaluation des charges transférées, perte de leviers fiscaux, etc.)



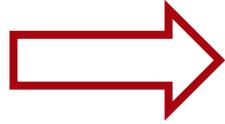
Les premiers mois d'un nouveau mandat sont l'occasion d'entamer une réflexion sur le financement du projet de territoire, en lien avec les compétences transférées à l'intercommunalité, de décliner un plan pluriannuel d'investissements, de se renseigner et de rechercher les subventions existantes, adaptées aux projets.



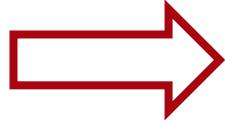
Il s'agit également de réfléchir aux modes d'organisation des services publics (régie / DSP, mutualisation, transferts ou rétrocessions de compétences...) et à leur place dans l'environnement économique et institutionnel

Les acteurs locaux peuvent également faire le point sur leur patrimoine, d'envisager par exemple des réparations, des cessions ou de nouvelles affectations.

# Les hypothèses de travail de l'analyse prospective



1<sup>ère</sup> étape: examiner les tendances passées et les prolonger le cas échéant.



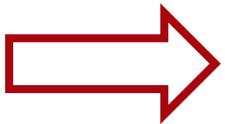
2<sup>ème</sup> étape : anticiper par un dialogue avec les services les tendances futures propres à la collectivité (éventuelles suppressions de postes, augmentation ou diminution des subventions accordées aux associations, intégration du PPI et de son coût de fonctionnement induit, évolution de l'endettement...).

Revoir les relations avec l'interco (AC, DSC, fonds de concours, mutualisations).



3<sup>ème</sup> étape : évaluer les facteurs exogènes pouvant peser sur le budget.

Exemples : modifications des taux d'intérêts, réforme de la fiscalité locale, enveloppes et critères de répartition de la DGF, crise économique, Loi de finances...



4<sup>ème</sup> étape : analyser les leviers d'optimisation possibles.

Exemples : taux d'imposition, calcul des charges transférées, FPIC,...

**Chaque analyse est réalisée afin de répondre à une question précise**

***Ex : ai-je besoin d'emprunter ? La loi de finances fait-elle peser un risque sur mes équilibres budgétaires ?***

# La section de fonctionnement : exemple

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT							
En milliers d'euros (K€)	Ev° moyenne 2020-2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges à caractère général	1,5%	1 612	1 597	1 621	1 645	1 670	1 695
Charges de personnel	1,5%	2 354	2 385	2 421	2 457	2 494	2 531
Autres charges de gestion courante	1,0%	300	285	288	291	294	297
FNGIR	0,0%	8	8	8	8	8	8
Charges d'intérêts	-5,4%	110	119	116	109	91	95
Charges exceptionnelles	-8,1%	5	14	10	10	10	10
<b>TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (A)</b>	<b>1,3%</b>	<b>4 389</b>	<b>4 408</b>	<b>4 464</b>	<b>4 520</b>	<b>4 566</b>	<b>4 636</b>

RECETTES DE FONCTIONNEMENT							
En milliers d'euros (K€)	Ev° moyenne 2020-2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits des services et du domaine	1,5%	285	276	280	284	289	293
Contributions directes	1,2%	2 034	2 056	2 081	2 106	2 131	2 156
Autres impôts et taxes	1,0%	412	450	455	459	464	468
Attribution de compensation	0,0%	325	325	325	325	325	325
FPIC	0,0%	45	45	45	45	45	45
Dotation de solidarité communautaire	0,0%	195	195	195	195	195	195
Dotation globale de fonctionnement	0,0%	1 181	1 216	1 216	1 216	1 216	1 216
Dotations, participations et compensations	0,0%	450	395	395	395	395	395
Autres produits de gestion courante	1,0%	53	54	55	55	56	56
Recettes exceptionnelles hors cessions	-100,0%	8	3	0	0	0	0
<b>TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT (B)</b>	<b>0,7%</b>	<b>4 988</b>	<b>5 015</b>	<b>5 046</b>	<b>5 080</b>	<b>5 115</b>	<b>5 150</b>

Calcul du taux moyen d'évolution annualisé : (valeur n/valeur 1) puissance (1/nombre de périodes) - 1

# Le financement des investissements: exemple

EPARGNE, INVESTISSEMENT ET ENDETTEMENT							
En milliers d'euros (K€)	Ev° ou moyenne 2020- 2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Epargne brute (1)=(B)-(A)	-4,1%	599	607	582	560	548	513
Remboursement du capital de la dette (2)	-8,7%	320	340	335	329	262	236
<b>EPARGNE NETTE (3)=(1)-(2)</b>	<b>1,0%</b>	<b>279</b>	<b>267</b>	<b>247</b>	<b>231</b>	<b>287</b>	<b>277</b>
<b>EMPRUNTS NOUVEAUX (4)</b>	<b>63,3</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>200</b>	<b>-</b>	<b>140</b>	<b>40</b>
Dépenses d'investissement (5)	462	847	652	425	300	515	420
Recettes d'investissement (6)	117	269	198	115	96	75	100
<b>BESOIN DE FINANCEMENT (7)=(5)-(6)</b>	<b>346</b>	<b>578</b>	<b>454</b>	<b>310</b>	<b>204</b>	<b>440</b>	<b>320</b>
Fonds de roulement au 1er janvier (8)	394	752	453	266	403	431	417
Variation du fonds de roulement (9)=(3)+(4)-(7)	-8	-299	-187	137	27	-13	-3
Fonds de roulement au 31 décembre (10)=(8)+(9)	386	453	266	403	431	417	414
<b>FONDS DE ROULEMENT EN JOURS DE DEPENSES</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>30</b>
Encours de dette (11)	2 467	3 200	2 860	2 725	2 396	2 275	2 079
<b>RATIO DE CAPACITE DE DESENDETTEMENT (12)=(11) / (1)</b>	<b>-3,7%</b>	<b>5,3</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>

**03**

**Intégrer la réforme de la fiscalité  
locale à l'analyse**

# Schéma de la réforme de la fiscalité locale pour une commune

TAXE D'HABITATION DE LA COMMUNE  
(14,42 %)



TAXE FONCIERE BÂTIE DU DEPARTEMENT  
(19,42 %)



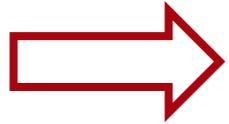
TAXE FONCIERE DEPARTEMENTT > TH COMMUNALE  
SUR COMPENSATION



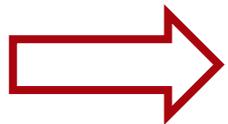
COEFFICIENT CORRECTEUR < 1  
0,836 (figé dans le temps)

FISCALITE TAXE D'HABITATION ET TAXES FONCIERES EN TENANT COMPTE DE LA REFORME							
En milliers d'euros (K€)	Ev° ou moyenne 2020- 2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bases de taxe d'habitation		5 921	5 975				
Taux de taxe d'habitation		14,42%	14,42%				
Produit de taxe d'habitation (1)		854	862				
Bases de taxe foncière sur les propriétés bâties	1,2%	6 425	6 502	6 580	6 659	6 739	6 820
Taux de taxe foncière sur les propriétés bâties		18,20%	18,20%	37,62%	37,62%	37,62%	37,62%
Produit de taxe foncière sur les propriétés bâties (2)		1 169	1 183	2 476	2 505	2 535	2 566
Total avant application du coefficient correcteur (3)		2 023	2 045	2 476	2 505	2 535	2 566
Coefficient correcteur (4)				0,836	0,836	0,836	0,836
<b>TOTAL TH + TFPB avec réforme (4)=(3)X(4)</b>	<b>1,2%</b>	<b>2 023</b>	<b>2 045</b>	<b>2 070</b>	<b>2 094</b>	<b>2 120</b>	<b>2 145</b>
Bases de taxe foncière sur les propriétés non bâties	1,2%	42	43	43	44	44	45
Taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties	0,0%	25,64%	25,64%	25,64%	25,64%	25,64%	25,64%
Produit de taxe foncière sur les propriétés non bâties (5)	1,2%	11	11	11	11	11	11
<b>TOTAL DES CONTRIBUTIONS DIRECTES (6)=(4)+(5)</b>	<b>1,2%</b>	<b>2 034</b>	<b>2 056</b>	<b>2 081</b>	<b>2 106</b>	<b>2 131</b>	<b>2 156</b>

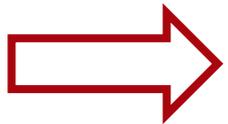
# La réforme du point de vue des EPCI et des départements



Les EPCI percevront une fraction de TVA en lieu et place de leur taxe d'habitation. Ils bénéficieront en 2021 d'un produit fiscal de compensation égal aux bases de taxe d'habitation 2020 X taux 2017.  
Le montant de TVA versé aux EPCI à fiscalité propre ne pourra jamais être inférieur à celui versé en 2021.

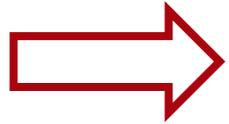


Les départements percevront une fraction de TVA en lieu et place de leur taxe foncière sur les propriétés bâties. Ils bénéficieront en 2021 d'un produit fiscal de compensation égal aux bases de taxe foncière 2020 X taux 2019.  
Le montant de TVA versé aux départements ne pourra jamais être inférieur à celui versé en 2021.

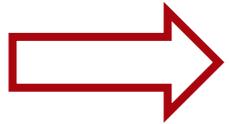


Le niveau de la compensation évoluera en fonction de **l'évolution de la TVA** et non des valeurs locatives de TFPB comme c'est le cas pour les communes.  
L'évolution dans le temps de la compensation sera donc uniforme dans le temps entre toutes les collectivités.

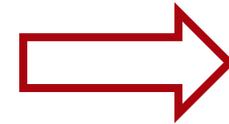
# Points de vigilance de la réforme (1)



La suppression de la taxe d'habitation provoque une réduction du levier fiscal à disposition des collectivités, qui seront davantage dépendantes de leur foncier, et donc des propriétaires et des entreprises (*vigilance également sur les contributions fiscalisées des syndicats et sur la taxe GEMAPI*)



L'impôt local sera davantage déconnecté de la réalité du territoire, dans la mesure où les cotisations acquittées par certains contribuables serviront à compenser d'autres communes ou EPCI.



A terme, le mécanisme de compensation envisagé dans la réforme pourrait poser problème :

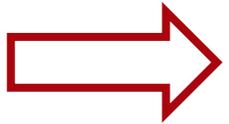
- En effet, si les bases d'imposition à la TFPB des communes sous-compensées s'accroît plus vite que celles des communes sur-compensées, l'Etat devra prendre en charge le différentiel afin que les communes « perdantes » de la réforme puissent continuer à bénéficier du dynamisme plus élevé de leurs bases.
- Par ailleurs, la plupart des communes sous-compensées sont des communes de taille importante dont le niveau de bases s'accroît plus vite que les communes sur-compensées, majoritairement rurales.

## Points de vigilance de la réforme (2)



La suppression de la taxe d'habitation modifie le calcul des indicateurs financiers et fiscaux utiles à la détermination des concours financiers de l'Etat (DGF) et des mécanismes de péréquation (FPIC / FSRIF) :

- Potentiel financier et fiscal
- Effort fiscal



Les effets induits de la réforme sur les dotations et la péréquation ne seront observables qu'en 2022, et dépendront des décisions du Gouvernement en la matière.



Les règles de lien entre les taux sont modifiées : la taxe foncière sur les propriétés bâties devient l'imposition pivot.

**04**

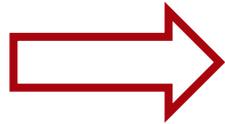
**Analyse financière, crise  
économique et plan de relance**



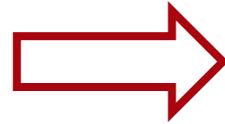
# Impact fiscal de la crise économique : premières estimations

IMPACTS PREVISIONNELS DE LA CRISE ECONOMIQUE SUR LA FISCALITE LOCALE		
	2020	2021
<b>Taxe foncière sur le bâti</b> (communes, EPCI, départements)	Imposition due au 1er janvier donc faible risque de baisse	Risque de baisse - Pas d'estimation
<b>CFE</b> (communes, EPCI)	Risque d'une légère baisse	Risque de baisse - Pas d'estimation
<b>CVAE</b> (communes, EPCI, départements et régions)	Probablement pas d'impact	Forte baisse attendue, sans doute supérieure à 10 %
<b>TASCOM</b> (communes et EPCI)	Probablement pas d'impact	Baisse estimée à -3 % mais possible réforme à venir
<b>Droits de mutation</b> (communes, départements)	Baisse estimée à -25 %	Retour à la normale ?
<b>Taxe de séjour</b> (communes, EPCI, départements)	Baisse de -15 % au moins	Retour à la normale ?
<b>Droits de place et stationnement</b> (communes, EPCI)	Baisse estimée à -30 %	Retour à la normale ?
<b>Taxe sur la consommation finale d'électricité</b> (communes, départements)	Baisse estimée à -10 %	Retour à la normale ?
<b>Taxe d'aménagement</b> (communes, EPCI, départements)	Baisse estimée à -40 %	Retour à la normale ?
<b>TVA</b> (régions)	Baisse estimée à -6,2%	Retour à la normale ?
<b>Octroi de mer</b>	Baisse estimée entre -10 % et -20 %	Retour à la normale ?

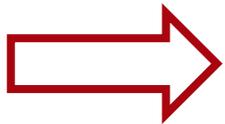
# Clause de sauvegarde fiscale (Loi de finances rectificative n°3 – article 21)



Les collectivités bénéficiaires sont les communes et les EPCI (dont les EPT).



L'objectif est de verser une dotation compensatrice aux collectivités qui constateraient une baisse de produit fiscal en 2020 par rapport à une moyenne 2017-2019. Un premier acompte sera versé cette année, puis un ajustement aura lieu en 2021.



En matière de recettes d'utilisation du domaine, la compensation est appliquée de manière forfaitaire, en se référant au produit perçu en 2019, auquel est appliqué un abattement de 21%.

La compensation est versée en prenant pour référence l'ensemble des impositions :  
=) il n'y aura pas de compensation taxe par taxe

# Traitement des dépenses liées à la crise covid-19

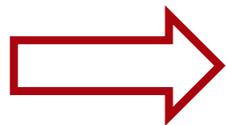
## Circulaire du 24 août 2020



La circulaire autorise exceptionnellement au titre de 2020 les collectivités territoriales à étaier certaines charges directement liées à la gestion de l'épidémie sur une durée de cinq ans.

Exemples de charges pouvant faire l'objet d'un étalement :

- ✓ Achat de matériel de protection,
- ✓ Aides au tissu économique et associatif local,
- ✓ Surcoûts induits sur les contrats de la commande publique, etc.



La circulaire autorise également, sous certaines conditions, à reprendre en section fonctionnement un excédent d'investissement .

Une délibération est nécessaire.

# Plan de relance : principales dispositions



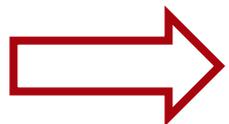
Les dispositions du plan de relance seront intégrées au Projet de Loi de finances pour 2021.

Il est prévu de diminuer les impôts dits « de production » de 10 milliards d'euros, selon les annonces faites par le Premier ministre M. Jean Castex le 3 septembre.

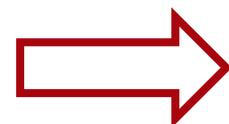
**CVAE régionale**  
**-7,25 Mds**

**CFE**  
**-1,75 Mds**

**TFPB**  
**-1,54 Mds**



En matière de TFPB, la baisse de la pression fiscale pourrait être obtenue par une division par deux de la valeur locative des établissements industriels.



Pour les collectivités, la compensation devrait être dynamique dans le temps.