



INET

DÉCHIFFRER LES COMPTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES : DES CLÉS POUR AGIR

UN CAHIER DES ÉLÈVES
ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX



**CAHIER RÉALISÉ PAR LES ÉLÈVES
ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX
DE LA PROMOTION SIMONE DE BEAUVOIR**



Vincent GUERRAND



Antonin JIMENEZ



Marie LEMAIRE



Béatrice MARCHAL



Maëlle RENEE



Jérémie SOURTY

RETROUVEZ LES AUTRES PRODUCTIONS DES ÉLÈVES
ET STAGIAIRES DE L'INET SUR WWW.INET.CNFPT.FR



INET

**DÉCHIFFRER LES COMPTES
DES COLLECTIVITÉS LOCALES :
DES CLÉS POUR AGIR**

UN CAHIER DES ÉLÈVES
ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX

SOMMAIRE

PARTIE 1

Notions clés sur les finances locales

1. Pourquoi parler des comptes ?	<u>10-11</u>
2. D'où vient l'argent perçu ?	<u>12</u>
3. Où va l'argent dépensé ?	<u>12-13</u>
4. Le cycle budgétaire et ses documents	<u>14-15</u>
5. Focus	<u>16-17</u>
6. Le découpage du budget	<u>18</u>
7. Présentation générale des documents budgétaires	<u>19-21</u>

PARTIE 2

La situation financière des collectivités : une analyse en huit questions

1. Combien la collectivité dépense-t-elle ?	24-29
2. D'où proviennent les recettes ?	30-31
3. À combien s'élèvent les recettes ?	32-33
4. Dans quelle mesure peut-elle s'autofinancer ?	34-37
5. À combien s'élève la dette et combien coûte-t-elle ?	38-39
6. L'endettement est-il sous contrôle ?	40-43
7. La collectivité dispose-t-elle de marges de manœuvre pour diminuer les dépenses de fonctionnement ?	44-47
8. La collectivité dispose-t-elle de marges de manœuvre fiscales ?	48-52
Pour en savoir plus	53

AVANT-PROPOS

POURQUOI ?

Aujourd'hui, le débat sur la maîtrise des dépenses publiques engage la responsabilité des décideurs et des gestionnaires publics, y compris à l'échelon local. Il est donc important d'apporter aux citoyens non-initiés les outils nécessaires pour comprendre ces enjeux au travers des documents budgétaires locaux.

**Appréhender
le budget d'une
collectivité locale
permet de prendre
part à ce débat
en connaissance
de cause.**

Les médias diffusent des analyses de la santé financière des collectivités territoriales, notamment sous forme de classement. Cette publication vise à vous permettre de prendre du recul sur ces analyses. Elle vous donnera les moyens de déchiffrer vous-même les comptes d'une collectivité, de façon objective et prudente.

Cette brochure se veut simple et didactique. Elle ne vise pas, comme de nombreux ouvrages et manuels de finances publiques, à étudier en détail les finances locales. Ce document aura rempli son objectif dès lors qu'il vous aura permis de trouver et d'interpréter une information budgétaire et comptable de base en un temps réduit. Vous pourrez ensuite explorer cette matière plus avant en investiguant la littérature existante.

POUR QUI ?

Citoyen Vous élisez vos représentants dans les assemblées locales et contribuez au financement de leurs actions par vos impôts. Voici des clés pour comprendre leur utilisation, les règles et les enjeux d'un budget local.

Agent territorial Vous travaillez au sein d'une collectivité locale et vous cherchez à comprendre les logiques qui animent votre direction générale et la direction des finances. Ce document va vous aider à nouer le dialogue de gestion...

Partenaire public ou privé Vous travaillez avec une collectivité locale dans le cadre de contrats ou de conventions et vous cherchez à connaître sa santé financière. Appuyez-vous sur la démarche que nous vous proposons !

Étudiant Vous vous intéressez au monde des collectivités locales et vous préparez les concours de la fonction publique territoriale. Les pages qui suivent peuvent vous apporter une vision concrète des finances locales.

LES NOTIONS CLÉS SUR LES FINANCES LOCALES

1. POURQUOI PARLER DES COMPTES ?
2. D'OÙ VIENT L'ARGENT PERÇU ?
3. OÙ VA L'ARGENT DÉPENSÉ ?
4. LE CYCLE BUDGÉTAIRE ET SES DOCUMENTS
5. FOCUS
6. LE DÉCOUPAGE DU BUDGET
7. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

NOTIONS CLÉS SUR LES FINANCES LOCALES

1. POURQUOI PARLER DES COMPTES ?

La France compte près de 37 000 collectivités territoriales. Au service de populations très différentes d'un territoire à l'autre, ces collectivités mettent en œuvre une pluralité de compétences en matière de services urbains, d'aménagement, de développement et de solidarité.

Pour ce faire, elles mobilisent chaque année près de 244 milliards d'euros, soit 21% de la dépense publique. Cet argent provient essentiellement des contribuables locaux et nationaux.

Cet argent est ensuite dépensé pour améliorer la vie des habitants sur les territoires :

il sert à financer les services publics locaux. Les collectivités locales réalisent 71% de l'investissement public.

Elles ne peuvent s'endetter que pour réaliser leurs investissements ; ce qui représente seulement 9,7% de la dette publique.

Les collectivités territoriales

Part dans les dépenses publiques :



Part dans l'investissement public :



Part dans la dette publique :



Ces mouvements financiers sont retracés dans des documents budgétaires et comptables.

Souvent difficiles à décrypter, ils traduisent les priorités décidées par les élus locaux dans les domaines relevant de leur compétence.

Ils permettent également d'apprécier la santé financière des collectivités locales en matière de pression fiscale, d'épargne et d'endettement.

NOTIONS CLÉS SUR LES FINANCES LOCALES

2. D'OÙ VIENT L'ARGENT PERÇU ?

Les collectivités locales ont perçu 242,5 M€² en 2013 qui se décomposent ainsi :

Recettes de fonctionnement **211,6 M€**

- 121,2 M€ d'impôts locaux
- 51,8 M€ de dotations de l'Etat
- 38,6 M€ d'autres recettes



Recettes d'investissement **30,9 M€**

- 10,8 M€ de recettes diverses (subventions)
- 20,1 M€ d'emprunts

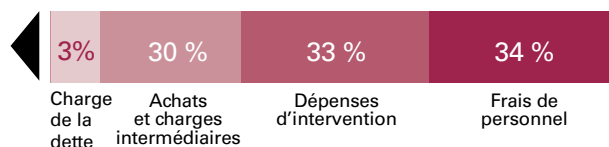


3. OÙ VA L'ARGENT DÉPENSÉ ?

Les collectivités locales ont dépensé 244,5 M€³ en 2013 qui se répartissent ainsi :

Dépenses de fonctionnement **173,7 M€**

- 59,9 M€ de frais de personnel
- 56,7 M€ de dépenses d'intervention
- 52 M€ d'achats et charges intermédiaires
- 5,1 M€ de charge de la dette



Dépenses d'investissement **70,8 M€**

- 55,5 M€ d'investissement nouveau
- 15,3 M€ de remboursement de capital de la dette



² Source : Compte synthétique des collectivités locales en 2013

³ La différence de 2 milliards d'euros (M€) constatée entre les recettes et les dépenses provient de la variation du fond de roulement

1. POURQUOI PARLER DES COMPTES ?
2. D'OÙ VIENT L'ARGENT PERÇU ?
3. OÙ VA L'ARGENT DÉPENSÉ ?
4. LE CYCLE BUDGÉTAIRE ET SES DOCUMENTS
5. FOCUS
6. LE DÉCOUPAGE DU BUDGET
7. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

KUI BÉNÉFICIE DE QUOI ?

L'ensemble des dépenses locales, si elles ne sont pas toutes directement versées aux citoyens, elles contribuent toutes au service public qui bénéficie à chacun d'entre eux.

Les dépenses de fonctionnement

- Frais de personnel : les agents territoriaux
- Dépenses d'intervention : les citoyens, les habitants les associations, les usagers
- Achats et charges intermédiaires : les fournisseurs
- Charge de la dette : les organismes financiers

Les dépenses d'investissement

- Investissements nouveaux : les fournisseurs aménageurs et les autres collectivités
- Remboursement du capital de la dette : les organismes financiers

Investissement



NOTIONS CLÉS SUR LES FINANCES LOCALES

4. LE CYCLE BUDGÉTAIRE ET SES DOCUMENTS

LES ÉLUS SOUHAITENT

PRÉVOIR

Le budget primitif autorise l'ordonnateur (le maire ou le président) à effectuer les opérations de recettes et de dépenses inscrites au budget pour une période d'un an.

A côté du budget principal, les budgets annexes doivent être établis pour certains services locaux spécialisés comme l'eau.

Les budgets autonomes sont établis par les établissements publics locaux gérant certains services (centre d'action sociale, caisse des écoles, par exemple), ainsi que les intercommunalités : ils sont votés par les instances responsables de l'établissement.

AVANT LE 15 AVRIL

CORRIGER

Les décisions modificatives permettent à l'assemblée délibérante de modifier en cours d'exercice les prévisions en dépenses et en recettes inscrites au budget primitif.

EN COURS D'EXERCICE

1. POURQUOI PARLER DES COMPTES ?
2. D'OÙ VIENT L'ARGENT PERÇU ?
3. OÙ VA L'ARGENT DÉPENSÉ ?
- 4. LE CYCLE BUDGÉTAIRE ET SES DOCUMENTS**
5. FOCUS
6. LE DÉCOUPAGE DU BUDGET
7. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

LES ÉLUS SOUHAITENT

AFFECTER LE RÉSULTAT DE L'EXERCICE PRÉCÉDENT

Le budget supplémentaire reprend les résultats de l'exercice précédent. Il est généralement établi au deuxième semestre de l'année.

**DÈS QUE LE RÉSULTAT
DE L'EXERCICE PRÉCÉDENT
EST CONNU**

RENDRE COMPTE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Le compte administratif retrace les réalisations effectives et présente les résultats comptables de l'exercice. Il est soumis par l'ordonnateur, pour approbation, à l'assemblée délibérante qui l'arrête définitivement par un vote avant le 30 juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice. Il est comparé au compte de gestion tenu par le comptable public de l'Etat. Les élus constatent la concordance des deux documents.

Un rapport financier annuel est publié par la plupart des collectivités pour communiquer à la fois auprès d'un public averti (établissements bancaires et partenaires institutionnels) et auprès du grand public. Sa forme est libre et il peut constituer la seconde partie du rapport d'activité de la collectivité.

**AVANT LE 30 JUIN
DE L'ANNÉE SUIVANTE**

NOTIONS CLÉS SUR LES FINANCES LOCALES

5. FOCUS

Les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités

Différentes comptabilités sont applicables au secteur public local selon le type de collectivités et selon la nature de l'activité exercée.

Ces différents types de comptabilités se déclinent par des instructions comptables (M14 pour les communes, M52 pour les départements, M71 pour les régions, etc.) qui permettent d'inscrire différemment les opérations comptables de ces collectivités selon les spécificités de leurs recettes et de leurs dépenses.

Les grands principes budgétaires

Annualité

signifie que le budget est voté pour l'année civile. L'exécution des dépenses et des recettes doit s'effectuer entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de chaque année. Il existe toutefois des exceptions.

Unité

exige que le budget soit retracé dans un document unique et exhaustif, c'est-à-dire qui autorise l'ensemble des recettes et des dépenses.

Universalité

impose que l'ensemble des recettes recouvre l'ensemble des dépenses, sans contraction – c'est-à-dire la soustraction de recettes à des dépenses – et sans affectation – l'ensemble des recettes est affectée à l'ensemble des dépenses.

Spécialité

implique l'usage d'une nomenclature budgétaire appropriée afin d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues dans le budget.

Sincérité

impose de ne pas artificiellement minorer une dépense ou majorer une recette.

Règle de l'équilibre réel

Elle s'applique aux budgets locaux impose que chacune des deux sections du budget, de fonctionnement et d'investissement, soit votée en équilibre. Seules les dépenses d'investissement peuvent être couvertes par l'emprunt, sauf les dépenses de remboursement de capital. L'emprunt ne peut servir à équilibrer la section de fonctionnement des budgets locaux.

1. POURQUOI PARLER DES COMPTES ?
2. D'OÙ VIENT L'ARGENT PERÇU ?
3. OÙ VA L'ARGENT DÉPENSÉ ?
4. LE CYCLE BUDGÉTAIRE ET SES DOCUMENTS
5. FOCUS
6. LE DÉCOUPAGE DU BUDGET
7. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

Les moyens de contrôle dont disposent les élus sur les finances locales ont été renforcés par la loi du 6 février 1992

Les élus peuvent contrôler les finances locales grâce à plusieurs outils :

- lors du débat d'orientation budgétaire (DOB), qui doit avoir lieu obligatoirement préalablement au vote du budget ;
- au moyen des questions orales, qu'ils peuvent poser à l'exécutif local en cours d'année ;
- au moyen des documents budgétaires et de leurs annexes, qui leur sont communiqués au moins cinq jours avant qu'ils votent le budget ;
- lors de l'adoption des décisions modificatives et du budget supplémentaire ;
- lors de l'adoption du compte administratif, qui peut donner lieu à un débat et qui permet de comparer le budget voté au budget effectivement réalisé ;
- par les délibérations qu'ils adoptent qui engagent financièrement la collectivité ;
- par la communication par l'exécutif des lettres définitives des chambres régionales des comptes et par la publication des rapports des chambres régionales des comptes sur Internet.

Le citoyen a le droit de savoir !

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

Elle prévoit que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » et que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Le droit à l'information et à la communication des documents budgétaires

Il a été affirmé par la loi du 6 février 1992 comme « un principe essentiel de la démocratie locale » par la mise à disposition du public des budgets de la commune dans les quinze jours qui suivent leur adoption.

Exemples de documents budgétaires

Des données synthétiques sur la situation financière de la collectivité, la liste des concours attribués par la collectivité sous forme de prestations en nature ou de subventions, la liste des organismes pour lesquels la collectivité détient une part de capital, garantit un emprunt ou verse une subvention supérieure à 75 000 euros, la liste des emprunts garantis, la liste des délégués de service public, et les engagements de la collectivité dans des contrats de partenariat.

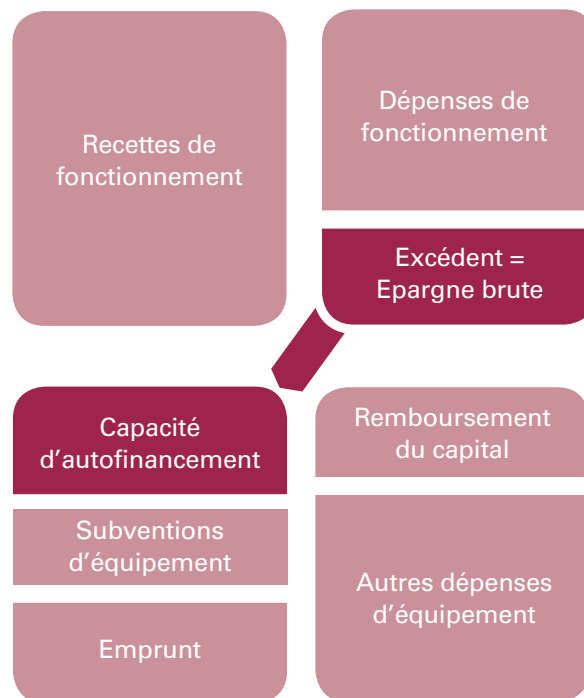
NOTIONS CLÉS SUR LES FINANCES LOCALES

6. LE DÉCOUPAGE DU BUDGET

Le budget se présente en deux parties, une section de fonctionnement et une section d'investissement. Dans les documents prévisionnels, chacune de ces sections doit être présentée en équilibre, les recettes égalant les dépenses.

La section de fonctionnement retrace toutes les opérations de dépenses et de recettes nécessaires à la gestion courante des services de la collectivité. L'excédent de recettes par rapport aux dépenses dégagé par cette section est appelé épargne brute. Elle est utilisée en priorité au remboursement du capital emprunté par la collectivité, le surplus constituant l'épargne nette qui permettra d'alimenter le financement des investissements prévus par la collectivité.

La section d'investissement présente les programmes d'investissements nouveaux ou en cours. Ces dépenses sont financées par les ressources permanentes de la collectivité, par des dotations et subventions et éventuellement par l'emprunt. La section d'investissement est, par définition, celle qui a vocation à modifier ou enrichir le patrimoine de la collectivité.

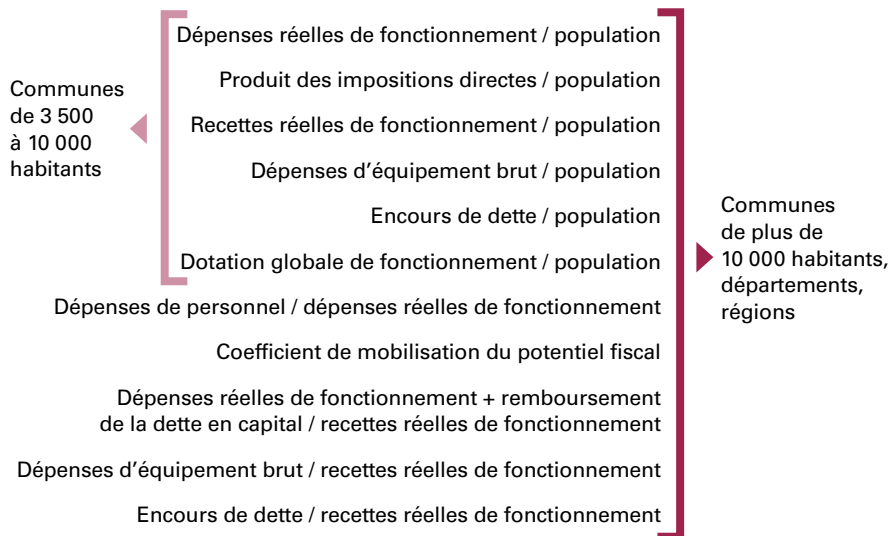


7. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

Le budget des collectivités locales est structuré en 4 parties.

I. Informations générales

On y trouve des informations statistiques sur la population et les finances de la collectivité sous forme de ratios. Il en existe onze obligatoires.



NOTIONS CLÉS SUR LES FINANCES LOCALES

II. Présentation générale du budget

On y trouve une vue d'ensemble du budget sous plusieurs angles (sections, fonctions) ainsi que la balance générale des dépenses et des recettes dont voici des exemples :

FONCTIONNEMENT		Dépense de la section de fonctionnement	Recettes de la section de fonctionnement
VOTE	Crédit de fonctionnement votés au titre du présent budget ⁽¹⁾	10 000	8 000
REPORTS	Restes à réaliser (R.A.R) de l'exercice précédent ⁽²⁾		
	002 résultat de fonctionnement reporté ⁽²⁾		2 000
Total de la section de fonctionnement ⁽³⁾		10 000	= 10 000

INVESTISSEMENT		Dépense de la section d'investissement	Recettes de la section de d'investissement
VOTE	Crédit d'investissement ⁽¹⁾ votés au titre du présent budget (y compris le compte 1068)	7 000	7 800
REPORTS	Restes à réaliser (R.A.R) de l'exercice précédent ⁽²⁾	100	200
	001 solde d'exécution de la section d'investissement reporté ⁽²⁾	900	
Total de la section de d'investissement ⁽³⁾		8 000	= 8 000

TOTAL			
Total du budget ⁽³⁾		18 000	= 18 000

- 1. POURQUOI PARLER DES COMPTES ?
- 2. D'OÙ VIENT L'ARGENT PERÇU ?
- 3. OÙ VA L'ARGENT DÉPENSÉ ?
- 4. LE CYCLE BUDGÉTAIRE ET SES DOCUMENTS
- 5. FOCUS
- 6. LE DÉCOUPAGE DU BUDGET
- 7. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

III. Vote du budget

On y trouve le détail des dépenses et des recettes pour les sections de fonctionnement et d’investissement dont voici un exemple :

SECTION DE FONCTIONNEMENT - DÉTAILS DES DÉPENSES

chap/ art(1)	Libellé ⁽¹⁾	Crédits ouverts (BP+DM+ RAR N-1)	Credits employés (ou restant à employer)			Crédits annulés
			Mandat émis (x)	Charges rattachées (y)	Restes à réali- ser au 31/12	
66	Charges financières (b)					
66111	Intérêts réglés à l’échéance					
66112	Intérêts-rattachement des ICNE					
6615	Intérêts des comptes courants et de dépôts créditeurs					
67	Charges exceptionnelles (c)					
6712	Charges exceptionnelles pour amendes fiscales et pénales					
6714	Charges exceptionnelles sur bourses et prix					
6718	Autres charges except sur opérations de gestion					
673	Titres annulés sur exercices antérieurs					
6748	Autres subventions exceptionnelles					
678	Autres charges exceptionnelles					
TOTAL DES DÉPENSES RÉELLES = a+b+c+d+e		=	x	+	y	

IV. Annexes

On y trouve des informations sur des éléments spécifiques des finances de la collectivité (engagements du bilan et hors bilan, politique de taux en matière de fiscalité, volume et profil de la dette, etc.). Voici un exemple :

AMORTISSEMENTS - MÉTHODES UTILISÉES

CHOIX DU CONSEIL MUNICIPAL			Délibération du :
Bien de faible valeur Seuil unitaire en deça duquel les immobilisations de peu de valeur s’amortissent sur un an (article R-2321-1 du CGCT) : €			
Procédure d’amortissement (linéaire, dégressif, variable)	Catégorie de biens amortis	Durée (en années)	

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE
POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES
DE MANŒUVRE FISCALES ?

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

1. Combien la collectivité dépense-t-elle ?

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

L'ensemble des documents financiers et des ratios d'analyse peut rendre la lecture des comptes très complexe.

Il existe **11 ratios légaux** que les collectivités doivent obligatoirement produire pour accompagner leur budget.

Cette analyse doit porter sur les **comptes administratifs** de la collectivité ; le budget primitif étant principalement un des outils de prévision. De plus, il est toujours plus pertinent d'appliquer cette analyse non pas à un seul exercice mais à plusieurs exercices, sur la durée d'un mandat par exemple ou au moins sur une période de trois ans.

Nota bene

Les chiffres à utiliser pour l'analyse financière devront être l'addition des colonnes «titres émis » et « charges rattachées » des documents budgétaires.



LES LIMITES DE L'UTILISATION DES RATIOS INCLUANT LE CRITÈRE DE POPULATION

Plusieurs ratios légaux s'appuient sur le critère de population, ils sont souvent repris par la presse. Or le critère de population utilisé dans certains ratios légaux est un indicateur approximatif. Il ne reflète pas la population réelle mais celle du dernier recensement. Il n'inclut pas les populations présentes de façon temporaire comme les touristes.

Ce critère de population ne permet **d'apprécier que de façon très indirecte les charges et les recettes d'une collectivité**. En effet, on pourrait penser que les dépenses comme les recettes sont proportionnelles à la population.

Cela n'est pas possible car :

- Concernant les recettes, les habitants ne sont pas les seuls contribuables, les entreprises le sont également. De plus, les écarts de revenus par habitants mais surtout de valeur de l'immobilier entre territoires montrent qu'une même population ne conduit pas à un même montant de recettes fiscales.
- Concernant les dépenses, deux collectivités avec la même population et les mêmes choix en termes de politiques publiques peuvent avoir des dépenses très différentes du fait des caractéristiques du territoire (surface, relief, ...) mais également de la population (âge, précarité...).

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

DE QUOI S'AGIT-IL ?

Les collectivités locales dépensent chaque année près de 240 milliards d'euros pour financer les services publics locaux. Ces dépenses financent des services publics concrets qui facilitent la vie quotidienne. Elles sont la contrepartie des impôts locaux acquittés par les contribuables.

Ces dépenses sont classées en deux grands ensembles :

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Concernent l'ensemble des dépenses réalisées pour sa gestion quotidienne. Il s'agit principalement des dépenses de personnel (salaires, cotisations, etc.), des dépenses d'intervention (allocations de solidarité, subventions aux associations, etc.), du fonctionnement général (fluides, achats, etc.) ainsi que les frais financiers.

Les dépenses de fonctionnement représentent environ 2/3 des dépenses totales des collectivités locales en France.



1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Concernent l'ensemble des dépenses qui donnent lieu directement ou indirectement à l'augmentation durable du patrimoine de la collectivité et qui contribuent à son désendettement. Le remboursement du capital de la dette empruntée constitue une dépense d'investissement obligatoire.

Les dépenses d'investissement nouveau peuvent concrètement financer la construction d'un collège pour un département ou, pour une région, la subvention versée à une commune pour qu'elle rénove sa salle des fêtes.



Il est tentant de vouloir comparer le niveau de dépense entre les collectivités. Régulièrement, des classements paraissent dans les médias. Ils s'appuient souvent sur les ratios suivants :

Dépenses réelles de fonctionnement / population	Dépenses d'équipement brut / population
obligatoire pour toute collectivité de plus de 3 500 habitants	obligatoire pour les collectivités de plus de 10 000 habitants
Chiffres disponibles en début du compte administratif dans la partie « I. Informations générales ».	

Or ces ratios sont imparfaits car ils se fondent sur la notion de « population ». En effet, rapporter ces volumes financiers à la « population » revient à nier les disparités qui existent inévitablement

entre les habitants de deux collectivités distinctes. En raison de ces différences géographiques, économiques et sociales, ces comparaisons ne sont pas toujours pertinentes.

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS



OÙ TROUVER L'INFORMATION ?

Pour apprécier le niveau de dépense d'une collectivité, le compte administratif indique le volume réellement dépensé à la fin de l'année. Cette information se trouve dans les premières pages du compte administratif.

Présentation générale du budget

> Section de fonctionnement – Chapitres

On y trouve le regroupement des dépenses de fonctionnement par chapitre budgétaire.

Au milieu du tableau, il faut alors prendre en compte la ligne **Total des dépenses réelles de fonctionnement**

Sur cette ligne, le montant à prendre en compte est donc la somme des colonnes **Mandats émis**, c'est-à-dire les dépenses réalisées dans l'année, et **Charges rattachées**, c'est-à-dire les dépenses réalisées avant ou après l'année en question mais dont l'acte juridique générateur est intervenu pendant l'année en question.

Pour plus de rigueur, on soustraira de ce total, le chapitre 67 **Charges exceptionnelles** de manière à ne comparer que les dépenses récurrentes et à retrancher les dépenses exceptionnelles.

Pour les dépenses d'investissement, le mécanisme est similaire à la page suivante :

Section d'investissement – Chapitres

Total des dépenses réelles d'investissement

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

Comment apprécier le niveau de dépense de la collectivité ?

Il n'existe pas de niveau « standard » ou « idéal » de dépense pour l'ensemble des collectivités locales. Leur grande diversité (niveaux de service, modes de gestion, nombre d'usagers, etc.) empêche en effet de définir un coût moyen pour les services publics.

Il est en revanche possible de faire des **comparaisons par types d'intervention** des collectivités locales.

Par exemple, si deux collectivités construisent chacune une école pour 100 élèves, on peut bien sûr comparer leurs coûts respectifs.

Il en va de même pour le coût de la prise en charge d'une personne âgée ayant un niveau de dépendance identifié par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Ces indicateurs sont en cours de développement car ils permettent d'améliorer le pilotage des dépenses mais ils sont rarement publiés jusqu'à présent.

Plus intéressante que le niveau de dépense dans une collectivité à un moment donné, l'analyse de l'évolution dans le temps d'un certain type de dépense (personnel, équipement, frais financiers, etc.) révèle les priorités portées par les élus locaux au cours de cette période.

Par exemple, l'augmentation obligatoire et pérenne du salaire des agents ou la réalisation ponctuelle d'une grosse opération d'investissement pendant quelques années peuvent avoir pour conséquence de faire augmenter le niveau de dépense.

Cela ne signifie pas pour autant que la collectivité est mal gérée, mais qu'elle a fixé des priorités en fonction de ses marges de manœuvre.

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

2. D'où proviennent les recettes ?

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

LES RECETTES D'UNE COLLECTIVITÉ ONT DES SOURCES DIFFÉRENTES

Les impôts proviennent des entreprises (comme par exemple la contribution économique territoriale ou la taxe sur les surfaces commerciales) et des ménages (comme par exemple la taxe d'habitation ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

Les dotations sont versées par l'État de façon différente pour chaque territoire en fonction d'une multitude de critères. On y trouve notamment la dotation globale de fonctionnement. Ces dotations sont financées par les contribuables au niveau national.

Les subventions provenant de l'État ou d'autres collectivités. Les subventions viennent essentiellement financer des dépenses d'investissement.

Les autres produits tels que les produits de vente et de gestion du domaine de la collectivité ou les recettes issues de la tarification de certains services publics (piscines ou musées par exemple).

Les emprunts souscrits auprès des institutions financières pour financer les investissements nouveaux.

Pourquoi est-ce utile de connaître l'origine des recettes ?

Il est intéressant de connaître la proportion de chacune de ces recettes ainsi que son évolution. Cela permet de mesurer la part de choix laissée à l'exécutif de la collectivité sur l'origine de ces recettes. Il est également intéressant de mettre en regard ces données aux dépenses de la collectivité



OÙ TROUVER CES INFORMATIONS ?

Les impôts se trouvent au compte 73, les dotations et subventions aux comptes 10, 13, et 74, les autres produits au compte 70, et les emprunts aux comptes 16 (à l'exception des 16449, 165 et 166).

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

3. À combien s'élèvent les recettes ?

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

Les recettes perçues par la collectivité sont affectées à la section d'investissement ou à la section de fonctionnement sans qu'il soit possible de les permuter.

Une subvention accordée pour un projet d'investissement ne pourra pas être dépensée pour financer une dépense de fonctionnement. De même, un emprunt ne pourra jamais être utilisé pour financer la section de fonctionnement.

Lorsque les recettes de fonctionnement excèdent les dépenses de fonctionnement, le surplus (appelé « épargne brute ») vient alimenter les recettes d'investissement.

Où trouver le montant des recettes d'investissement et de fonctionnement ?

Les recettes de fonctionnement sont présentées dans la section de fonctionnement – détail des recettes, au total des recettes réelles. Pour analyser cette somme et la comparer entre collectivité de même taille et échelon, il convient de retrancher à celle-ci les recettes exceptionnelles (compte 77), c'est-à-dire celles qui n'ont pas vocation à être pérennes.

Impôts par habitant



Les recettes d'investissement sont quant à elles présentées dans la section d'investissement, au détail des recettes, au total des recettes réelles, auquel il faut soustraire pour ne prendre en compte que les éléments annuels le compte 1068 augmenté du compte 001 en dépenses.

Souvent utilisés dans les classements pour comparer les collectivités entre elles, trois ratios méritent d'être mentionnés :

- le produit des impositions directes / population ;
- les recettes réelles de fonctionnement / population ;
- le montant de DGF / population.

Ces trois ratios sont obligatoires pour toute collectivité de plus de 3 500 habitants. Ils sont donc disponibles en début du compte administratif dans la partie « I. Informations générales ». Mais, comme expliqué précédemment, les ratios utilisant la variable de la population sont à manier avec une grande prudence.

Dépenses par habitant



LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

4. Dans quelle mesure peut-elle s'autofinancer ?

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

L'autofinancement permet à la collectivité de financer une partie de son investissement avec des ressources qui sont issues de son propre fonctionnement. Il permet de limiter le recours à l'emprunt et représente donc en comparaison une ressource qui « ne coûte rien ».

Dans le cadre de l'autofinancement, la collectivité ne dépend ni des banques pour l'accès au crédit ni des autres collectivités pour les subventions.

Néanmoins, il faut noter que l'autofinancement n'est pas une ressource gratuite, elle repose notamment sur l'impôt. Par ailleurs, financer l'intégralité de ses investissements par l'autofinancement ne serait pas forcément signe de bonne gestion.

D'une part, l'emprunt peut s'avérer dans certaines conditions économiquement intéressant. D'autre part, le recours exclusif à l'autofinancement serait le signe d'une mobilisation trop massive de l'impôt ou d'un sous-investissement.

Dans quelles proportions ma collectivité s'autofinance-t-elle?

- ma collectivité génère-t-elle assez d'épargne pour répondre à l'obligation légale de remboursement d'emprunt ?

ÉPARGNE BRUTE

Quand la collectivité a perçu les recettes et réalisé les dépenses de fonctionnement, il reste un surplus qu'on appelle épargne brute ou capacité d'autofinancement brute. Celle-ci doit être au moins égale au montant du capital des emprunts arrivant à échéance : il s'agit d'une obligation légale.

Relever, en section de fonctionnement, dans le détail des recettes, la ligne

Total des recettes réelles de fonctionnement.

Toujours dans le détail des recettes, relever les montants inscrits au chapitre 77

Recettes exceptionnelles.

Relever, en section de fonctionnement, dans le détail des dépenses, la ligne

Total des dépenses réelles de fonctionnement.

Toujours dans le détail des dépenses, relever les montants inscrits au chapitre 67

dépenses exceptionnelles.

Epargne brute = recettes réelles de fonctionnement – dépenses réelles de fonctionnement + chapitre 67 – chapitre 77

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

- Une fois cette obligation remplie, reste-t-il de l'épargne à ma collectivité pour financer ses investissements ?

ÉPARGNE NETTE

Une fois les emprunts remboursés, il peut rester un montant qu'on appelle épargne nette. Elle est utilisée pour financer de nouveaux investissements.



Point de vigilance

L'épargne nette ne doit pas être analysée sans tenir compte du profil de remboursement de la dette. En effet, plus les remboursements de dette sont élevés, moins il reste d'épargne disponible pour l'investissement.

Ainsi, l'épargne nette peut être faible du fait du choix de la collectivité de rembourser rapidement ses emprunts ou parce qu'elle est très endettée. Pour appréhender le niveau d'endettement se référer à la partie sur l'endettement (notamment capacité de désendettement)

Pour vérifier que le niveau d'investissement est en adéquation avec les capacités financières de la collectivité, il est intéressant de rapporter le montant de cette épargne nette aux investissements :

Calculer la part autofinancée des nouveaux investissements (épargne nette / dépenses réelles d'équipement)



Définition

Il s'agit du taux d'autofinancement des dépenses d'équipement. Les dépenses d'équipement se définissent comme les dépenses d'investissement desquelles on déduit les remboursements de capital des emprunts.



Intérêt

Le ratio permet de mesurer la capacité de la collectivité à financer par son épargne une partie de ses investissements. Plus le ratio est élevé, plus la part autofinancée des investissements est importante, et plus le recours à l'emprunt est limité. A l'inverse, un faible taux d'autofinancement des dépenses d'équipement signifie que la collectivité a davantage recours à l'emprunt pour financer ses équipements.



Limite

Il faut prendre en compte le caractère cyclique des dépenses d'équipement.

Épargne nette = épargne brute – dépenses au chapitre 16 + dépenses au compte 16449 + dépenses au compte 166.

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

POUR ALLER PLUS LOIN

Dans quelle proportion ma collectivité dégage-t-elle de l'épargne ?

- calculer le taux d'épargne brute (épargne brute / recettes réelles de fonctionnement)



Définition

Le rapport entre l'épargne brute et les recettes réelles de fonctionnement permet de déterminer la part des recettes réelles de fonctionnement non consommées par les dépenses réelles de fonctionnement.



Intérêt

Le taux d'épargne brute permet d'appréhender la capacité de la section de fonctionnement à générer de l'épargne. Il est intéressant de comparer les taux d'épargne brute sur plusieurs années. Une stabilité du taux d'épargne témoigne en général d'une section de fonctionnement maîtrisée.



Point de vigilance

Un taux d'épargne brute élevé peut être le signe d'une bonne gestion des dépenses de fonctionnement ou d'une pression fiscale très importante. Le ratio doit donc être rapproché du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (cf. partie sur la fiscalité), afin de déterminer le rôle joué par la pression fiscale dans la formation de l'épargne brute. La situation idéale est de dégager une forte épargne brute sans peser de façon trop importante sur les bases fiscales.

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

5. A combien s'élève la dette et combien coûte-t-elle ?

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

QU'EST-CE QUE LA DETTE ET COMMENT SE DÉCOMPOSE-T-ELLE ?

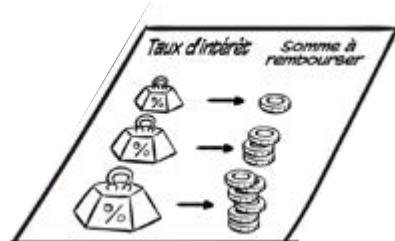
La dette est constituée de l'ensemble des emprunts que la collectivité n'a pas encore remboursés ainsi que des intérêts versés au titre de ces emprunts.

La dette se décompose ainsi entre le capital, c'est-à-dire les sommes empruntées et mobilisables par la collectivité, et les intérêts, c'est-à-dire les sommes versées par la collectivité en contrepartie de cet emprunt.

Les intérêts représentent donc le coût de la dette et sont considérés comme une dépense de fonctionnement obligatoire. Le capital restant dû représente la somme des emprunts qui n'ont pas encore été remboursés à la fin de l'année budgétaire.

L'annuité correspond aux sommes que la collectivité a versées au cours de l'année budgétaire pour rembourser une partie du capital et pour payer ses intérêts.

Les entités qui prêtent de l'argent aux collectivités ne sont pas seulement des banques. Il peut s'agir également d'institutions publiques (Caisse des Dépôts et Consignations, institutions européennes, etc.) ou d'autres institutions privées.



OÙ TROUVER L'INFORMATION ?

Le montant du stock de dette se trouve dans les annexes : Éléments de la dette – État de la dette. On y trouve le capital restant dû au 31/12 (colonne total général).

On trouve la dette contractée au cours de l'année dans la deuxième partie :

Présentation générale

Section d'Investissements

Détail des recettes

chapitre 16 Emprunts et dettes assimilées

(on peut y retirer s'il existe le compte 16449).

Le montant de l'annuité se trouve dans la troisième partie du compte administratif - Vote du budget :

- Intérêts payés au cours de l'année : compte 66111 (section de fonctionnement)
- Capital remboursé au cours de l'année : chapitre 16 – compte 16449 – compte 166 (section d'investissement)
- L'annuité correspond donc à somme des deux montants précédents



LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

6. L'endettement est-il sous contrôle ?

1. COMBIEN MA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. A COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. A COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. MA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. MA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

POURQUOI FAUT-IL SURVEILLER LE NIVEAU D'ENDETTEMENT ?

Si l'endettement présente l'avantage d'être de faire financer des équipements ayant une longue durée de vie par les générations de contribuables qui en bénéficieront. En contrepartie, lorsque son niveau devient trop important, l'endettement peut mettre la collectivité en difficulté. D'abord, parce que la collectivité devra consacrer des sommes substantielles au versement des annuités, ce qui grèvera sa capacité d'investissement (remboursement du capital) et pèsera sur ses frais de fonctionnement (paiement des intérêts).

Ensuite, si les banques considèrent que le taux d'endettement est trop élevé, elles anticiperont des difficultés de remboursement. En réaction, elles appliqueront des taux d'intérêt très élevés au moment d'accorder de nouveaux prêts ou refuseront tout simplement d'en accorder.

Ainsi, une collectivité qui voit sa dette échapper à son contrôle court le risque de payer des intérêts toujours plus élevés et – à long terme – de ne plus pouvoir emprunter.

COMMENT ÉVALUER LE NIVEAU D'ENDETTEMENT ?

Le ratio « encours de dette / population » est souvent utilisé par la presse pour comparer les collectivités entre elles.

Toutefois, il ne permet pas une analyse rigoureuse de l'endettement de la collectivité, du fait de l'utilisation du critère de population qui, comme nous l'avons montré plus haut, n'est pas pertinent.

Deux ratios permettent véritablement d'évaluer le niveau d'endettement d'une collectivité. Tous deux se fondent sur « l'encours de dette » qui correspond au capital restant dû, c'est-à-dire la part des emprunts souscrits qui n'a pas encore été remboursée.

Remarque générale :

L'encours de dette pris en compte pour le calcul des ratios suivants ne recouvre pas l'ensemble des obligations de la collectivité assimilables à de la dette. En effet, une collectivité peut, par exemple, garantir des prêts pour des organismes de logement social ou pour des associations.

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

Encours de dette / épargne brute : La capacité de désendettement



DÉFINITION

Il s'agit de calculer le nombre d'années nécessaires pour rembourser la totalité du stock de dette dans l'hypothèse où la collectivité y affecterait l'ensemble de son épargne.



INTÉRÊT

Le ratio exprime en années la durée théorique de désendettement, il est donc simple à appréhender. Il permet également de comparer des collectivités territoriales relativement différentes.



LIMITES

La capacité de désendettement exprimée en années est une grandeur théorique. En effet, une collectivité est généralement tenue de respecter les engagements de remboursement ou « profil d'amortissement » négocié avec la banque.

En général, elle ne peut pas décider de rembourser plus que ce qui est programmé sans payer des indemnités de remboursement anticipé. Afin de surmonter ces limites, ce ratio peut être croisé avec le ratio épargne nette / recettes réelle de fonctionnement.

Si ce dernier ratio est élevé, cela signifie que remboursement de la dette est étalé dans le temps, et inversement s'il est bas.

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

Encours de dette / recettes réelles de fonctionnement



DÉFINITION

Ce ratio compare la dette restant à rembourser aux recettes affectées au fonctionnement de la collectivité territoriale.



INTÉRÊT

Plutôt que de considérer le stock de dette en valeur absolue, le ratio propose de rapporter la dette de la collectivité à ses revenus annuels. Un ratio élevé signifie que la collectivité est fortement endettée par rapport à ses revenus.



LIMITES

1) Une collectivité territoriale peut avoir un ratio satisfaisant tout en présentant des problèmes de solvabilité. En effet, une collectivité disposant de fortes recettes de fonctionnement mais ayant des dépenses de fonctionnement élevées et rigides affectera l'essentiel de ses revenus au paiement de ses charges, au détriment de l'épargne brute.

Afin de dépasser cette limite, ce ratio peut être complétée par le ratio encours de dette / épargne brute, qui ne prend en compte que la part des recettes de fonctionnement disponibles pour financer la section d'investissement.

2) L'encours de la dette est comparé aux recettes réelles de fonctionnement de l'année en cours. On compare donc une charge pluriannuelle avec une ressource annuelle. Or le remboursement de l'encours peut être étalé sur de nombreuses années.

Ainsi, un bon ratio peut cacher une difficulté à rembourser si l'emprunt doit être remboursé en peu de temps. A l'inverse, un mauvais ratio n'est pas synonyme d'insolvabilité si le remboursement est étalé dans la durée et permet donc de rembourser de faibles sommes chaque année.

Le présent ratio doit donc être croisé avec le taux d'épargne nette et le taux d'épargne brute. Un taux d'épargne nette modeste accompagné d'un taux d'épargne brute élevé signifie que le capital amorti annuellement est important, et inversement.

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

7. La collectivité dispose-t-elle de marges de manœuvre pour diminuer les dépenses de fonctionnement ?

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

QUE SIGNIFIE POUR UNE COLLECTIVITÉ D'AVOIR DES MARGES DE MANŒUVRE ?

Une collectivité dispose de marges de manœuvre financières quand elle est en mesure de faire varier ses dépenses (et ses recettes) facilement.

Une collectivité qui en a peu aura des difficultés à redresser sa situation financière en cas de hausse de ses dépenses ou de baisse de ses recettes.

Deux types de dépenses sont particulièrement rigides, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent être supprimées ou réduites facilement d'une année sur l'autre :

- Les dépenses de personnel.

Puisque les agents des **collectivités** sont majoritairement des titulaires de la fonction publique territoriale (fonctionnaires soumis au statut), même si certains sont dans une situation contractuelle,

- Les **intérêts de la dette**.

Ces dépenses sont obligatoirement inscrites au budget et leur montant ne peut pas être réduit facilement. Ainsi, un des moyens d'intervenir sur ces dépenses pour une collectivité consiste à agir sur sa politique de recrutement ou sur le volume et les caractéristiques de sa dette.

Si d'autres dépenses telles que les achats, les charges intermédiaires ou les subventions sont en théorie plus facilement modulables, les contraintes de fonctionnement et les compétences des collectivités limitent leurs marges de manœuvre dans ce domaine.



LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

Calculer la part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement : dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement



DÉFINITION

Le ratio vise à mesurer le poids des dépenses de personnel (chapitre 012 charges de personnel et frais assimilés) par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement.



INTÉRÊT

Les dépenses de personnel sont considérées comme étant difficilement modulables. Elles ont tendance à augmenter du fait du « glissement vieillesse technicité », c'est-à-dire du fait de l'avancement de la carrière des fonctionnaires.

Lorsque ce ratio est élevé, cela signifie que les dépenses de fonctionnement de la collectivité comprennent d'importantes charges de personnel. Par exemple, dans une commune, les dépenses de personnel représentent entre 50% et 60% des dépenses réelles de fonctionnement en raison des missions qu'elle doit assumer.



LIMITES

- Les dépenses de personnel prises en compte pour ce ratio ne couvrent pas l'ensemble du personnel du service public de la collectivité. En effet, certains services peuvent être délégués au secteur privé au moyen de contrats (délégations de service public, marchés de service, contrats de partenariat, etc.).

Une commune peut ainsi avoir un meilleur ratio en ayant recours à une entreprise privée pour nettoyer ses bureaux, alors même que cela peut coûter plus cher que d'y affecter des agents de la collectivité. Au contraire, une collectivité ne souhaitant pas déléguer au secteur privé ces services obtiendra un ratio moins satisfaisant, alors même que cette décision n'est pas forcément signe de mauvaise gestion.

- Une amélioration du ratio peut résulter d'une augmentation des dépenses réelles de fonctionnement, et non d'une diminution des dépenses de personnel. Il convient donc de bien analyser les causes d'une variation de ce ratio.

- Les dépenses de personnel ne sont pas les seules dépenses à être difficiles à comprimer, ce sont pourtant les seules à être prises en compte dans le ratio. Pour aller plus loin, on peut calculer le taux de rigidité des charges de structure qui prend en compte non seulement les dépenses de personnel, mais également le paiement des intérêts de la dette.

1. COMBIEN MA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. A COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. A COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. MA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. MA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

Le taux de rigidité des charges de structures : dépenses de personnel et intérêts de la dette/ dépenses réelles de fonctionnement



DÉFINITION

Ce ratio mesure la part des dépenses dites rigides, c'est-à-dire très difficiles à compresser, dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement.



INTÉRÊT

Il permet de mesurer les marges de manœuvre dont dispose la collectivité en matière de diminution de ses dépenses de fonctionnement. Lorsqu'une collectivité est en difficulté financière, l'étude de la rigidité de ses charges de structure permet d'évaluer sa capacité à améliorer à moyen terme sa situation.

Une collectivité aura d'autant plus de mal à restaurer ses équilibres financiers par la diminution de ses dépenses de fonctionnement que ses charges de structure seront rigides. Une collectivité ayant une faible rigidité de ses charges de structure est capable d'augmenter à court terme son épargne brute afin d'améliorer sa capacité de désendettement.



LIMITES

Le ratio tend à faire penser que les collectivités territoriales disposant d'une faible rigidité de leurs charges sont mieux gérées. Cette interprétation est erronée.

Des charges rigides ne sont en aucun cas problématiques si la collectivité est dans une situation financière saine ne l'obligeant pas à diminuer ses dépenses de fonctionnement.



OÙ TROUVER L'INFORMATION ?

Les dépenses de personnel sont retracées au chapitre 012.

Les intérêts de la dette apparaissent au chapitre 66 (dépenses de fonctionnement). Pour calculer les dépenses réelles de fonctionnement, aller en section de fonctionnement, au détail des dépenses, au total des dépenses réelles de fonctionnement. Pour plus de rigueur, il faut soustraire de cette somme au total des dépenses réelles de fonctionnement le chapitre 67 (charges exceptionnelles).

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

8. La collectivité dispose-t-elle de marges de manœuvre fiscales ?

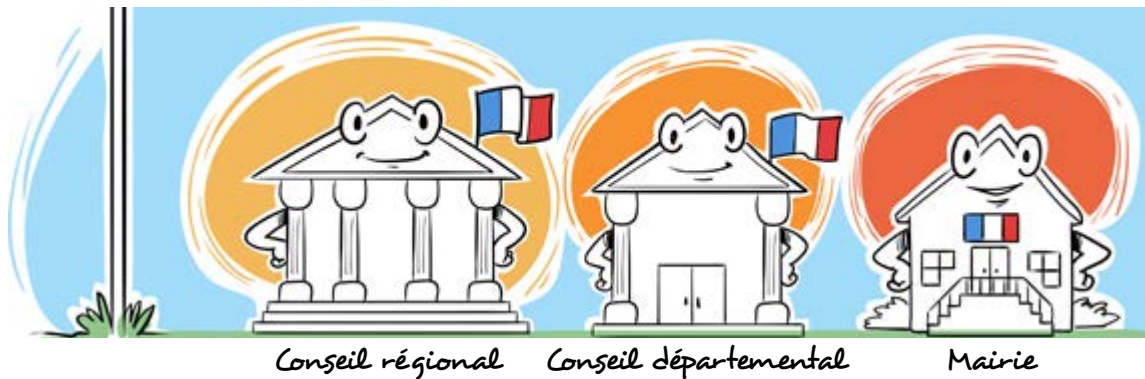
1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

Le financement des collectivités territoriales provient en partie des impôts locaux (taxe d'habitation, taxes foncières, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, etc.).

Le produit de chacun de ces impôts est soit totalement perçu par un type de collectivités (le produit de la taxe d'habitation revient aux communes par exemple), soit partagé entre plusieurs types de collectivités (le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est partagé entre les communes, les départements et les régions par exemple).

Le produit de ces impôts locaux résulte principalement des décisions prises par les conseils municipaux, départementaux et régionaux en matière de taux. Ceux-ci ont en effet la possibilité de voter chaque année une hausse ou une baisse des taux des impôts locaux qui leur reviennent au sein d'une fourchette légalement déterminée.

Les collectivités territoriales peuvent donc utiliser ce levier de financement dans le respect de limites strictes, ce qui contraint leurs marges de manœuvre.



FOCUS

La fiscalité, comment ça marche ?

Les impôts constituent la ressource principale des collectivités territoriales pour financer les services publics. Pour chaque impôt, le produit fiscal perçu par une collectivité publique est égal au produit de la base fiscale, c'est-à-dire ce sur quoi porte l'impôt (foncier, habitation, activité), et du taux voté par les élus. Le Parlement impose ou laisse parfois la possibilité aux élus locaux de réduire la base fiscale au moyen d'exonérations ou le produit fiscal grâce à des dégrèvements au profit de certaines catégories de contribuables. Les exonérations et dégrèvements imposés aux collectivités sont alors compensés par l'Etat au moyen de dotations. Pour cette raison, environ un dixième des impôts locaux est en réalité acquitté par les contribuables nationaux par substitution.

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

POURQUOI EST-IL INTÉRESSANT DE COMPRENDRE CETTE INFORMATION ?

L'analyse des marges de manœuvre fiscales permet de comprendre la capacité légale d'une collectivité territoriale à augmenter ou baisser les impôts locaux dans les prochaines années en fonction de sa situation financière initiale. Si la fiscalité constitue en effet une ressource majeure des collectivités territoriales, elles ne sont pas toutes égales sur ce sujet.



Celles-ci sont plus ou moins riches et doivent répondre à des besoins sociaux très variables d'un territoire à l'autre. Elles adoptent donc des stratégies différentes en matière de fiscalité.

Par exemple, une collectivité disposant d'un territoire riche, c'est à dire bénéficiant de bases fiscales importantes, pourra maintenir des taux de fiscalité relativement bas. A l'inverse, pour obtenir un produit fiscal équivalent, une collectivité disposant d'un territoire moins favorisé, c'est-à-dire disposant de bases fiscales plus réduites, devra voter des taux de fiscalité comparativement plus élevés.

OÙ TROUVER L'INFORMATION ?

Outre le montant d'impôts locaux perçus par une collectivité, le compte administratif propose un indicateur intéressant permettant d'apprécier la pression fiscale appliquée sur son territoire : le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

C'est l'indicateur n°8 affichée dans la première partie du compte administratif « Informations générales », section « Informations statistiques, fiscales et financières ». Cette information est obligatoirement renseignée par les communes de 10 000 habitants et plus, les départements et les régions.

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

COMMENT MESURER LES MARGES DE MANŒUVRE FISCALES DE MA COLLECTIVITÉ ?



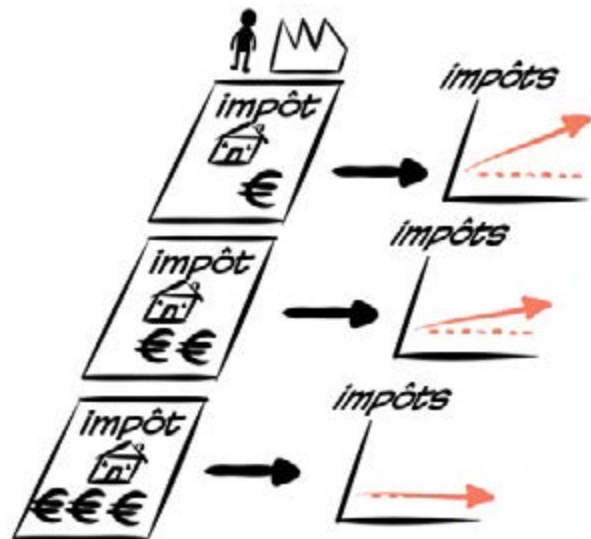
Définition

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal mesure la pression fiscale exercée par la collectivité sur son territoire par rapport à la moyenne nationale. Pour obtenir cet indicateur, on utilise la notion de potentiel fiscal. Cette notion correspond au produit fiscal qui serait perçu par la collectivité territoriale si elle appliquait à ses bases fiscales brutes les taux moyens nationaux pour les impôts locaux qu'elle perçoit. Cet indicateur permet donc de comparer la mobilisation du levier fiscal par une collectivité au regard des autres collectivités de taille comparable.



Intérêt

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal permet de vérifier les marges fiscales dont dispose la collectivité. Lorsque la collectivité territoriale a un coefficient égal à 1 (ou 100%), cela signifie qu'elle se situe dans la moyenne concernant la mobilisation du levier fiscalité. Un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal inférieur à 1 indique que la collectivité applique une pression fiscale inférieure à la moyenne, c'est-à-dire qu'elle dispose de marges de manœuvre pour augmenter ses taux. À l'inverse, un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal supérieur à 1 signifie que la collectivité fait davantage appel à la fiscalité par rapport à la moyenne pour financer ses interventions. Dans ce cas, elle ne dispose pas de faibles marges de manœuvre pour accroître davantage la pression fiscale.



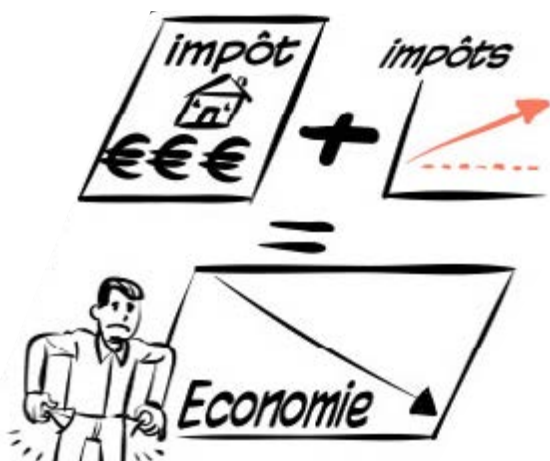
LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS : UNE ANALYSE EN HUIT QUESTIONS

☑ Limites :

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal ne permet pas d'expliquer pourquoi la pression fiscale est élevée dans cette collectivité.

Or, plusieurs explications sont possibles :

- Une pression fiscale élevée peut s'expliquer par la faiblesse des bases fiscales de la collectivité, c'est-à-dire que le territoire a peu de richesse en stock. Par conséquent, elle doit augmenter ses taux afin de dégager un produit fiscal suffisant pour financer ses services publics. Cet effet peut être d'autant plus puissant que les collectivités dotées de faibles bases fiscales ont généralement une population précaire demandant un niveau de services important qu'il faut alors financer pour partie par l'impôt.



- Une pression fiscale élevée peut également découler du choix de la collectivité de ne pas recourir excessivement à l'emprunt et de financer par elle-même ses nouveaux investissements.
- Une pression fiscale élevée peut résulter d'un endettement important que la collectivité doit assumer. Une collectivité fortement endettée ou qui choisit de rembourser sa dette sur une courte durée est contrainte de dégager une forte épargne brute. Pour ce faire, elle doit augmenter ses recettes de fonctionnement, ce qui passe essentiellement par la hausse des taux de fiscalité. Afin de vérifier cette hypothèse, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal doit être croisé avec le taux d'épargne nette. Si le taux d'épargne nette est faible, cela signifie que la collectivité est contrainte d'accroître la pression fiscale pour dégager l'épargne nécessaire au remboursement

1. COMBIEN LA COLLECTIVITÉ DÉPENSE-T-ELLE ?
2. D'OÙ PROVIENNENT LES RECETTES ?
3. À COMBIEN S'ÉLÈVENT LES RECETTES ?
4. DANS QUELLE MESURE PEUT-ELLE S'AUTOFINANCER ?
5. À COMBIEN S'ÉLÈVE LA DETTE ET COMBIEN COÛTE-T-ELLE ?
6. L'ENDETTEMENT EST-IL SOUS CONTRÔLE ?
7. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR DIMINUER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ?
8. LA COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ?

POUR EN SAVOIR PLUS

Tout d'abord, de nombreuses collectivités rendent disponibles directement sur leur site Internet des données synthétiques sur leur situation financière ainsi que leurs documents budgétaires sous un format téléchargeable.

D'autres sites Internet permettent de connaître la situation financière globale des collectivités territoriales et de mettre à jour les chiffres utiles pour calculer les ratios financiers.

Un portail de l'Etat porté conjointement par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) rassemble les informations relatives aux collectivités territoriales : www.collectivites-locales.gouv.fr Il permet notamment d'accéder aux comptes des collectivités depuis l'année 2000, à des analyses et à des statistiques. La rubrique « finances locales » donne accès à des données sur les dépenses, les recettes et la fiscalité des collectivités.

Les rapports annuels de l'Observatoire des finances locales dressent un état des lieux des finances des collectivités. **Le Comité des finances locales** y publie également des rapports thématiques. Enfin, la plateforme de données publiques www.data.gouv.fr donne également accès aux budgets des collectivités territoriales depuis 2006.

La **DGCL** publie chaque année également sur son site Internet [Les collectivités locales en chiffres](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) comprenant une partie détaillée sur les finances des collectivités locales et la fiscalité locale.

La brochure « Les chiffres-clés des collectivités locales » en présente une version synthétique. La DGCL met également en ligne sur un site dédié les données individuelles des dotations de l'État aux collectivités territoriales :

www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/

Enfin, les transferts de l'État aux collectivités font l'objet d'un document budgétaire annexé au projet de loi de finances :

www.performance-publique.budget.gouv.fr/

Ce site fournit également d'utiles explications sur les finances publiques.

Attention, les publications de chiffres s'effectuent avec un décalage temporel. Par exemple, la DGCL publie en 2013 les chiffres agrégés des comptes administratifs de l'exercice 2011. De même, il est important de s'assurer que le périmètre de comparaison est bien identique. Par exemple, certaines publications ne concernent que les collectivités territoriales au sens de la Constitution, d'autres y ajoutent les différents organismes associés, notamment sous forme d'établissements publics.

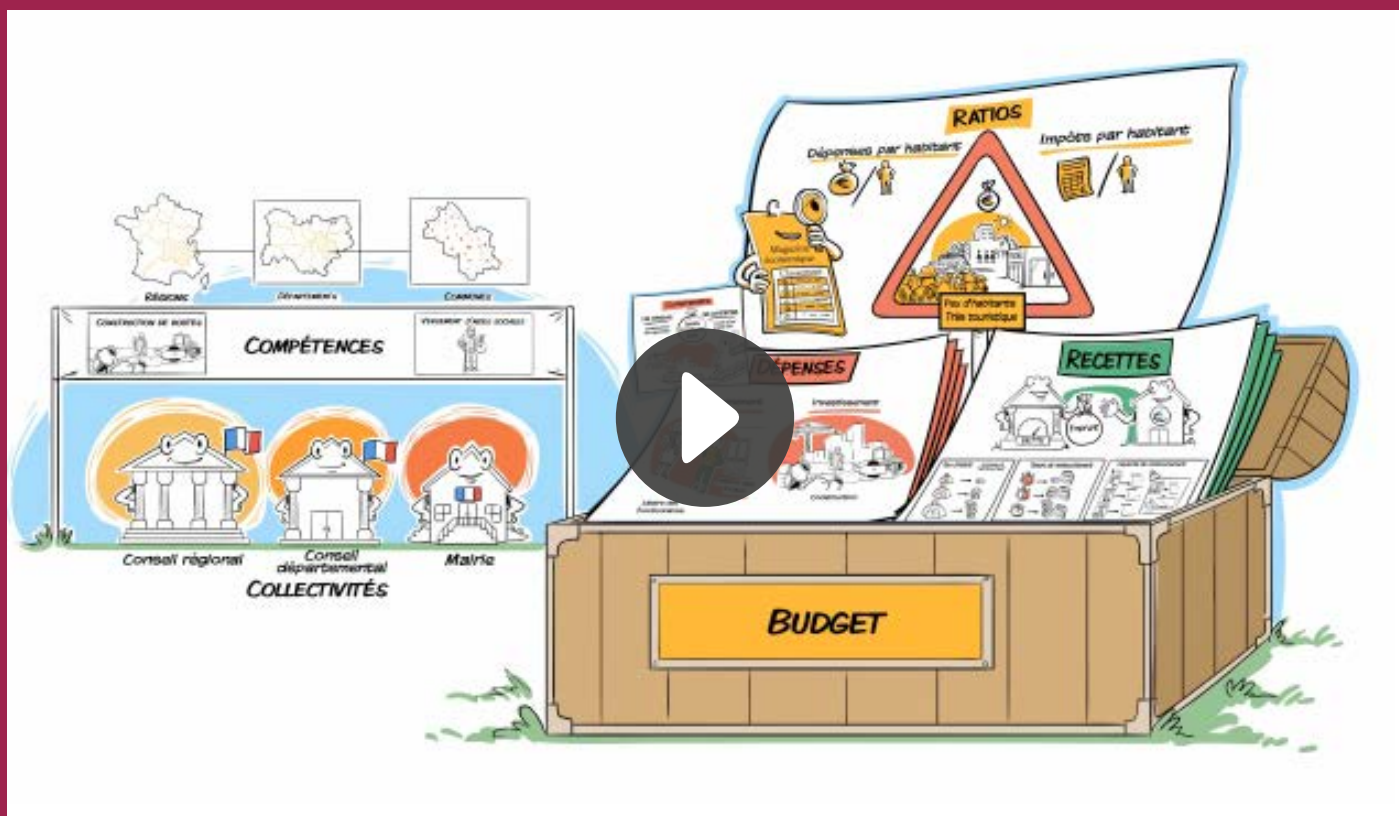
Impression CNFPT
Octobre 2015

Conception éditoriale : Patricia Bamba, INET

Crédits photos : Pascal Bastien
Dessins issus de la vidéo réalisée par Sydo

Graphisme :  VOITURIEZ & OBRINGER

Ce double projet éditorial (étude et vidéo) a pu voir le jour grâce à la contribution de Béatrice Calligaro et Marie Stenger de l'INET ainsi qu'à Théodore Schiele, étudiant en master 2^{ème} année à l'IEP de Strasbourg.



COMPRENDRE LE BUDGET D'UNE COLLECTIVITÉ EN 3 MIN