

DOSSIER

Budget prévisionnel 2021 Se préparer à un rendez-vous capital

Les communes doivent adopter leur budget prévisionnel avant le 15 avril prochain. Cet exercice complexe, particulièrement pour les nouveaux élus, nécessite d'être anticipé plusieurs mois à l'avance.

Le budget, acte unique par lequel est autorisé l'ensemble des dépenses et des recettes, est le rendez-vous politique et financier à ne pas manquer. « Pour les nouveaux élus qui ne connaissent pas la matière, j'insiste sur le fait qu'il ne faut pas s'attendre à un bouleversement majeur d'une année sur l'autre car les finances locales sont fortement impactées par l'inertie : une grande partie des dépenses comme des investissements sont obligatoires et contraints », tempère, en guise de préambule, le magistrat Olivier Villemagne, premier conseiller à la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Un calendrier à caler au mieux

Première étape, définir le calendrier. Les collectivités ont le choix, soit de s'appuyer sur le budget prévisionnel de l'année précédente en votant très tôt leur nouveau budget prévisionnel (dès décembre), soit de l'adopter plus tard (jusqu'au 15 avril) pour prendre en compte le budget réalisé de l'année écoulée. « Je n'ai pas constaté que les choix de ce calendrier impactent sur l'exactitude des informations », commente Olivier Villemagne. Mais ce nouveau budget, s'il constitue le rendez-vous annuel pivot, n'est en aucun cas un acte intouchable : la commune peut tout au long de l'année adopter une décision modificative permettant d'ouvrir de nouveaux crédits, d'annuler la réduction de crédits ou de virer des crédits pour transférer des recettes. Il est aussi possible

PHOTOS © DR - Y. ROBERT - ADOBE STOCK

de modifier le budget prévisionnel par un budget supplémentaire qui vise à prendre en compte les résultats définitifs de l'exercice N-1.

Communication et prospective s'imposent

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, ce calendrier doit prendre en compte le délai nécessaire à la présentation préalable du rapport sur les orientations budgétaires, qui doit être soumis par le maire au conseil dans les deux mois précédant l'examen du budget. Ce rapport décline les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels ainsi que la structure et la gestion de la dette. Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 apporte, pour chacun de ces trois thèmes, des descriptions précises. Cette présentation donne lieu à un débat d'orientation budgétaire (DOB) en conseil municipal dont les conditions sont fixées par le règlement intérieur, suivi d'une délibération spécifique.

Pour les communes de 10 000 habitants et plus, le rapport doit être particulièrement détaillé. « Ce qui me paraît essentiel avant tout, c'est de saisir l'importance de la prospective pluriannuelle, un exercice qui s'impose d'autant plus aux petites collectivités qui peuvent être fragilisées plus facilement. Ce travail est indispensable et doit être raccroché au DOB afin de proposer aux élus une vision financière à long terme », souligne le magistrat financier.

Des règles de transparence à respecter

Intervient alors l'élaboration du budget proprement dit. Sandrine Rafanomezantsoa, experte au cabinet Écofi-

Le calendrier budgétaire

- ▶ DOB (débat d'orientation budgétaire) : dans les deux mois qui précédent le vote du budget prévisionnel.
- ▶ Vote des budgets et des taux de la fiscalité directe locale : avant le 15 avril de l'année du budget.
- ▶ Transmission à la préfecture : au plus tard dans les 15 jours qui suivent l'approbation du budget.
- ▶ Transmission des comptes de gestion par le Trésor public : 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice.
- ▶ Vote du compte administratif : avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice.

MAÎTRISER LES FINANCES LOCALES

“

La parole à



Sandrine Rafanomezantsoa

Responsable du pôle expertise finance
du cabinet Écofinance

L'anticipation est le maître-mot de l'exercice

Le secret de la réussite est de travailler très en amont, dès décembre, voire avant, pour une présentation du budget prévisionnel en avril. D'autant plus qu'aujourd'hui les ressources sont moins abondantes et les élus ont des marges de manœuvre limitées. Les collectivités manquent encore de transparence dans la présentation de leur budget. Cette carence de communication ne permet pas de mettre en avant les gestes forts de la municipalité et donc d'expliquer les choix financiers. Le budget et les taux sont votés en même temps et ce moment consacré à la fiscalité est fréquemment négligé. Trop souvent, les élus définissent l'équilibre de leur budget en fonction du principe intangible selon lequel les taux ne doivent pas bouger, quand c'est l'inverse qui devrait s'imposer.”

nance, rappelle qu'une règle d'or s'impose : l'équilibre entre les dépenses et recettes. « *Ensuite, les élus doivent faire preuve de bon sens, de sincérité. Ils doivent être au plus près de la réalité, car ne pas prendre en compte des dépenses prévisibles peut menacer la situation financière de la commune.* » Un propos confirmé par Olivier Villemagne : « *Parfois, les annexes des comptes administratifs des petites communes ne sont pas suffisamment précises. Or ces outils sont nécessaires aux élus pour comprendre les dessous des chiffres.* » Pour que le budget soit au plus près de la réalité, la collectivité doit s'appuyer sur les résultats d'exécution de

l'année N-1, les éléments prévisionnels, les délibérations à incidence financière, la comptabilité des dépenses engagées ou en cours d'engagement, ainsi que les informations, notamment fiscales, transmises par l'État.

Un formalisme incontournable

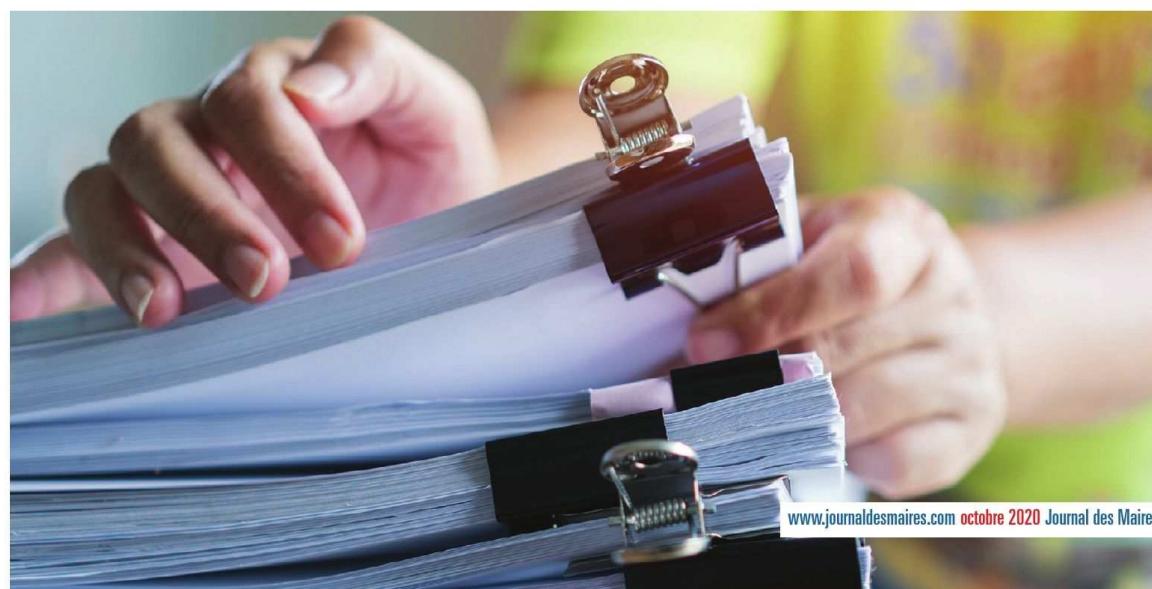
Décomposé en deux sections – le fonctionnement (gestion courante) et l'investissement – le budget est présenté par nature pour les communes de moins de 3 500 habitants, c'est-à-dire que dépenses et recettes sont classées selon la nature de l'objet, et non en fonction de leur destination. Pour les communes entre 3 500 et 10 000 habitants, le budget voté par nature comporte aussi une présentation fonctionnelle. Ce formalisme de présentation s'impose aux élus au risque d'être rappelés à l'ordre par le juge administratif.

Enfin, le conseil municipal vote le budget primitif. La convocation des membres de l'assemblée doit avoir lieu cinq jours avant le conseil et elle est assortie d'une note explicative. Le quorum doit être réuni en début de séance et au moment du vote proprement dit. Le vote peut se faire au scrutin secret si un tiers des membres présents le réclame. Il se fait par chapitre ou, si l'assemblée délibérante le décide, par article. Ensuite, dans les quinze jours suivant son adoption, le budget est transmis à la préfecture. JDM

Clémence Villedieu



« Le compte de gestion et le compte administratif »
fiche juridique, en p. 41-42 de ce numéro



DOSSIER

Questions / Réponses

Les bases de la gestion publique

Huit questions pour aider à appréhender les spécificités de la gestion budgétaire et comptable des collectivités publiques... ou les réviser.

1 Pourquoi une structure budgétaire en deux sections ?

La comptabilité d'une commune comprend :

- ▶ **le fonctionnement (charges courantes)** : recettes (fiscalité, dotation globale de fonctionnement, fonds de compensation de la TVA, recettes tarifaires ou patrimoniales) et dépenses (personnel, achats et charges externes, charges financières...);
- ▶ **l'investissement (équipements)** : recettes (emprunts, subventions...) et dépenses (investissements, remboursements d'emprunts).

2 Les comptes d'une commune doivent-ils être équilibrés ?

Contrairement à l'État, les collectivités locales votent obligatoirement chaque année un budget en équilibre et sincère : sans omission, minoration ou majoration. L'équilibre s'appréhende par section. Le remboursement en capital des annuités d'emprunts ne provient que des ressources propres : internes (autofinancement issu du fonctionnement, recettes de la section d'investissement, produits de cessions des immobilisations, dotations aux amortissements...) et externes (dotations, FCTVA, taxes d'urbanisme non affectées, subventions, dons et legs...)

3 Que signifie la comptabilité M14 ?

La M14, applicable aux communes, syndicats et EPCI, rend obligatoires trois types de données : le chapitre (charges à caractère général, charges de personnel, etc.), l'article (prestation de service, habillement, gaz, électricité, etc.) et, pour les communes de plus de 3 500 habitants, la fonction, c'est-à-dire la destination de la dépense (culturelle, scolaire, etc.). Les grands principes

PHOTO © ADOBE STOCK

sont : comparabilité entre exercices comptables, visibilité de l'ensemble des évènements de gestion, bon rattachement des charges et produits à l'exercice, comptabilisation distincte des éléments d'actif et de passif, des postes de charges et de produits, écritures comptables fiables, intelligibles et pertinentes.

4 Quels sont les principaux ratios de la gestion budgétaire ?

Onze ratios financiers sont obligatoires pour les communes de 10 000 habitants ou plus, seuls les six premiers l'étant pour les communes de 3 500 habitants ou plus :

1. Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)/Population
2. Produit des impositions directes/Population
3. Recettes réelles de fonctionnement (RRF)/Population
4. Dépenses d'équipement brut/Population
5. Encours de la dette/Population
6. Dotation globale de fonctionnement/Population
7. Dépenses de personnel/DRF
8. Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
9. DRF et remboursement annuel de la dette en capital/RRF
10. Dépenses d'équipement brut/RRF
11. Encours de la dette/RRF

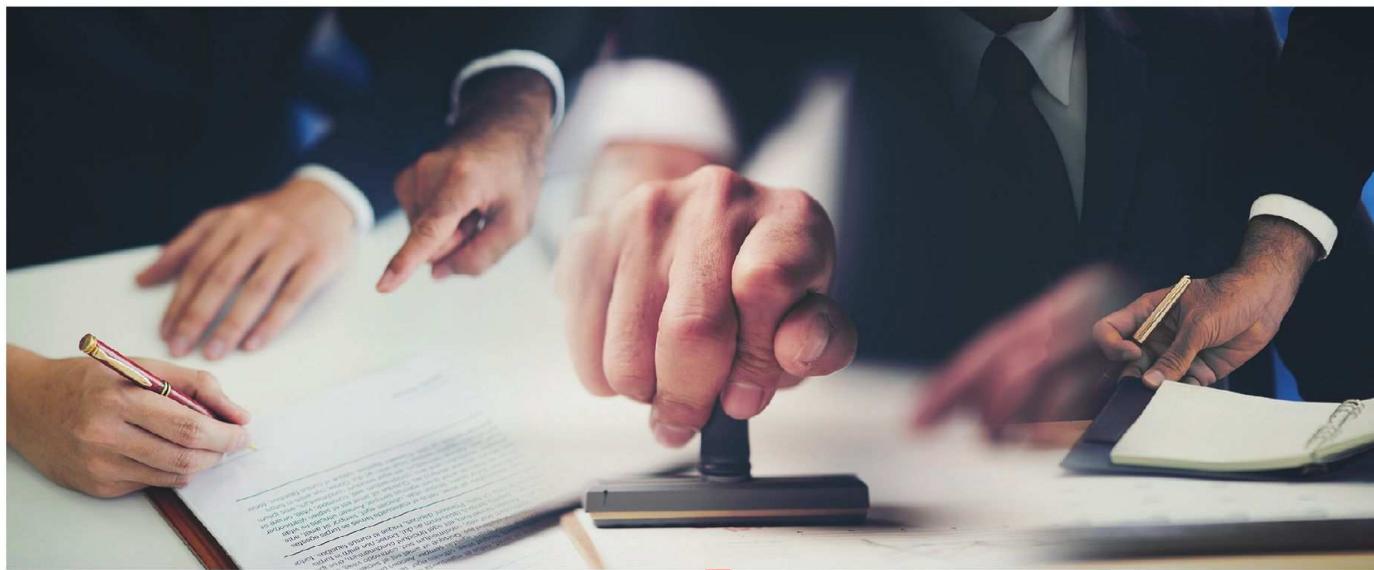
Très utilisée aussi, l'épargne brute (capacité d'autofinancement), soit l'excédent des recettes réelles de fonctionnement (RRF) sur les dépenses réelles de fonctionnement (DRF). Le rapport de l'épargne brute sur les recettes réelles de fonctionnement (RRF) ne doit pas descendre en dessous de 7 à 8 %... sauf si la collectivité n'a pas de dette. On utilise aussi l'épargne de gestion courante, soit l'épargne brute diminuée des intérêts d'emprunts, ou encore l'épargne nette, soit l'épargne brute diminuée du remboursement de la dette.

5 Comment mesurer le taux d'endettement d'une collectivité ?

Trois ratios appréhendent la dette :

- ▶ encours de dette/population (capital restant dû par rapport à la population) ;
- ▶ encours de la dette/RRF (charge de la dette d'une collectivité relativement à sa richesse) ;
- ▶ capacité de désendettement (encours de la dette rapporté à l'épargne brute, c'est-à-dire le nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette en mobilisant toute l'épargne brute). En 2019, la capacité de

MAÎTRISER LES FINANCES LOCALES



désendettement était de 4,7 années pour le bloc communal. À partir d'environ 12 ans, il doit être envisagé d'augmenter la fiscalité, de réduire drastiquement le fonctionnement ou de geler les investissements.

6 Faut-il adhérer à l'Agence France locale pour effectuer des emprunts ?

L'Agence France locale, née en 2015, permet à ses collectivités adhérentes de diversifier leurs emprunts. Ses parts de marché sont de 5,3 % des besoins des collectivités. « Les taux proposés sont parmi les plus compétitifs du marché: autour de 0,4 à 0,5 % pour 15 ans quand la plupart des banques proposent plutôt 0,4 à 0,8 %, note Grégoire Vincenot du cabinet KPMG. Mais l'adhésion passant par un ticket d'entrée de 0,8 % de la dette en place, c'est plus une collectivité peu endettée avec de forts besoins d'emprunt qui y aura intérêt, en particulier les petites communes ou les collectivités ultramarines. »

7 Quelles sont les ressources fiscales des communes ?

Elles sont composées des trois taxes ménage: habitation, foncier bâti et foncier non bâti. Attention, la taxe d'habitation a disparu: en 2020, l'État paye à la place des contribuables et, en 2021, un mécanisme de compensation, grâce au transfert du foncier bâti des départements complété si besoin par un coefficient correcteur, entrera en vigueur.

À consulter

Pour comparer votre commune : www.collectivites-locales.gouv.fr/, rubrique Comptes individuels des collectivités.

8 Quelles sont les principales subventions des communes ?

L'Europe peut être sollicitée avec ses quatre fonds: fonds européen de développement régional (économie, environnement, technologies de l'information et de la communication, infrastructures locales, coopération entre régions européennes – programme Interreg) ; fonds social européen (emploi, formation, insertion) ; fonds européen agricole pour le développement rural (compétitivité, gestion de l'espace, qualité de vie et diversification) avec l'approche Leader visant un développement rural; fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

L'État peut aider les communes: dotation d'équipement des territoires ruraux pour des investissements; fonds national d'aménagement et de développement du territoire; dotation de soutien à l'investissement local; appels à projet par le biais des agences nationales (ADEME, ANRU, etc.) ; contrats de plan État-région; ministères. Les collectivités intermédiaires peuvent être sollicitées par le biais de subventions, appels à projets ou contrats territoriaux, dans leurs compétences respectives. Soit, pour les départements, aménagement du territoire, culture, eau, assainissement, social et, pour les régions, développement économique, formation et apprentissage. **JDM**

Frédéric Ville

DOSSIER

Début de mandat Comment procéder à un audit financier ?

Les nouvelles équipes ont généralement hâte de mettre en œuvre leur programme. Mais mieux vaut avoir une vision précise de la situation financière de sa commune.

Les nouveaux maires héritent d'une situation financière et budgétaire qu'ils ne maîtrisent pas forcément. Pourtant, seule une connaissance précise de la situation de la collectivité et de ses marges de manœuvre permet d'élaborer et de phaser un programme de mandat crédible et réaliste. Ainsi nombre d'élus, y compris parmi ceux qui sont réélus, estiment nécessaire de procéder à un audit financier et budgétaire en début de mandat. Il ne s'agit d'ailleurs plus tant de chercher à reprocher un héritage difficile à la précédente équipe que de tenter de se projeter sur l'avenir. Les services municipaux sont souvent en capacité de produire les principaux indicateurs budgétaires et financiers, mais il est parfois difficile en interne de les mettre en perspective, de les situer par rapport aux collectivités comparables et d'en tirer des pistes d'actions concrètes. C'est pourquoi de nombreuses communes font appel à des ressources extérieures.



La parole à



Loïc Muller

Responsable des audits secteur public chez Deloitte France

Un début de mandat particulier

En 2020, nous notons un basculement dans les commandes d'audits: jusque-là l'attente d'éléments à charge vis-à-vis des équipes sortantes était prégnante, alors que cette année nous ressentons une forte volonté des élus de se projeter dans l'action. De fait, la situation est compliquée, la crise sanitaire donnant peu de lisibilité financière. L'activité des collectivités est impactée avec des produits de services qui plongent et certaines dépenses qui augmentent. La question est de savoir

Solliciter le comptable public

« Le comptable public de la collectivité doit être vu comme un interlocuteur privilégié pour réaliser une analyse financière et budgétaire », avance Alain Gabriel, responsable secteur public local au sein de la Direction régionale des finances publiques des Pays de la Loire. Le comptable pourra soit réaliser l'analyse lui-même, soit faire appel aux services régionaux en fonction de la complexité de la demande et de sa charge de travail. « Le conseil aux collectivités fait pleinement partie de nos missions. Les directions régionales s'organisent d'ailleurs pour accentuer leur soutien aux collectivités avec la mise en place progressive de conseillers aux décideurs locaux. » L'analyse faite par les services de la DGFIP pourra être plus ou moins poussée en fonction des besoins de la commune. « Nous sommes en mesure de produire de nombreuses analyses, sur l'instantané, l'antérieurité, mais aussi sur les perspectives, en intégrant les projets des élus et les modes de financements possibles. » En pratique, les analyses des services du ministère des Finances publiques sont gratuites et les réponses aux demandes les plus simples peuvent être fournies en seulement deux semaines.

Faire appel à un cabinet privé

Pour réaliser une étude complète ou cibler une problématique particulière, il est également possible de faire appel à des entreprises de conseil. Attention, quelques

si nous devons faire abstraction de 2020 ou, au contraire, en faire la nouvelle norme. Côté projections, les choses évoluent également. La tendance actuelle consiste à maintenir la fiscalité et l'endettement à niveau constant et voir quels investissements sont possibles. Certaines collectivités nous demandent même des scénarios de baisse de la fiscalité à endettement constant. En revanche, aucun client ne travaille sur une augmentation de sa dette, malgré des taux pourtant favorables. »

MAÎTRISER LES FINANCES LOCALES

“

La parole à



Jean-Pascal Bonsignore

Consultant en stratégie

La communication financière doit faire l'objet d'une attention particulière

Avant tout, il faut rappeler que le cadre juridique impose une transparence dans la communication financière des collectivités: elles doivent annuellement rendre publics certains documents retracant leur gestion, et les pièces comptables et budgétaires sont également communicables à toute personne. Mais, au-delà des données brutes, il est indispensable de mettre en place une communication qui permette aux citoyens d'appréhender les enjeux de gestion de leur commune. La communication autour des résultats d'un audit financier est donc essentielle pour mettre en perspective les contraintes, les ressources et les projets. Si la situation révélée par l'audit est moins favorable qu'attendue, voire alarmante, je

conseille de ne pas communiquer avant d'être en mesure de partager des pistes de travail pour faire face aux contraintes. Dans tous les cas, il faut éviter de faire d'une situation financière délicate un motif d'impuissance. Cependant, les choix peuvent devenir difficiles, et il est alors indispensable de partager la situation avec l'ensemble des élus, les agents, mais aussi les citoyens. Cela permet ensuite de les associer sur un mode participatif à la recherche de marges de manœuvre, à la priorisation ou à l'adaptation des projets. Sur la forme, deux écueils à éviter absolument: le jargon technique qui fera naître la suspicion par manque de clarté, et les supports qui semblent hors de prix alors qu'ils annoncent que les caisses sont vides. ”

prérequis sont indispensables avant de confier une mission à un prestataire privé : rédiger un cahier des charges qui exprime clairement les besoins de la collectivité et procéder à une consultation adaptée en fonction des montants. Notons que l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) a créé une offre « audit financier de début de mandat » qui permet aux collectivités de contractualiser facilement la phase de consultation étant assurée en amont. Une simple réunion permet de préciser les besoins de la commune, auxquels le cabinet titulaire du marché répond par une proposition de mission et un devis. Grâce à ce groupement d'achats, quelques semaines suffisent à lancer l'étude.

Préparer l'avenir

Pour être véritablement utile, l'audit financier et budgétaire de début de mandat ne doit pas se contenter de retracer la situation de la collectivité. Il doit aussi s'intéresser à l'avenir, à travers des scénarios intégrant la mise en œuvre des projets et l'évolution des financements. Cela nécessite d'abord de communiquer sur les résultats de l'audit afin de définir les pistes à partir d'un constat partagé. Ensuite, la mise à jour des indicateurs au cours du mandat permettra de réajuster les scénarios prospectifs d'année en année, et ainsi de garder le cap choisi. **DM**

Jean-Yves Martinet

