

Gestion financière des collectivités territoriales

Analyse financière et fiscale
Gestions externes
Intercommunalité
Péréquation
Modes de gestion
Dette et trésorerie
Organisation budgétaire et comptable

Cabinet Michel Klopfer

Sommaire

Auteurs.....	11
Sigles et abréviations.....	13
Glossaire	17
Introduction	25
Partie I	
Principes de base	27
1 Objectifs de la fonction financière en collectivité	29
2 Environnement décisionnel des collectivités locales.....	33
3 Éléments de mathématiques actuarielles.....	39
4 Contraintes de la gestion financière.....	49
Partie II	
Analyse financière et fiscale des collectivités locales.....	55
5 Objectifs et méthodes de l'analyse financière	59
6 Choix des indicateurs d'analyse	65
7 Signes avant-coureurs de dégradation	79
8 Analyse et prospective fiscales.....	87
9 Analyse et choix des investissements.....	109
10 Politique tarifaire.....	117
11 Prospective et stratégie financières	125
12 Communication financière.....	147
Partie III	
Gestions externes : risques financiers des satellites	157
13 Présentation générale des gestions externes par les communes et les intercommunalités.....	159
14 Gestions externes par les régies et des établissements publics locaux spécialisés	169

15	Analyse financière des entreprises et application aux gestions externes par des organismes de droit privé	179
16	Analyse financière des organismes de logement social	211
17	Enjeux de gestion financière des services départementaux d'incendie et de secours	221
18	Garanties d'emprunt	237
19	Consolidation des comptes et consolidation des risques	241
Partie IV	Enjeux financiers et fiscaux de l'intercommunalité et de la réforme territoriale	251
20	Incidences fiscales des choix intercommunaux et autres regroupements	255
21	Transferts de compétences : impacts budgétaires et patrimoniaux	271
22	Financement de la filière « déchets »	295
23	Financement des compétences eau et assainissement	309
24	Stratégie financière de la ressource et de la charge du bloc communal	317
Partie V	Péréquation	343
25	Critères de mesure des inégalités et leur utilisation dans la péréquation	345
26	Péréquation verticale	359
27	Péréquation horizontale	375
Partie VI	Modes de gestion (régie, DSP, financement de projet...)	387
28	Arbitrage entre les différents modes de gestion	389
29	Structuration financière d'un projet	395
30	Cas des PPP	399
31	Cas des délégations de service public	411
32	Mandat, crédit-bail et emphytéotes	431
33	Gestion de la TVA et des impôts commerciaux	435
Partie VII	Gestion de dette	441
34	Cadre juridique de l'emprunt	443
35	Panorama historique et actuel des prêteurs des collectivités	449

36	Taux d'intérêt et mode d'amortissement	459
37	Risque de taux et stratégie d'endettement	467
38	Gestion active de l'encours.....	483
39	Emprunts obligataires	513

Partie VIII **Gestion de trésorerie** 527

40	Contexte réglementaire.....	529
41	Planification de la trésorerie.....	533
42	Lignes de trésorerie et NEU CP	539
43	Trésorerie zéro.....	545

Partie IX **Organisation budgétaire et comptable** 555

44	Cadre juridique, budgétaire et comptable	557
45	Règlement financier	565
46	Orientations et arbitrages budgétaires et vote du budget	569
47	Gestion des engagements	573
48	Gestion du patrimoine et de l'inventaire.....	579
49	Gestion des régies d'avances et de recettes.....	585
50	Gestion en autorisations de programme et d'engagement et en crédits de paiement (AP-CP et AE-CP).....	589
51	Finalité et techniques de comptabilité analytique dans les budgets locaux	601
	Bibliographie	609
	Index	611
	Table des matières.....	619

Introduction

Plus de quatre décennies après une loi de décentralisation marquée par la « libre administration des collectivités locales », la gestion financière des villes, départements, régions et groupements s'est profondément transformée : liberté budgétaire, forte extension subie ou voulue des compétences, diversification des instruments de financement, développement de la gestion des comptes de stock (trésorerie, patrimoine, etc.), généralisation de la prospective financière, croissance exponentielle de l'intercommunalité au départ incitative puis de plus en plus contraignante sous l'égide des préfets, réduction de l'autonomie financière et fiscale, mise en œuvre du contrôle de gestion et de la mutualisation des moyens, péréquation pour partie encouragée mais aussi parfois contrariée, dans un contexte de très forte tension sur la ressource financière, suspicion persistante des élus locaux à l'égard d'un État central impécunieux qui après avoir baissé les dotations puis imposé la contractualisation continue de demander aux collectivités de l'aider à maîtriser son propre déficit et sa propre dette.

Sur le strict plan normatif, d'importants chantiers législatifs et réglementaires ont permis de mieux appréhender la gestion financière des collectivités locales : réformes de l'ensemble des plans comptables parachevé par une harmonisation des nomenclatures et une fusion des soldes d'exécution de l'ordonnateurs et du comptable, resserrement du contrôle budgétaire en liaison avec le suivi des engagements, extension de la faculté de gestion pluriannuelle de la section d'investissement puis de la section de fonctionnement, obligation de transparence financière, en particulier pour les gestions externes, rapprochements avec les normes de la comptabilité privée, avec l'expérimentation de la certification comptable.

De nouveaux schémas de management se font jour dans la préparation budgétaire et là où la décision publique se construisait en ajustant principalement les recettes aux dépenses, le schéma se renverse pour subordonner le mode d'exercice des compétences aux capacités financières résiduelles.

Cette évolution sensible des conditions d'exercice de la fonction financière en collectivité a conduit à une refonte

et un élargissement des thèmes de *Gestion financière des collectivités territoriales*, dont les huit premières éditions étaient parues respectivement entre 1993 et 2018 aux Éditions du Moniteur. Le nombre de chapitres est passé de 40 à 51 depuis l'édition précédente.

Cette version 2024 a pour sous-titres « Analyse financière et fiscale, gestions externes, intercommunalité, péréquation, modes de gestion, dette et trésorerie, organisation budgétaire et comptable » et elle comporte neuf parties.

Les principes de base (partie I) ont pour but de fournir le langage nécessaire à l'appréhension de la fonction financière en collectivité locale : les objectifs généraux de la fonction financière, l'environnement des acteurs publics locaux, les bases du calcul actuariel et la prise en compte des contraintes de l'exercice de la fonction financière en collectivité.

L'analyse financière et fiscale (partie II) appréhende l'évaluation des marges de manœuvre financières et également décisionnelles des assemblées locales et de leurs exécutifs. Cette analyse prend en compte le mode de raisonnement des partenaires extérieurs (préfectures, chambres régionales des comptes, prêteurs), tout comme les choix de politique publique qui se posent aux élus, en liaison en particulier avec les problématiques de forte contrainte sur la ressource. Elle intègre également les techniques de gestion de la ressource fiscale. Un développement est également mené sur les méthodes de choix d'investissement, de politique tarifaire ou de communication financière qui peuvent être associées à une réflexion sur les marges de manœuvre financières.

Les gestions externes (partie III) présentent, d'une part, le périmètre consolidé des partenaires publics et privés des collectivités locales et, d'autre part, les principes d'analyse financière de leurs comptes par type d'entités : sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés publiques locales (SPL), sociétés de projet (SEMOP), associations, organismes de l'habitat, services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), etc. L'étendue des relations financières entre les collectivités et chacune de ces entités est développée aussi bien en matière de flux directs

que d'hors-bilan (garanties données ou reçues, etc.) avec les incidences fiscales qui leur sont liées. Le concept de consolidation ou d'agrégation est examiné, au travers des différentes acceptions du terme (consolidation légale, consolidation des comptes, consolidation des risques).

L'intercommunalité et la réforme territoriale (partie IV) comprennent l'analyse de l'ensemble des enjeux financiers et fiscaux de la construction ou de l'évolution des groupements à fiscalité propre et en particulier des communautés et des métropoles qui lèvent l'intégralité de l'impôt économique sur le territoire : incidences pour les contribuables, mise en œuvre des flux financiers entre l'EPCI et les communes, impact sur les dotations... Les incidences financières des principaux choix institutionnels et organisationnels offerts aux groupements (périmètre, compétences, transferts de charge, mutualisation, etc.) et les enjeux stratégiques des « pactes financiers communautaires » entre groupement et communes sont largement développés ; ils mettent en relief le mode de gestion de l'interdépendance financière avec en particulier les spécificités de mise en œuvre des compétences relatives aux déchets d'une part, à l'eau et à l'assainissement d'autre part.

La péréquation (partie V) explique en quoi la volonté des pouvoirs publics nationaux, de toute sensibilité, de réduire les inégalités entre les territoires, a profondément imprimé sa marque sur les collectivités de toutes natures (régions, départements, communautés et communes) : modification des indicateurs de richesse, arbitrages entre ressources de la collectivité et ressources de sa population d'une part, entre urbain et rural d'autre part. Cette partie tente d'appréhender en quoi le développement mais aussi les limites de la péréquation ont infléchi fortement les choix stratégiques des exécutifs de toute nature, au regard de l'impossibilité désormais de cumuler mandat national et exercice d'un exécutif local.

Les modes de gestion (partie VI) visent à exposer en toute objectivité les facteurs qui conduisent à arbitrer quant au mode de réalisation d'un projet en détaillant les caractéristiques du choix entre régie, délégation, partenariat et formules mixtes, en prenant en compte les problématiques de gestion de la TVA par la voie fiscale ainsi que l'exposition aux impôts commerciaux dans tous les cas où les collectivités exercent ou délèguent des activités qui les placent en concurrence avec des entreprises.

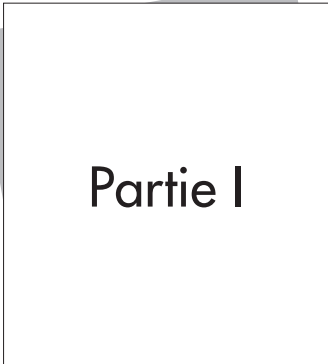
La gestion de la dette (partie VII) comprend l'ensemble des techniques et des raisonnements qui permettent de choisir les caractéristiques de taux, de durée et de profil d'amortissement d'un contrat, de procéder à une gestion active de l'encours, et de mettre en place de nouveaux moyens de financement. Au travers de l'examen de ces différentes techniques, l'accent est mis, d'une part, sur les choix de stratégie permettant au responsable financier de minimiser le coût de son appel au financement extérieur et, d'autre part, sur les excès de certains choix ayant conduit à des dérives financières.

La gestion de trésorerie (partie VIII) montre en quoi la prise en compte de l'encaisse vient infléchir les considérations de gestion de dette. Les différents développements de cette partie visent à permettre au responsable financier de maîtriser, en liaison avec le comptable du Trésor et la banque, l'ingénierie financière et l'ingénierie organisationnelle, qui associées l'une à l'autre conduisent, en toute sécurité, à une trésorerie minimale.

L'organisation budgétaire et comptable (partie IX) intègre les développements réglementaires, financiers et organisationnels liés aux textes relatifs, d'une part, à la gestion des engagements et, d'autre part, à la mise en œuvre de la gestion pluriannuelle. Cette partie décrit le contenu du projet de management qui est généralement lié, dans une collectivité, à la mise en œuvre d'un nouveau système d'information financière. La problématique de l'élaboration d'un règlement financier ou d'un guide des procédures financières est développée au travers des expériences qui ont été menées en la matière. Cette partie intègre également la gestion du patrimoine, la tenue de régies d'avances ou de recettes et enfin l'apport de la comptabilité analytique dans le monde local.

Ce livre a été conçu à partir de la méthodologie et de la pratique des 11 rédacteurs, consultants-formateurs du Cabinet Michel Klopfer. Il présente les raisonnements de gestion financière, comme les auteurs auraient souhaité qu'on les leur introduise, lorsqu'ils les ont appris eux-mêmes. Aussi, en permettant au lecteur de se forger sa propre grille d'analyse, cet ouvrage vise surtout à susciter de sa part de nouvelles pratiques innovantes de gestion financière.

« On n'apprend pas à dessiner en regardant un professeur qui dessine » (Blaise Pascal).



Partie I

Principes de base

Quatre préalables sont examinés en introduction à l'ouvrage. Ce sont autant de lignes directrices que tout responsable de collectivité, élu ou cadre, doit être à même de prendre en compte afin d'éclairer les enjeux de ses décisions opérationnelles.

Quels sont les objectifs de la fonction financière ? Question fondamentale qu'illustre le propos éternel de Sénèque : « Il n'est de bon vent que pour celui qui sait où il va ».

Quel est l'environnement de la fonction financière ? Tout responsable local doit appréhender ses interfaces avec le monde extérieur : il doit prendre en compte la manière dont se sont forgés au cours de plus de quatre décennies de décentralisation financière, les rapports de force et d'influence entre État, collectivités, monde économique, bailleurs de fonds, etc.

Quel est le langage de la fonction financière ? Cette recherche de l'outil de mesure des résultats obtenus

conduit à feuilleter les pages indispensables de mathématiques actuarielles. Ces formules servent aussi bien aux calculs de taux d'intérêt qu'à l'évaluation des modes de choix d'investissements publics, entre autres en matière de transition écologique, et par ailleurs de l'évaluation de la rentabilité des entreprises partenaires et donc de l'appréciation des capacités de négociation du public face au privé.

Quelles sont les contraintes de la fonction financière en collectivité ? Si les trois premiers principes décrits ci-dessus peuvent donner l'impression qu'il n'y a qu'un seul type de gestion financière, commune à toutes les structures publiques ou privées, l'exposé des contraintes nous montrera les principes aussi bien réglementaires que décisionnels ou tout simplement de prudence, lesquels différencient le gestionnaire de fonds publics de celui qui agit dans le cadre d'une organisation de droit privé.

Objectifs de la fonction financière en collectivité

Jusqu'aux dernières années du xx^e siècle, la fonction financière, au sein du secteur public local, ne s'était pas distinguée véritablement de la fonction budgétaire dont elle n'était qu'un simple appendice. Le contrôle *a priori*, la séparation de l'ordonnateur et du comptable, l'existence, aux premiers temps de la décentralisation, de circuits spécifiques de financement, la règle de dépôt des fonds au Trésor, et aussi pendant très longtemps l'insuffisance d'offre en matière de formations spécialisées, etc., toutes ces contraintes pouvaient donner l'impression d'une fonction financière au rabais qui se serait limitée à une pure intendance budgétaire. Certaines de ces contraintes ont été progressivement levées, d'autres subsistent, mais n'empêchent plus aujourd'hui la fonction financière de prétendre à la mise en œuvre des objectifs fondamentaux qui peuvent être considérés comme les bases mêmes du métier. Ces objectifs fondamentaux sont au nombre de trois :

- appréhender les flux financiers résultant des décisions budgétaires et les ressources de couverture qu'ils nécessitent à court et moyen terme ;
- optimiser le résultat financier pour une politique budgétaire donnée ;
- instruire, en amont des décisions, les dossiers mettant en évidence les incidences financières des projets et leurs conséquences sur les relations avec les partenaires extérieurs.

1.1 Maîtriser les flux et les ressources

« Appréhender les flux financiers résultant des décisions budgétaires et les ressources de financement qu'ils nécessitent », cela signifie traduire, en termes monétaires, les conséquences aussi bien des décisions de politique publique prises par l'assemblée délibérante que de la mise en œuvre effective de ces décisions par les services, en particulier en ce qui concerne la planification des opérations dans le temps.

En d'autres termes, le responsable financier doit être en mesure de déterminer les flux de recettes et de dépenses

générés par ces décisions et, par conséquent, d'apprécier les besoins de financement qui en résultent, aussi bien en matière de ressources pérennes (impôts, recettes d'exploitation, dotations, etc.) que de ressources provisoires telles que l'emprunt ou des formes assimilées telles que le financement par l'entreprise (PPP, crédit-bail, etc.).

L'analyse des flux financiers doit se faire en permanence à deux niveaux :

1. le niveau des flux de trésorerie (décaissements et encaissements du comptable) dont découlent les besoins de financement proprement dits avec la nécessité de prévenir la cessation de paiement mais aussi à l'inverse l'excès que représenterait le surfinancement ;
2. le niveau de l'exécution budgétaire (mandats et titres), cette opération ayant trois finalités :
 - appréhender l'équilibre comptable, principalement à l'approche de la fin de l'année lorsqu'il est nécessaire d'estimer un futur compte administratif ;
 - contribuer à l'élaboration d'une prospective pluriannuelle, visant à apprécier les conditions de l'équilibre futur ;
 - poser les bases d'une optimisation, que celle-ci s'appelle rationalisation des choix budgétaires, contrôle de gestion ou LOLF et en prenant en compte de plus en plus souvent des concepts de mutualisation avec les collectivités voisines avec lesquelles l'interdépendance se renforce.

Dans cette approche des flux financiers, il est clair qu'une distinction doit être faite en permanence entre :

- les flux d'exploitation (en gros la section de fonctionnement) qui sont caractérisés par un fort caractère de récurrence des opérations ;
- les flux d'investissement, qui, s'ils n'ont plus le caractère « extraordinaire » qu'on voulait bien leur conférer autrefois, sont néanmoins sujets à des fluctuations importantes, et bien souvent à des aléas qui s'imposent au responsable public (litiges ou recours des tiers, sinistres physiques ou climatiques, marchés infructueux, etc.).

De la connaissance des flux « physiques » (exploitation et investissement) découle donc la décision sur les flux financiers. Celle-ci doit être appréciée selon deux critères :

- par nature, à savoir ressources définitives ou ressources provisoires (emprunts et fonds assimilés tels que crédit-

bail, et autres types d'engagements hors bilan, etc.). Il s'agit là de l'arbitrage majeur de politique publique. Un excès d'endettement nuit à l'indépendance de la collectivité qui peut s'avérer dans l'incapacité de faire face à ses échéances. En revanche, un excès de ressources propres (autofinancement) constitue à l'évidence un gâchis de fonds publics, puisqu'il correspond à un prélèvement d'impôts et/ou de tarifs qui ne donne pas (encore) lieu à une production de services ou d'équipements apportés à la population ;

– par durée, à savoir financement à long terme ou financement à court terme ? Le responsable financier ne doit jamais oublier un principe essentiel de nature comptable : « *les ressources financent les emplois* ». Ce principe a pour corollaire que la durée des ressources doit être adaptée à celle des éléments d'actif qu'elles doivent couvrir. En analyse financière, on a pour habitude de distinguer, aussi bien à l'actif qu'au passif, le haut de bilan, qui caractérise les éléments pérennes (investissements et emprunts à long terme) du bas de bilan correspondant, lui, aux éléments liquides (encaisse à l'actif et crédits de trésorerie au passif). La règle essentielle est donc de bien proportionner la durée des ressources et celle des emplois. Si la durée d'exigibilité des ressources est trop courte, la collectivité accroîtra sa vulnérabilité puisque l'amortissement des emprunts contractés précèdera la reconstitution de l'épargne, risquant de conduire à une grave crise de solvabilité. Mais si les ressources sont trop longues (c'est-à-dire si la collectivité finance même son actif de trésorerie par des emprunts à 15 ans ou plus), cela occasionnera un surfinancement générateur de charges d'intérêt indues.

On voit donc, à la lumière de ces choix, l'importance d'une bonne appréhension de la nature des flux physiques préalablement à la définition des flux financiers.

1.2 Optimiser le résultat financier

Ayant déterminé les besoins générés par la politique budgétaire, il s'agit de mettre en place les ressources au moindre coût et cette dimension constitue, à proprement parler, l'apanage du responsable financier chargé de contracter les financements dans les meilleures conditions possibles.

1.2.1 Coût financier du passif

Un point indispensable doit être précisé : le critère central de l'efficacité est le niveau des frais financiers (en faisant ici abstraction des éventuels produits financiers qui, sans être interdits, restent marginaux en collectivité) et non celui de l'annuité. Pour bien apprécier ce facteur essentiel de la gestion financière, il faut se pénétrer d'une approche en compte de stock ou de bilan, qui n'est pas usuelle en

collectivité territoriale. En effet, les assemblées délibérantes ne votent que des comptes de flux et, s'il y a bien un compte de gestion tenu par le comptable, le résultat de fin d'année n'en tient budgétairement pas compte. Or, au sein de l'annuité, il y a une différence essentielle entre les deux termes qui la composent :

– les frais financiers représentent un appauvrissement du patrimoine de celui qui les décaisse ;

– le remboursement du capital dû ne représente ni un appauvrissement, ni d'ailleurs un enrichissement de celui qui l'effectue. Il est tout simplement neutre sur le patrimoine (qui paie ses dettes conserve un patrimoine net inchangé). De toute augmentation de l'annuité versée, provoquée par un amortissement plus rapide du capital restant dû, résulte *ipso facto* une diminution de l'encours de la dette et, par conséquent, une reconstitution, à due proportion, de la capacité de la collectivité à contracter de nouveaux crédits auprès du système bancaire. Ce deuxième objectif, qui consiste à optimiser le résultat financier, doit également être bien compris quant à ses modalités :

– il s'agit de limiter les frais financiers et non les seuls taux d'intérêt ; n'oublions jamais que les charges financières sont le produit de trois termes : un taux d'intérêt, un encours emprunté et une durée d'utilisation. C'est sur les trois qu'il faut agir,

– dans le calcul des frais financiers interviennent de nombreuses incertitudes : aléas internes avec l'évolution des principales recettes et dépenses de la collectivité qui sont plus ou moins soumises à l'inflation et à bien d'autres facteurs, aléas externes liés à l'évolution des taux d'intérêt et éventuellement de change, à l'exercice de la concurrence entre les prêteurs, à la plus ou moins grande abondance de l'offre bancaire, etc. C'est en fait la minimisation de la valeur actuelle nette (VAN) (voir § 373.4) qui permet d'optimiser le résultat financier. Ce concept de VAN s'applique aussi bien à la dette qu'aux choix d'investissements publics, aux opérations avec les délégataires, les titulaires de contrats de partenariat, les satellites de type SEM ou SPL.

1.2.2 Coût politique des autres ressources

La gestion financière ne se limite pas à l'arbitrage entre endettement et augmentation de la pression fiscale ou tarifaire.

Toute décision permettant d'accroître les ressources de la collectivité, sans supporter le coût politique d'une élévation des taux ou des tarifs doit être regardée comme une optimisation du résultat financier. Il en est ainsi par exemple des actions suivantes :

– augmentation des bases d'imposition (résultant d'un contrôle des contribuables existants ou bien de l'arrivée de nouveaux contribuables) ;

Choix des indicateurs d'analyse

Depuis la loi sur l'administration territoriale de la République (1992), le législateur a souhaité introduire, par la publication annuelle de ratios financiers, un élément de transparence financière. Cette excellente intention n'a pu malheureusement déboucher sur la conception de véritables ratios d'analyse parce qu'on a voulu faire jouer deux rôles différents à ces indicateurs : informer l'opinion publique et permettre le fonctionnement d'un réseau d'alerte aussi bien interne à la collectivité qu'externe.

À l'époque, des débats ont opposé les tenants de « ratios de niveau » politiquement plus parlants et ceux qui, à juste titre, considéraient que seuls les « ratios de structure » pouvaient revêtir une signification financière. En fin de compte, le choix effectué a consisté à privilégier des indicateurs simples, mais relativement peu significatifs, et dont l'usage, s'il était exclusif, viendrait fausser la pertinence de l'analyse. De fait, la situation n'a que peu évolué depuis maintenant trois décennies, ce qui explique que ce ne sont pas ces indicateurs « réglementaires » qui sont privilégiés dans l'analyse. Toutefois la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a sanctuarisé l'indicateur de capacité de désendettement avec des seuils d'alerte donnés aux Préfectures (voir § 6.3).

L'analyste doit donc s'attacher à l'étude d'indicateurs représentatifs d'une véritable approche de la marge de manœuvre financière et plus précisément d'indicateurs dynamiques, et non inertes, c'est-à-dire de ratios qui réagissent rapidement en cas d'évolution positive ou négative de la situation.

6.1 Indicateurs traditionnels et leurs limites

Plusieurs ratios sont calculés de longue date par les observateurs de la gestion locale et continuent parfois d'être utilisés, en dépit des nombreux biais que revêt leur calcul.

6.1.1 Dette rapportée à la population

Cet indicateur, imposé par la loi ATR (ratio n° 5) s'inscrit dans la continuité de nombreux agrégats de finances

publiques qui sont aussi exprimés par nombre d'habitants. Il s'agit d'une conception tout à fait démocratique et estimable de la vie publique (un citoyen en vaut un autre où qu'il réside). Mais cette approche, tout en restant utile pour un rapide dégrossissage de la situation (bien entendu, un encours de dette de 300 € par habitant est forcément plus sain qu'un encours de 3 000 € par habitant...), n'est pas adaptée à une véritable analyse financière, comme l'illustrent les considérations qui suivent.

- Faut-il prendre la population totale ou la population DGF (c'est-à-dire avec les résidences secondaires et les emplacements de caravane) ? Bien entendu, l'une n'est pas plus significative que l'autre, puisque la seule chose qui compte est de savoir quelles sont les véritables ressources de la collectivité et celles-ci sont loin d'être proportionnelles au seul nombre de ces personnes physiques, résidents permanents ou non.

- Doit-on appliquer le même ratio par habitant pour un territoire quasi dépourvu de contribuables économiques et pour un autre siège d'importantes zones d'activité ? Le niveau de ressources éminemment supérieur du second impose par ailleurs un niveau de service à rendre et un besoin d'équipements bien plus élevés.

- Comment intégrer le phénomène intercommunal et la forte hétérogénéité des compétences qu'il recouvre d'un territoire à l'autre ? Une dette transport peut être, suivant le cas, portée par un budget communal, celui d'une métropole, communauté urbaine ou d'agglomération, celui d'un syndicat mixte ou encore d'un établissement public dédié.

- Enfin, comme un ménage, une collectivité peut trouver différents niveaux d'équilibre financier correspondant à des stratégies variées : fort train de vie et faibles investissements ou, au contraire, limitation des dépenses courantes permettant d'investir davantage. Or, le ratio dette/population ne tient pas compte de la section de fonctionnement puisqu'il reflète le seul niveau de l'encours, sans intégrer la capacité de remboursement qui peut être dégagée par la collectivité.

6.1.2 Annuité rapportée aux recettes réelles de fonctionnement

Ce ratio, appelé aussi « *taux de charge de la dette* » ou « *taux d'endettement* », est déjà un peu plus représentatif

que le précédent ; pourtant, il est souvent faussé par des distorsions comptables : choix de durée d'endettement, remboursements anticipés liés à la gestion active de la dette, différés sur le capital, voire, au pire, intérêts capitalisés. Ainsi, une collectivité qui pratique la fuite en avant voit le taux de charge de la dette se réduire, tandis que celle qui assainit sa situation financière en amortissant sa dette par anticipation voit la charge apparente de sa dette augmenter.

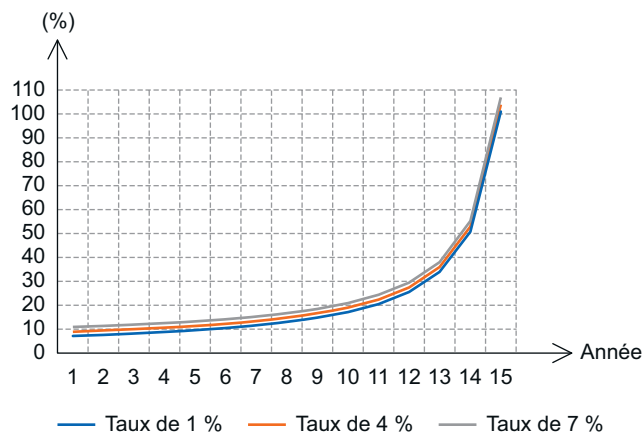


Figure 6.a Rapport annuité/encours tout au long de la vie d'un contrat de 15 ans

À un taux d'intérêt de 4 % et sur une durée de 15 ans, une collectivité qui amortit en échéances constantes payera une annuité représentant 9 % de l'encours la première année, 15 % la 8^e année et... 104 % la dernière année.

En outre, le ratio annuité/recettes réelles de fonctionnement est pénalisé par un très fort effet d'inertie : il faut plusieurs années de politique aventureuse pour le dégrader et il faut aussi de nombreuses années de cure pour le ramener à la normale. Ce mécanisme provient de ce que, les collectivités empruntant usuellement par annuités constantes (voir § 36.3.1), l'annuité représente une part très faible de l'encours de dette dans les premières années alors qu'elle s'élève au contraire à un fort pourcentage du capital restant dû dans les dernières années de la vie de l'emprunt.

Aussi, un fort niveau sur le ratio annuité/recettes réelles de fonctionnement témoigne bien souvent de ce que la crise financière s'est déjà produite...

6.1.3 Épargne nette (ou marge d'autofinancement courant)

Cet indicateur, dont la visibilité psychologique et politique reste encore importante, peut être mesuré soit dans l'absolu (s'il est positif, cela signifie que l'annuité

en capital de la dette est couverte par l'épargne brute), soit relativement aux recettes réelles de fonctionnement. Toutefois, cet indicateur, qui nécessite, comme le précédent (taux de charge de la dette), de passer par le calcul de l'annuité, souffre exactement des mêmes travers :

- il est influencé par le rythme d'amortissement du capital des emprunts, et est donc très sensible au mode de gestion de la dette. À l'époque de la fièvre des emprunts structurés (voir § 7.6), certains prêteurs prétendaient dans leur argumentaire commercial que l'allongement de la dette qu'ils proposaient améliorerait les ratios d'analyse financière de leur client ;

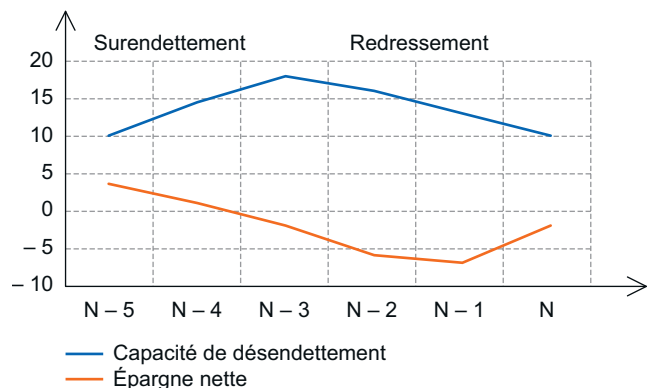


Figure 6.b Évolution comparée de l'épargne nette et de la capacité de désendettement

- il souffre d'un important facteur d'inertie, ce qui signifie concrètement qu'en cas de détérioration des comptes (dette jeune), il peut encore rester positif quelque temps ; en revanche, en période de redressement où l'encours s'amortit rapidement, l'épargne nette reflète avec retard cette amélioration générale de la situation financière.

Tout comme un médecin qui cherche à diagnostiquer la santé d'un malade, l'analyste financier doit pouvoir disposer d'indicateurs réactifs et non d'indicateurs inertes, ce qui doit l'amener à apprécier des signes avant-coureurs de dégradation des comptes (voir chapitre 7). À l'inverse, des indicateurs faisant appel, dans leur calcul, à l'annuité (taux de charge de la dette, épargne nette) sont beaucoup moins réactifs et ne doivent pas constituer les vecteurs privilégiés de l'analyse financière.

Il est néanmoins difficile d'ignorer totalement cet indicateur dans la mesure où :

- il reste utilisé par de nombreux tiers : certaines banques comme cela a été vu plus haut mais aussi l'État puisque l'indicateur figure indirectement dans le réseau d'alerte (voir § 7.6) ;
- il est aussi très proche de la principale règle d'équilibre budgétaire selon laquelle épargne brute + ressources définitives d'investissement doivent couvrir le remboursement en capital de la dette.

6.1.4 Encours rapporté aux recettes réelles de fonctionnement

Ce ratio, appelé aussi « *indicateur volumétrique d'endettement* », fait partie de la liste des indicateurs devant être produits en annexe au compte administratif (décret du 27 mars 1993) et de ceux du réseau d'alerte. Chiffrer le rapport entre l'endettement et les recettes courantes s'apparente au raisonnement qui consiste, pour un ménage, à appréhender la capacité d'emprunt par rapport au total des ressources (salaires, prestations reçues, etc.).

Toutefois, il y a une différence sensible entre la structure du budget d'une collectivité et celle d'un ménage, c'est le très fort degré d'inertie à la baisse des charges de fonctionnement du budget (frais de personnel, contingents et participations obligatoires, etc.).

Ainsi, le fait de privilégier un tel indicateur a pu conduire une agence de notation à un véritable contresens lors de l'analyse du premier compte administratif qui a suivi le passage en fiscalité professionnelle unique d'un important groupement intercommunal. Le ratio a marqué une fantastique amélioration due à la prise en compte au dénominateur du bonus procuré par l'intégralité de la recette économique. Évidemment, un examen plus attentif aurait conduit à ne retenir que la recette nette des reversements aux communes (soit 4 % du produit au lieu de 100 % dans le premier cas...).

C'est pourquoi, tout en présentant un degré certain de signification, l'indicateur volumétrique d'endettement ne permet pas de prendre en compte l'incidence d'un niveau de charges (élevé ou au contraire modéré) qui, en obérant plus ou moins la section de fonctionnement, libère une capacité de remboursement de la dette différente.

6.2 Le concept central d'épargne brute

L'épargne brute est un indicateur central dans l'analyse des comptes publics locaux. Elle correspond au solde – au compte administratif – entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement.

L'épargne brute s'obtient par différence entre :

- les recettes réelles de fonctionnement retraitées ;
- et les dépenses réelles de fonctionnement retraitées.

Par retraitements, il est fait référence aux retraitements apportés aux recettes et dépenses réelles issues de la balance générale. Pour la plupart, ils visent à affirmer le caractère récurrent de l'épargne. Pour mention, le R002 (excédent de fonctionnement légué par l'exercice précédent) n'est pas retenu dans les recettes réelles de fonctionnement puisque l'on s'attache ici à déterminer un flux (propre à l'exercice).

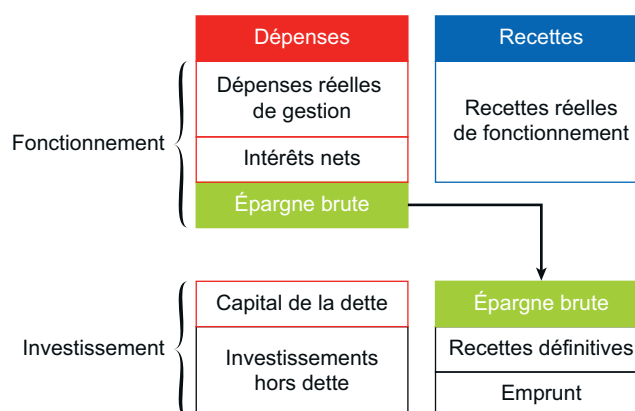


Figure 6.c Le concept d'épargne brute

L'épargne brute se distingue de deux autres soldes qu'illustre le schéma de la figure 6.d :

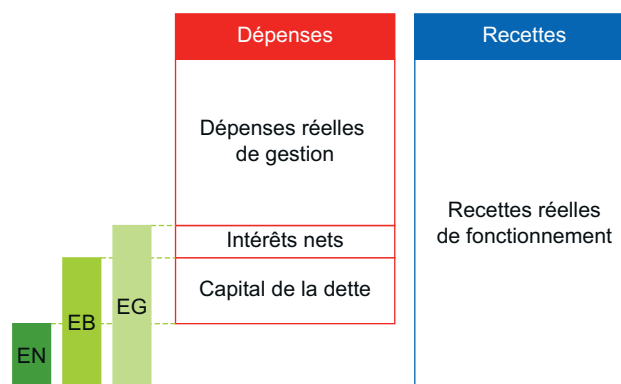


Figure 6.d Les différents soldes d'épargne

- l'épargne de gestion : il s'agit de l'épargne brute majorée des frais financiers et cet indicateur est très éclairant en tant que facteur explicatif de l'épargne brute ; ainsi en période de baisse des taux d'intérêt (2014-2021), certaines collectivités voyaient mécaniquement s'améliorer leur épargne brute par le simple fait de remplacer des tombées d'emprunts antérieurs par de nouveaux financements réalisés à taux plus bas. L'examen de l'épargne de gestion pouvait permettre de relativiser une telle analyse ;
- l'épargne nette : il s'agit l'épargne brute minorée du remboursement normal en capital de la dette dont on a vu plus haut les risques d'erreur d'analyse qui seraient induits par son usage en tant qu'indicateur de pilotage.

L'épargne brute constitue un indicateur à la fois d'aisance de la section de fonctionnement (une épargne brute élevée suppose, toutes choses égales par ailleurs, un potentiel d'absorption de nouvelles dépenses de fonctionnement) et de la capacité à se désendetter et à investir (d'où d'ailleurs le terme que l'on retrouve souvent de « capacité d'autofinancement »).

Sur le premier point, le ratio de taux d'épargne brute permettra de passer d'un volume à un indicateur plus pertinent.

Sur le second, il est souvent question d'un effet de levier qu'il est possible de préciser.

CONSEIL

L'effet de levier de l'épargne sur la capacité à investir : dans quelles proportions ?

1 d'épargne brute supplémentaire, si elle est bien récurrente, permet d'honorer une annuité d'emprunt de ce même montant, soit, sur la base d'un taux d'intérêt de 3 %, un emprunt sur 15 ans de 12 M€. Bien entendu, cet effet varie selon le niveau des taux d'intérêt : 1 à 10 quand les taux dépassent 5 % ; 1 à 12 donc quand les taux sont de l'ordre de 3 % et enfin, par exemple, 1 à 14 avec des taux proches de 1 %.

Pour résumer, 1 gagné en fonctionnement de façon récurrente détermine une capacité d'emprunt de 10 à 15, soit une capacité d'investissement net équivalente.

La relation vaut dans les deux sens : chaque fois qu'une collectivité décide d'une dépense de fonctionnement récurrente de 1, elle annihile toutes choses égales par ailleurs autour de 12 de capacité à investir (en une fois) : un recrutement à 40 k€ neutralise un ordre de grandeur de 480 k€ en investissement.

Cet effet de levier est très souvent ignoré ou sous-estimé des gestionnaires locaux, la comptabilité de flux pouvant donner l'illusion qu'il en fonctionnement pèse autant qu'il en investissement.

6.3 Capacité de désendettement

6.3.1 Fondement de l'analyse de solvabilité

Analyser la solvabilité d'un organisme consiste à répondre à la question suivante : avec quoi l'emprunteur est-il capable de rembourser sa dette ? Cette question qui se pose à tous les débiteurs (particuliers, entreprises, pays souverains, etc. et, bien entendu, collectivités locales) n'appelle que deux types de réponse, au vu, en l'occurrence, d'une section d'investissement :

- rembourser par les flux, c'est-à-dire à l'aide de l'épargne brute. C'est la manière la plus saine, puisque c'est la seule à être récurrente ;
- rembourser par les stocks, c'est-à-dire en mettant en jeu le patrimoine privé (aliénations ou à la rigueur location de ce patrimoine, ce qui augmentera d'ailleurs l'autofinancement). C'est une solution encore saine, mais de dernier recours puisqu'elle n'est pas récurrente.

Sans négliger ces possibilités offertes par la gestion du patrimoine (voir chapitre 48), il est clair qu'il faut privilégier la couverture de l'encours de dette par l'épargne brute.

Tout indicateur qui rapporte un flux à un stock s'exprime dans une unité qui est le temps : en combien d'années une collectivité pourrait-elle amortir la totalité du capital de sa dette, en supposant qu'elle y consacre tout son autofinancement brut ?

Raisonnement ainsi ne veut en aucun cas dire qu'un prêteur va imposer à son client d'utiliser la totalité de son épargne à amortir sa dette, c'est-à-dire l'empêcher d'investir. Bien au contraire, plus la collectivité dégagera d'épargne, plus elle pourra continuer à s'endetter puisqu'elle aura ainsi montré patte blanche, à savoir sa capacité à dimensionner sa dette à ses possibilités effectives de remboursement : on ne prête qu'aux riches.

La capacité de désendettement qui historiquement ne figure pas dans la liste des ratios à annexer à la publication du compte administratif a été retenue dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 comme indicateur de synthèse pour la contractualisation.

6.3.2 Mode de calcul du ratio

Dans la pratique, pour un calcul significatif de la capacité de désendettement, il convient de prendre les précautions suivantes :

- calculer le ratio à partir du compte administratif et non pas du budget primitif. Il serait plus défavorable, tout simplement parce que le résultat brut de clôture, qui fait bien entendu partie de l'épargne brute, n'y figure pas. Les budgets n'intègrent pas l'épargne léguée par les exercices précédents ;
- lorsque l'on raisonne sur le compte administratif, il est nécessaire d'enlever le fonds de roulement d'ouverture, car il s'agit d'un stock et non d'un flux. L'épargne brute est en fait le solde annuel d'exécution du budget auquel s'ajoute la variation du fonds de roulement entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre ;
- lorsque l'encours de dette de la collectivité était fortement composé de produits structurés (voir § 38.3) dont les taux d'intérêt étaient très inférieurs au taux du marché (par exemple des taux fixes de 1 %), tout simplement parce que l'on n'était pas encore entré dans la période où l'option vendue à la banque était susceptible de créer un effet multiplicateur très défavorable, l'analyste financier devait minorer l'épargne brute à due conséquence. Il ne s'agissait pas d'une « provision » comptable, mais d'un retraitement financier dont la pertinence était indiscutable ;
- toutes les recettes ou dépenses de fonctionnement qui n'ont pas un caractère marqué de récurrence (cessions, sinistres et leur remboursement par l'assurance) peuvent être enlevées de l'épargne brute et assimilées dans l'analyse à des opérations d'investissement ;
- de manière symétrique et pour affiner le calcul, on pourrait ajouter, à l'épargne brute, la partie des recettes d'investissement qui présente un caractère de récurrence marqué (produit des amendes de police, part du FCTVA qui correspond aux équipements courants) et, dans ce cas, retrancher certaines charges d'investissement récurrentes ;
- en présence d'une ligne de trésorerie régulièrement utilisée, ajouter la moyenne annuelle appelée à l'encours budgétaire apparaissant à la clôture de l'exercice, à moins

que cette ligne de trésorerie n'ait été consolidée au 31 décembre (emprunt de clôture, voir § 43.3.2). Ainsi, si le fonds de roulement au 31 décembre est négatif, le déficit de clôture doit être intégralement ajouté à l'encours de dette ;

- la dette issue de montages de DSP doit être intégrée dans le calcul pour ce qui concerne la part publique de cet encours, c'est-à-dire celle qui ne sera pas payée *in fine* par l'utilisateur/client (dette privée) mais par le contribuable (voir § 31.2.1) S'agissant du crédit-bail, c'est l'encours en capital des loyers restant dus au titre de l'équipement qui doit être intégré à la dette. Contrairement à ce que l'on devait faire avant décembre 2010 en matière de retraitement des PPP en encours de dette, il n'y a *a priori* plus besoin de le faire, du moins lorsque les immobilisations ont été livrées, auquel cas leur financement en capital est déjà traité comptablement comme un encours de dette (voir § 30.3).

- les budgets annexes doivent être intégrés dans l'analyse à deux exceptions près :

- ceux dont la dette n'est pas remboursée par de l'épargne mais par des cessions (tels que les budgets de zones). Très clairement, seule la part de la dette résiduelle à terminaison doit être prise en compte.

- ceux dont la dette devra être obligatoirement couverte par un appel à l'utilisateur (eau, assainissement, etc.) de type « SPIC ».

Par homogénéité de traitement, l'épargne brute de ces deux types de budgets annexes n'est évidemment pas prise en compte non plus dans l'analyse ;

En revanche, le cas classique d'un endettement de budget annexe qui est nécessairement à consolider avec celui du budget principal est relatif à la dette d'un budget transport ou déchets.

- il est extrêmement parlant de calculer également la capacité de désendettement en consolidé, c'est-à-dire en ajoutant la dette :

- d'une part, et dans le cadre de l'examen d'un pacte financier et fiscal, d'un groupement intercommunal à FPU et de ses communes membres et en la rapportant à leur épargne brute elle aussi consolidée (voir § 24.2.3.3) ;
- d'autre part, d'une collectivité et de ses satellites en évaluant par ailleurs une capacité d'autofinancement consolidée du périmètre économique (voir § 19.4.3) après élimination de tous les transferts internes. Ce calcul est relativement simple à mener, contrairement à une consolidation patrimoniale qui serait, en tout état de cause, inapplicable dans la quasi-totalité des collectivités.

Pour un calcul approximatif, sans retraitement, la capacité de désendettement peut être calculée, à partir du tableau des ratios de la loi « ATR », figurant au § 19.2.1.1, en divisant le ratio n° 5 par la différence (ratio n° 3 – ratio n° 1).

6.3.3 Valeurs limites et valeurs moyennes

Le nombre d'années qui ressort du calcul du ratio doit être apprécié au regard de la durée conventionnelle d'endettement de la collectivité, à savoir 15 ans. En effet, s'il a pu être possible, à certaines époques, anciennes ou récentes, de se financer sur des durées sensiblement plus longues (20 à 50 ans), on ne peut considérer ces facultés ni comme pérennes, ni surtout comme généralisables à l'ensemble des collectivités, notamment à celles dont les comptes viendraient précisément à se dégrader, le ratio étant amené à s'élever au-dessus de 15 ans. S'agissant de tels cas de difficultés financières, l'expérience a montré que, loin de leur proposer de nouveaux financements sur 15 ans (et on parlait encore moins de durées supérieures...), les grandes banques consentaient tout juste à refinancer sur 2 à 3 ans des tombées d'échéance en capital que la commune peinait à prendre en charge dans son budget.

Encore doit-on considérer que les collectivités sont privilégiées par rapport aux entreprises pour lesquelles la durée

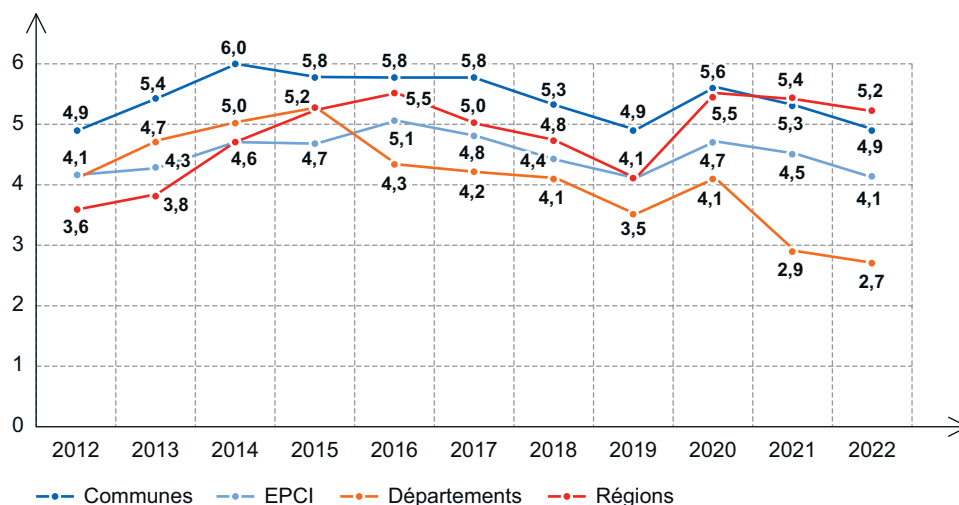


Figure 6.e Évolution des capacités de désendettement consolidées (dette/épargne brute – en années)

Des réformes comptables d'envergure, en aboutissement ou en préparation, marquent le cadre budgétaire et financier du secteur public local au milieu de cette décennie 2020.

44.1 Cadre global immuable : règles d'équilibre budgétaire

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) impose aux communes de voter leur budget primitif, leur décision modificative et/ou budget supplémentaire ainsi que leur compte administratif en équilibre.

44.1.1 Pour le budget primitif

Les règles d'équilibre s'imposant au budget primitif sont les plus strictes. Elles vont au-delà de la simple couverture des dépenses par des recettes. Elles s'attachent en effet à garantir une solvabilité minimale. Il existe quatre règles :

- **Règle n° 1 : les inscriptions doivent être sincères**

Les recettes ne doivent pas être surestimées. Les dépenses ne doivent pas être sous estimées. Les restes à réaliser doivent se fonder sur de réels engagements juridiques et comptables.

- **Règle n° 2 : les dépenses de fonctionnement doivent être équilibrées par les recettes de fonctionnement.**

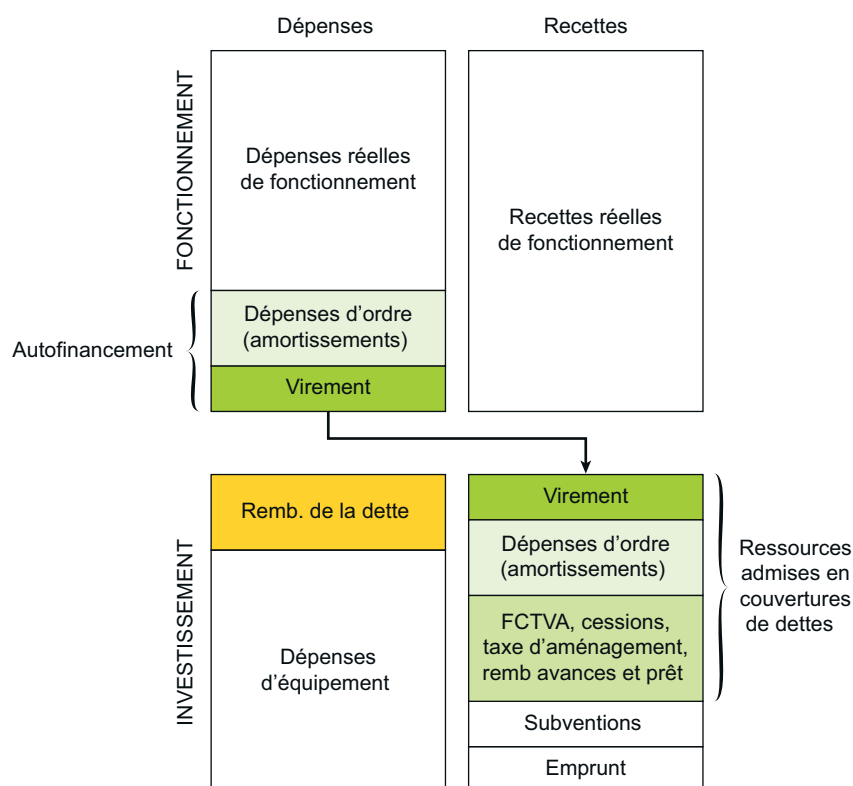


Figure 44.a Règles d'équilibre d'un budget primitif de collectivité

Toutes les dépenses de fonctionnement, y compris les dépenses d'ordre (amortissement), doivent être couvertes par des recettes de fonctionnement.

• Règle n° 3 : le remboursement de la dette doit être couvert par des ressources pérennes.

Il s'agit d'une forme de règle d'or. La collectivité doit pouvoir rembourser sa dette par des ressources propres et/ou récurrentes et non par des recettes affectées (subventions d'investissement) ou par un nouvel emprunt. Ces ressources admises en couverture du remboursement de la dette sont les suivantes :

- l'autofinancement dégagé de la section de fonctionnement (constitué du virement de la section de fonctionnement vers l'investissement et des dotations aux amortissements) ;
- le FCTVA ;
- la taxe d'aménagement ;
- les cessions ;
- les remboursements d'avances ou de prêts reçus.

• Règle n° 4 : l'ensemble des dépenses (fonctionnement et investissement) doit être équilibré par des recettes (y compris l'emprunt).

Cette règle n'est pas une contrainte financière mais une de liquidité. Il s'agit de s'assurer que la collectivité a bien prévu les recettes suffisantes (y compris l'emprunt nouveau) pour honorer l'ensemble de ses dépenses.

Les règles d'équilibre s'imposant **au budget supplémentaire** sont identiques à celles s'imposant au budget primitif. Les règles d'équilibre sont cependant calculées en tenant compte du cumul budget primitif + budget supplémentaire ainsi que de l'intégration du stock de résultats $n - 1$ et des restes à réaliser $n - 1$.

Les règles d'équilibre s'imposant à **toute décision modificative** sont identiques à celles s'imposant au budget primitif. Les règles d'équilibre sont cependant calculées en tenant compte du cumul budget primitif + budget supplémentaire + décision modificative.

44.1.2 Pour le compte administratif

Les règles d'équilibre s'imposant aux comptes administratifs ne sont pas des règles très contraignantes en ce sens qu'elles s'attachent plus à la capacité globale de couverture des dépenses mais pas à la manière de les couvrir.

Règle n° 1 : les inscriptions doivent être sincères

Les recettes et les dépenses inscrites doivent être sincères, c'est-à-dire qu'elles doivent se fonder sur des pièces justificatives valides (avis de sommes à payer, état liquidatif, factures, etc.) elles-mêmes liées à des engagements juridiques et comptables (notifications de recettes, bons de commande, marchés, contrats, convention, délibérations, etc.).

Par ailleurs, le principe de sincérité impose de rattacher à une année n toute recette et toute dépense afférente à une réalisation ou une prestation réalisée durant l'année n .

Règle n° 2 : un déficit global inférieur ou égal à 5 % ou 10 % des recettes de fonctionnement

Le CGCT impose aux collectivités de plus de 20 000 habitants d'avoir un résultat cumulé du compte administratif qui ne soit pas être inférieur ou égal à -5% des recettes de fonctionnement. Cette limite est de -10% pour les collectivités de moins de 20 000 habitants.

Le résultat cumulé du compte administratif est égal à l'ensemble des recettes de l'exercice + les reports d'excédents $n - 1$ + les restes à réaliser de recettes – les dépenses de l'exercice – les reports de déficits $n - 1$ – les restes à réaliser de dépenses. Énoncé autrement en termes financiers, le fonds de roulement doit toujours être suffisant pour couvrir les restes à réaliser nets.

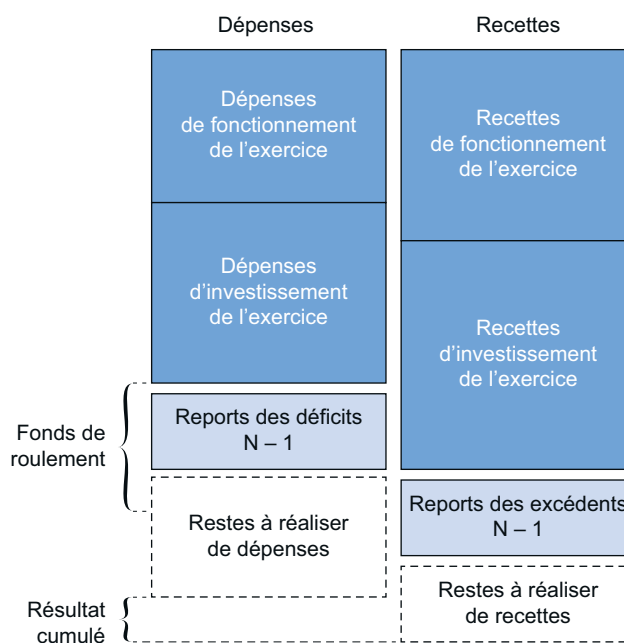


Figure 44.b Les règles d'équilibre d'un compte administratif

44.1.3 Limites des règles d'équilibre budgétaire

Les règles d'équilibre budgétaire constituent un garde-fou primordial expliquant en grande partie la bonne santé financière des collectivités territoriales françaises.

Pour autant, elles ont au fil du temps démontré certaines limites, jugées à la fois trop aisément optimisables, voire contournables, ou, à l'inverse, trop rigides.

44.1.3.1 Délicate appréciation de la sincérité des inscriptions par le contrôle de légalité

Des budgets primitifs peuvent parfois être facialement équilibrés en termes de couverture du fonctionnement et du remboursement de la dette, mais au prix d'inscriptions budgétaires erronées, voire insincères. Or, il est délicat, à la fois pour le Trésorier, et dans un second temps pour le contrôle de légalité de pouvoir le vérifier, ou même le détecter. Leur contrôle sur ce point se bornant le plus souvent à regarder que les dépenses et recettes obligatoires sont bien inscrites : dépenses de personnel, frais financiers, remboursement de la dette, attribution de compensation, contributions obligatoires...

Mais il existe pourtant une multitude d'entorses faites dans la pratique à la sincérité des inscriptions. On peut citer, par exemple :

- des montants de crédits de dépenses votés au BP qui ne tiennent pas compte du réalisé $n - 1$ et de l'ensemble des besoins récurrents et/ou de l'inflation ;
- des absences répétées de rattachement de l'ensemble des dépenses à l'exercice antérieur alors que la prestation/service a bien eu lieu en $n - 1$ (le cas le plus fréquent notamment au chapitre 011 mais également sur des allocations sociales de type RSA) ;
- des dépenses de personnel incluses de manière importante, régulière et non justifiée dans les travaux en régie (recettes d'ordre de fonctionnement) ;
- des restes à réaliser de recettes injustifiées : pas de notification en subvention ou pas de réalisation effective de la dépense en parallèle, pas de contrat d'emprunt pour l'emprunt inscrit en reste à réaliser, pas de promesse de vente pour les cessions ;
- des dotations aux amortissements minorées par un stock d'investissement important restant en chapitre 23, donc pas encore considérés comme mis en service ;
- le défaut de provisionnement de risques obligatoires et/ou importants, etc. ;
- des dépenses de fonctionnement basculées indument en investissement (subvention pour couvrir un déficit d'un budget annexe zone/lotissement, fournitures, petit matériel, petites réparations, etc.).

Ces signes ne peuvent être décelés que par une analyse financière approfondie et pluriannuelle, éventuellement porteuse d'indices allant dans le sens d'un manque de fiabilité et/ou de sincérité des inscriptions budgétaires et comptables. Ainsi, par exemple, l'observation, à périmètre constant de compétences, que d'une année sur l'autre les dépenses du chapitre 011 n'évoluent pas, voire baissent est un indice pouvant matérialiser un manquement croissant de rattachement des charges à l'exercice.

44.1.3.2 L'optimisation de la règle d'équilibre par le report des résultats $n - 1$

L'équilibre budgétaire mentionné plus haut s'entend normalement avec les seuls flux de dépenses et de recettes prévues pour l'année n .

Pour autant, il est possible d'équilibrer son BP par les reports d'excédents de fonctionnement passés anticipés (car non connus définitivement au moment du vote du BP, surtout si ce dernier intervient en décembre $n - 1$).

Mais la reprise anticipée des résultats antérieurs doit être documentée et justifiée.

Et, contrepartie, les restes à réaliser en investissement doivent également être reportés et financés par de l'excédent de fonctionnement capitalisé, ce qui vient réduire le résultat de fonctionnement reporté.

Si cette possibilité est logique et souhaitable ponctuellement en prévision d'une dépense importante et ponctuelle en fonctionnement (sinistre, gros dommages et intérêts) ou d'une baisse ponctuelle de recettes, un équilibre du BP assuré régulièrement par les reports $n - 1$ anticipés peut constituer un indicateur de difficultés budgétaires et financières.

Plus globalement, l'effet potentiellement pervers de cette utilisation des reports $n - 1$ est de financer l'équilibre du fonctionnement et/ou la couverture du capital de la dette de l'année n par un surplus d'emprunt $n - 1$ réalisé ou en restes à réaliser afin d'atténuer le déficit d'investissement $n - 1$ à couvrir par le 1068.

Dans l'exemple ci-dessous, la collectivité reporte par anticipation un résultat net cumulé estimé pour $n - 1$ de 7, incluant les restes à réaliser. Cela lui permet de couvrir sa section de fonctionnement mais pas sa couverture du capital de la dette. Il lui manque ici 1 de ressources propres (voir figure 44.c). Anticipant cela, elle peut très bien, comme cela se pratique, gonfler son emprunt $n - 1$ ou son emprunt en reste à réaliser de 1 ou 2 afin de minimiser le besoin de couverture en 1068 et donc, *in fine*, rehausser le résultat de fonctionnement $n - 1$ à reporter (voir figure 44-d).

44.1.3.3 Une règle parfois trop rigide

À l'inverse, l'obligation de dégager un résultat de fonctionnement positif chaque année peut s'avérer budgétairement contraignant, notamment pour les budgets de type SPIC (M4) dont l'obligation d'amortir l'ensemble des immobilisations (contrairement aux budgets de type administratif M57) induit une obligation d'auto-financement qui dépasse souvent la contrainte réelle de la couverture du remboursement de la dette. Ce faisant, la contrainte de couverture des amortissements

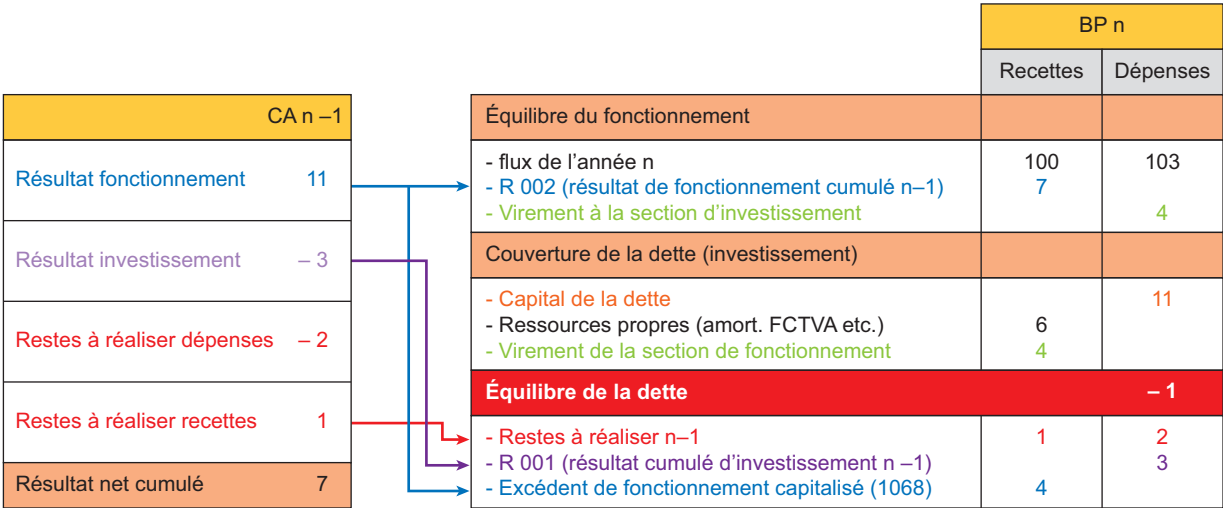


Figure 44.c Reports des résultats $n - 1$ pour l'équilibre d'un BP n

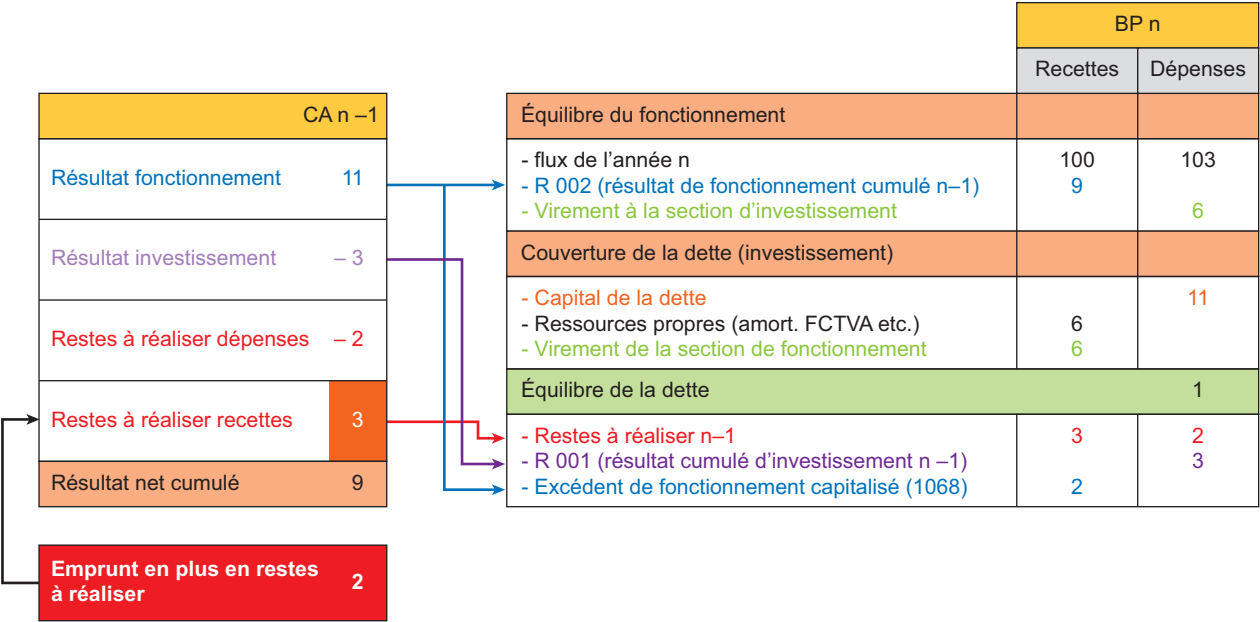


Figure 44.d Surplus d'emprunt $n - 1$ pour maximiser le résultat de fonctionnement $n - 1$ à reporter

est dans certains cas bien supérieure à la contrainte de couverture de la dette, obligeant ce type de budget à rehausser les recettes (souvent des redevances perçues sur les usagers) alors même que la solvabilité ne l'exigerait pas.

C'est ce qu'ont également expérimenté les Départements jusqu'au milieu des années 2010 avec l'obligation qui leur était faite d'amortir sur des durées courtes les subventions d'équipement versées aux communes et EPCI ou aux

délégataires. Ainsi, certains d'entre eux se sont retrouvés dans la situation paradoxale de difficultés à équilibrer leur section de fonctionnement quand bien même ils émar-geaient à des capacités de désendettement inférieures à 5-6 ans, bien loin des seuils d'alerte. Ainsi, le législateur a été obligé successivement d'allonger les durées d'amortissements sur les subventions d'équipement puis de donner la possibilité de neutraliser tout ou partie de l'amortissement en recettes d'ordre de fonctionnement.

La rigidité de la règle d'équilibre budgétaire annuelle a également été parfois invoquée comme raison de techniques de débudgétisation de la dette ou de sa contrainte de couverture :

- Contractualisation d'emprunt toxiques (voir § 38.3) dans le courant des années 2000 qui revient à troquer des taux d'intérêt bonifiés sur le court terme et des annuités abaissées par des emprunts allongés contre un risque illimité et futur ;
- Création de structure de droit privé de type SEM ou SPL afin de débudgétiser la dette de la collectivité et de profiter de la relative souplesse de la comptabilité privée en termes de déficit.

44.2 Le nouveau cadre réglementaire : l'instruction comptable M57

Depuis le 1^{er} janvier 2024, une nouvelle nomenclature comptable est en vigueur : la M57. Elle se substitue à la M71, M52, M14, et M61 (application donc aux budgets principaux des régions, départements, communes et EPCI, SDIS, EPL et syndicats). Les budgets annexes suivent les règles de vote de leur budget principal (sauf exceptions).

Seuls les services publics industriels et commerciaux (SPIC) et les établissements du secteur hospitalier et social restent régis selon une nomenclature différenciée (M4 pour les SPIC et M22 pour les établissements médico-sociaux).

Elle vise à généraliser à toutes les collectivités un certain nombre de souplesses dont bénéficiaient initialement les régions. Mais elle pose aussi comme enjeu la modernisation et le renforcement de la qualité comptable.

Au 1^{er} janvier, environ 95 % des collectivités y avaient basculé, le reste devant s'y conformer avant le 1^{er} janvier 2025.

Ces 95 % ont suivi un process de basculement quelque peu contraint.

Cette nouvelle nomenclature M57 a nécessité quelques ajustements comptables préalables, notamment :

- l'apurement du compte 1069, suite à l'initiation en leur temps des nomenclatures précédentes et du principe de rattachement des charges et produits à l'exercice qui avait conduit les collectivités à puiser dans leur fonds de roulement (1068) par une opération d'ordre semi-budgétaire occasionnant un décalage admis entre le fonds de roulement au compte administratif et celui au compte de gestion. La non existence du compte 1069 en M57 a donc nécessité son apurement ;
- l'adoption d'un règlement budgétaire et financier obligatoire pour les collectivités de plus de 3 500 habitants et

pour toutes les collectivités appliquant le régime des AP/CP ; il est à adopter avant le premier budget voté en M57, et son contenu minimal est précisé à l'article L. 5217-10-8 du CGCT, devant préciser notamment les règles de gestion des AP/CP (voir chapitre 50).

- la transposition des comptes pour les crédits ouverts au dernier budget voté selon la nomenclature précédente, pour renseigner la colonne « pour mémoire du budget précédent » comme du compte administratif, afin d'assurer une continuité d'analyse.

Le cadre comptable a donc évolué mais des permanences sont toujours là.

En M57, le budget peut toujours être voté soit par nature, soit par fonction. S'il est voté par nature, il comporte une présentation fonctionnelle et, s'il est voté par fonction, il comporte une présentation par nature.

Pour les collectivités de – 3 500 habitants le budget est voté par nature. Il peut comporter une présentation croisée par fonction. Elles bénéficient par ailleurs d'un référentiel « simplifié » (plan de comptes abrégé et des règles budgétaires et comptables assouplies, notamment la non obligation de présenter un ROB/DOB et un rapport développement durable, l'exonération du règlement budgétaire et financier, l'amortissement facultatif des immobilisations sauf pour les subventions d'équipement versées, pas d'obligation de rattachement des charges et produits).

L'approche nouvelle de la M57 réside d'abord dans la **fongibilité affirmée des crédits**, sans attendre le vote d'une décision modificative. Il est désormais possible en M57 par décision de l'exécutif de procéder à des virements de crédit de chapitre à chapitre (dans une limite maximum – mais possiblement inférieure selon délibération de l'assemblée – de 7,5 % des dépenses réelles de chaque section et à l'exception des dépenses de personnel).

Le **traitement des dépenses imprévues est modifié**, avec la faculté désormais de voter au moment des décisions budgétaires des AP (autorisation de programme) ou AE (autorisation d'engagement) des dépenses imprévues, dans la limite de 2 % des dépenses réelles de chaque section. Quelques impacts sur le mode de gestion des AP/CP sont également notés (voir § 50.1.1.3).

Des évolutions notables portent aussi sur la **comptabilisation de l'amortissement**, qui doit désormais être prorata temporis : comme pour les entreprises, il débute à la mise en service du bien et non plus au 1^{er} janvier suivant (voir § 48.2.1) et sur une plus grande représentativité des **dota-tions aux provisions** par rapport à la réalité des risques encourus. Voir sur les questions patrimoniales les développements du § 48.2.1.

Gestion en autorisations de programme et d'engagement et en crédits de paiement (AP-CP et AE-CP)

Chapitre

50

Alors que le cadre législatif et réglementaire ne cesse de se renforcer en matière financière, il est étonnant de constater la modestie du corpus juridique en matière de gestion pluriannuelle.

Cette grande liberté, mais aussi et surtout les contraintes financières que subissent par ailleurs les collectivités rendent la procédure des AP-CP en section d'investissement, et depuis 2003 celle des AE-CP en section de fonctionnement, séduisantes. L'expérience démontre cependant que cette grande liberté n'est pas sans effets pervers. En effet, le législateur offre aux collectivités une très grande souplesse quant aux modalités pratiques de mise en place des autorisations de programme, alors que leur mise en œuvre nécessite une grande rigueur sur les plans financier et organisationnel. Le référentiel M57 a d'ailleurs étendu à toutes les collectivités la « souplesse » qu'elle autorisait initialement aux régions et aux métropoles, en l'encadrant toutefois de l'obligation de prévoir précisément les modalités de gestion retenues dans un règlement budgétaire et financier.

Ainsi, pour bénéficier des avantages de la gestion pluriannuelle, les collectivités doivent au préalable veiller à s'inscrire dans une démarche prospective. Elles doivent également, au-delà de l'apparente simplicité des règles en vigueur, ne pas sous-estimer les contraintes organisationnelles générées par les AP-CP et les AE-CP.

50.1 Présentation de la démarche pluriannuelle

50.1.1 Cadre réglementaire

50.1.1.1 Fondement de la pluriannualité en investissement

Vieille technique appliquée aux investissements civils et militaires de l'État, et qui consiste à permettre la prise d'engagements globaux sur des programmes à exécution pluriannuelle, la gestion en AP-CP a été ouverte en plusieurs étapes aux collectivités locales :

1. Les régions en ont bénéficié sur l'ensemble de leurs investissements à compter de 1986 ;

2. Les départements ont pu recourir à ces techniques dès 1983 pour les collèges et officiellement en 1992 pour l'ensemble de leurs investissements ;

3. Les communes et groupements de plus de 3 500 habitants ont pu y recourir à compter du décret n° 1997-175 du 20 février 1997, avec toutefois deux contraintes spécifiques (article R. 2311-9 du CGCT) :

a) les autorisations de programme doivent comporter, en plus de la répartition prévisionnelle des crédits de paiement, une évaluation des ressources envisagées pour les financer, à présenter lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) ;

b) l'obligation de créer des états de synthèse pour le projet de budget reprenant le stock d'autorisation de programme existant à cette date ainsi que les crédits de paiement correspondants. La même obligation est requise lors de la présentation du compte administratif.

4. Les départements se sont vu imposer la même réglementation que les communes et groupements par le décret n° 2003-1004 du 21 octobre 2004 (articles R. 3312-5 et -9 du CGCT).

5. Les régions doivent également publier une annexe spécifique au compte administratif et par ailleurs un ratio prudentiel de « capacité de couverture des engagements pluriannuels ».

50.1.1.2 Fondement de la pluriannualité en fonctionnement

La nécessité d'une réglementation en la matière a été longtemps différée, tout simplement parce que la vieille technique des « services votés » a toujours permis non seulement d'inscrire au budget la reconduction des crédits de l'année précédente, mais même de les exécuter avant même le vote du BP, soit à l'extrême 100 % du budget de fonctionnement de $n - 1$ qui pouvait être exécuté avant le vote.

À l'époque des discussions sur le contenu de la réforme comptable, c'est à rebours que la problématique de la pluriannualité en fonctionnement était examinée. En 1997, les communes ne pouvaient pas greffer d'AP-CP sur leurs subventions d'équipement puisque ces dépenses étaient inscrites en section de fonctionnement. En 2006, la question a été résolue d'elle-même avec la modification de l'instruction budgétaire et comptable M14.

C'est la LOLF (loi organique sur les lois de finances) du 1^{er} août 2001 qui a servi de catalyseur en la matière, puisque l'intention clairement affichée de l'État étant de revenir sur le concept de services votés, cela a conduit à matérialiser de manière plus fine le concept d'engagement en fonctionnement. À ce titre, le budget de l'État comprend depuis 2005 des autorisations d'engagement, lesquelles peuvent concerner l'intégralité des dépenses de fonctionnement, à l'exception des dépenses de personnel pour lesquelles « le montant des AE ouvertes est égal au montant des CP ouverts ».

Par la loi du 19 février 2003, les régions et les départements se sont vus octroyer la possibilité de recourir aux autorisations d'engagement, celles-ci étant limitées aux seules dépenses de fonctionnement résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles la région ou le département s'engage, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers, à l'exclusion des frais de personnel, sur une durée qui excède l'exercice budgétaire (articles L. 3312-4 et L. 4311-3 du CGCT).

La faculté a été étendue à compter du 1^{er} janvier 2006 aux communes et groupements avec une restriction supplémentaire par rapport aux possibilités offertes aux régions et départements : les AE ne sont pas utilisables pour des subventions versées à des organismes privés.

50.1.1.3 Cadre juridique global de la pluriannualité

Une ordonnance et deux décrets codifient le cadre comptable en matière de gestion pluriannuelle :

- l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés ;
- le décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005 modifiant le code général des collectivités territoriales (Partie réglementaire) et relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés ;
- le décret n° 2005-1662 du 27 décembre 2005 relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés.

La codification a porté sur les points suivants :

1. Un parallélisme des définitions et un champ d'application plus restreint pour les autorisations d'engagement avec l'exclusion des subventions de fonctionnement versées aux tiers privés.
2. La déconnexion du vote des AP-AE du vote du débat d'orientation budgétaire.

Comme le lancement de politiques nouvelles peut nécessiter le vote d'AP/AE postérieurement à l'adoption du budget, une telle possibilité apporte une réelle souplesse dans la gestion des engagements pluriannuels. La déconnexion permet le vote des AP et des AE qui n'auraient pas été présentées de façon précise lors du DOB. Ainsi, les autorisations de programme ou d'engagement afférentes à des projets à caractère pluriannuel, ainsi que leurs révisions éventuelles, peuvent être présentées et votées par le conseil départemental lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives, par délibérations distinctes. En d'autres termes, seules les orientations générales et les projets doivent être discutés au DOB, et non le montant précis des AP qui peut ne pas être connu en début d'année.

3. La procédure en cas de vote du budget après le 1^{er} janvier.

Avant la généralisation de la M57, le mandatement sur AP avant le vote du budget différait d'un référentiel à l'autre.

Si le budget n'est pas voté avant le 1^{er} janvier de l'exercice, le président du conseil régional, sur autorisation du conseil régional, peut liquider et mandater les dépenses inscrites dans une AP ou une AE ouverte au cours des exercices antérieurs, dans la limite d'un montant de crédit de paiement par chapitre égal aux tiers des autorisations de programme ouvertes au cours de l'exercice précédent. L'autorisation donnée par le conseil régional précise le montant et l'affectation des crédits concernés. Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption.

Le système était différent pour les départements. En effet, lorsque le budget n'est pas voté avant le 1^{er} janvier de l'exercice, le président du conseil départemental, sur autorisation de l'Assemblée départementale, peut liquider et mandater les dépenses inscrites dans une AP ou une AE dans la limite des crédits de paiement prévus pour l'exercice dans la délibération d'ouverture de l'AP ou AE. L'autorisation donnée par le conseil départemental précise le montant et l'affectation des crédits concernés.

La règle était identique à celle des départements pour les communes et les EPCI.

Le référentiel M57 a généralisé la pratique régionale.

COMMENTAIRE**Focus sur ce sujet particulier : le traitement du mandatement « pré-budgétaire » des dépenses en AP/AE en M57 et la question des modalités d'ouverture de crédits budgétaires avant le vote du budget pour les dépenses avec AP/AE**

En M14 notamment, l'entité était autorisée à mandater, avant le vote du BP de l'année n , les CP dans la limite de ce que le calendrier prévisionnel des CP obligatoirement prévu et joint à la délibération d'ouverture de l'AP mentionnait, pour cette année n .

Ce n'est plus le cas en M57 (cela persiste du moins en M4 pour le moment).

La M57 s'aligne sur la pratique jusqu'ici utilisée par les Régions, et rappelée à l'article L. 5217-10-9 du CGCT : « Lorsque la section d'investissement ou la section de fonctionnement du budget comporte soit des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP), soit des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (AE/CP), l'ordonnateur peut, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'à son règlement en cas de non-adoption du budget, liquider et mandater les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement correspondant aux autorisations ouvertes au cours des exercices antérieurs, dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre égal au 1/3 des autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent. Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption ou de son règlement. »

Les dépenses peuvent donc être mandatées dans la limite d'un montant correspondant au tiers des AP/AE ouvertes au budget $n - 1$ (= budget primitif + budget supplémentaire + décisions modificatives).

Le plafond s'apprécie chapitre par chapitre (puisque en M57, les AP sont reliées à des chapitres) et non AP par AP.

Ce qui signifie indirectement également que le calendrier prévisionnel des CP devient donc « moins impératif », dans la mesure où le calcul s'effectue sur l'AP ouverte et non les CP de l'année.

Des questions d'interprétation restent ouvertes toutefois en raison d'une formulation équivoque des textes sur la notion d'« AP ouvertes ». Faut-il entendre les AP créées au cours de l'exercice précédent ou les AP créées plus éventuellement les ajustements opérés durant l'exercice $n - 1$ sur des AP antérieures à l'année $n - 1$?

Pour les collectivités qui se retrouveraient en position difficile en début d'année n pour des mandatements sur AP qui dépasseraient ce tiers autorisé, tant que le budget n'est pas voté, une solution peut être l'utilisation des restes à réaliser sur AP. Théoriquement le recours à la gestion en AP/CP vise à éviter l'usage des restes à réaliser qui peuvent budgétairement être lourds, et plutôt user des facultés d'ajustement de l'AP et des CP pour piloter budgétairement de manière plus aisée. Les CP non engagés en fin d'exercice sont généralement caducs au 31/12 de l'année. Toutefois les instructions n'interdisent pas formellement le report de CP sur AP, ces modalités pouvant être précisées dans le RBF.

4. L'obligation de se doter d'un règlement budgétaire et financier (voir chapitre 45)

Cette règle qui s'impose à l'occasion de chaque renouvellement aux départements et aux régions les oblige à fixer pour la durée de la mandature :

- les modalités de gestion interne des AP et des AE dans le respect du cadre prévu par la loi (règles de caducité, dispositif de phasage...);

- les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'année (BP, BS et DM).

5. Spécificités de la nomenclature comptable M57.

La M57 prévoit un dispositif de gestion plus précis que celui de la M52 et de la M14, se calant sur ce qui prévalait notamment pour les régions en M71, pour la gestion en AP-CP.

Toutefois la gestion en AP/AE reste un choix de la collectivité, elle n'est pas obligatoire, comme le précise l'article L. 5217-10-7 du CGCT. En cas de volonté d'appliquer ce mode de gestion en AP/CP, les collectivités doivent préciser dans leur règlement budgétaire et financier les modalités de gestion des AP/AE, les règles de caducité et les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice.

Toutes les opérations ne sont pas tenues d'être gérées en AP/AE. Le règlement budgétaire et financier peut circonscrire le périmètre des opérations relevant de la gestion pluriannuelle.

Les AP sont votées au niveau du chapitre budgétaire et la création d'AP et d'AE de « dépenses imprévues » est désormais la seule faculté de « gérer » des dépenses imprévues.

La M57, selon l'article D.5217-11 du CGCT, prévoit que les autorisations de programme ou des autorisations d'engagement (AP ou AE) sont affectées par chapitre. Il est possible d'affecter les AP/AE sur plusieurs chapitres.

L'organe délibérant peut voter des AP/AE de dépenses imprévues dans la limite de 2 % des dépenses réelles de chacune des sections. Ils constituent des chapitres, sans article ni crédit de paiement, qui n'entrent pas dans l'équilibre budgétaire des deux sections. L'assemblée délibérante affecte les crédits nécessaires en cas de besoin en piochant dans ces AP/AE. Les montants d'AP/AE dépenses imprévues non consommés au 31/12/N tombent à la clôture de l'année.

Il n'existe donc plus en M57 de crédits de paiement pour les dépenses imprévues, mais des AP/AE de dépenses imprévues.

Un bilan de la gestion pluriannuelle doit être publié annuellement. Ce bilan est présenté par l'exécutif à l'occasion du vote du compte administratif. Le document s'appuie sur une présentation de l'annexe et du ratio de couverture des engagements pluriannuels.

L'annexe présentant la gestion pluriannuelle doit indiquer les informations suivantes :

- le stock des AP votées lors des exercices antérieurs, qu'elles aient ou non fait l'objet d'une affectation ;

- le stock d'AP affectées lors des exercices antérieurs et encore en cours, c'est-à-dire celles qui ont été affectées par le conseil régional ou par la commission permanente (1) ;
- le stock des crédits de paiements (CP) déjà consommés sur les AP affectées (2) ;
- le stock d'AP affectées restant à couvrir par des CP au terme de l'exercice $n - 1$ (3) ;
- le montant des nouvelles AP affectées dans l'exercice (4) ;
- le montant des AP annulées (5) ;
- le montant des CP mandatés dans l'exercice (6) ;
- le stock des AP affectées non encore couvertes par des CP au terme de l'exercice n (7) qui est égale à $(3 + 4 - 5 - 6)$.

Le même tableau est établi pour les AE.

Les informations fournies permettent de calculer le ratio de couverture des AP (ou AE) affectées au terme de l'exercice par les crédits de paiement mandatés au cours de l'exercice. Il est égal à $(7)/(6)$ et porte sur la globalité des engagements pluriannuels, respectivement en investissement et en fonctionnement. La production de ce ratio est obligatoire au compte administratif.

50.1.2 Définitions

50.1.2.1 Autorisations de programme (AP) et autorisations d'engagement (AE)

Elles constituent la limite supérieure des engagements qui peuvent être pris, respectivement en investissement et en fonctionnement. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

50.1.2.2 Crédits de paiement (CP)

Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. L'équilibre budgétaire s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.

La référence à la notion d'engagement est ici essentielle :

- principalement en investissement, puisque ce sont les règles fondamentales définies en matière de comptabilité des engagements par la loi ATR de 1992 et son décret d'application de 1996 qui ont généré un réel « *besoin* » en matière d'AP, par rapport à une période antérieure où l'on se moquait bien d'adosser des engagements à des lignes annuelles ou pluriannuelles, puisque l'engagement était perçu comme « *facultatif* » (voir § 47.1.1.1) ;
- par analogie en fonctionnement, où, dans l'esprit de la rénovation budgétaire qu'a introduite la LOLF, il est clair que le caractère explicite, et non plus implicite, de l'engagement est amené à devenir la règle.

50.2 Objectifs de la gestion pluriannuelle

Le simple fait que la gestion en AP-CP ou en AE-CP ne soit pas une obligation conduit chaque collectivité à s'interroger sur l'opportunité du recours à ce dispositif. En d'autres termes : pourquoi faire du pluriannuel plutôt que de l'annuel ?

50.2.1 Cinq enjeux majeurs de gestion

50.2.1.1 Taux de réalisation amélioré

Les taux de réalisation des opérations d'investissement augmentent puisqu'il n'est plus nécessaire de voter 300 au budget lorsqu'on sait pertinemment que l'on ne réalisera que 100 dans l'année. Ainsi, l'exécutif n'est plus accusé d'avoir levé des impôts pour finalement ne réaliser qu'une faible partie de ses projets.

50.2.1.2 Rapprochement budget-compte administratif

Aux yeux des élus, le budget primitif est plus clair puisqu'il ressemble davantage à un compte administratif prévisionnel. Il n'est donc plus nécessaire de modifier les échelles de grandeur lorsque l'on repasse de la prospective pluriannuelle aux capacités d'inscription budgétaires.

50.2.1.3 Réduction des reports d'emprunt

Le compte administratif et, derrière lui, le budget supplémentaire ne sont plus pollués par d'importants reports d'emprunts, sur lesquels tout le monde s'interroge, en particulier l'opposition et aussi les établissements financiers prêteurs.

50.2.1.4 Contribution à la prospective décisionnelle

Le calage des opérations sur plusieurs années, en lien avec les obligations (pour les communes, groupements et départements) d'afficher les CP prévisionnels et leur mode de financement, est de nature à fiabiliser les perspectives financières et à permettre les arbitrages entre fiscalité, emprunt, investissement et service rendu.

50.2.1.5 Meilleure planification technique

Les services techniques apprécient de pouvoir instruire plus rapidement les dossiers et lancer les appels d'offres. Il y a en effet continuité dans le déroulement des projets puisqu'on n'est pas obligé, chaque année, d'attendre le vote du budget pour démarrer les opérations.

L'intérêt pour les crédits pluriannuels est aussi une conséquence directe de la nécessité de tenir une comptabilité des engagements. À l'époque où l'on s'accommodait de signer des marchés sans avoir réservé des crédits

précédemment votés, on se souciait très peu de savoir si ces crédits étaient annuels ou pluriannuels puisqu'ils pouvaient être régularisés à la dernière minute.

50.2.2 Pilotage par les AP-CP

Le choix des AP-CP permet de concilier des logiques qui s'opposent souvent :

- celle du niveau politique, qui souhaite traduire et afficher budgétairement ses projets d'investissement. Le vote d'autorisations de programme répond parfaitement à cette volonté, en indiquant le coût global de l'opération, mais aussi son rythme prévisionnel de réalisation sur la base de l'échéancier d'inscription des crédits de paiement ;
- celle du niveau financier, qui cherche à limiter les inscriptions de crédits de l'année à un niveau réaliste, pour éviter l'accumulation des restes à réaliser. L'étalement de l'inscription des CP permet normalement de rendre le budget primitif proche d'un compte administratif prévisionnel, ce qui facilite d'ailleurs la lisibilité du budget et donc la préparation des arbitrages ;
- celle, enfin, du niveau technique, pour qui le principe d'annualité budgétaire est difficile à concilier avec des programmes d'investissements qui nécessitent des engagements juridiques sur plusieurs années, notamment les marchés publics.

50.2.3 Différences entre les AE et les AP

Sur tous ces points, l'AE concourt aux mêmes objectifs que l'AP. Le mécanisme proposé par la loi du 19 février 2003 vise à améliorer la lisibilité des comptes administratifs du fait de la probable réduction du montant des restes à réaliser. De plus, il est de nature à permettre une réduction du montant du budget primitif et du compte administratif, en faisant disparaître des opérations qui ne seraient réalisées que les années suivantes, tout en permettant à la collectivité de les engager juridiquement vis-à-vis des tiers.

Les caractéristiques définies ci-dessus pour les AP sont toutefois atténuées pour les AE, et ce en raison des facteurs suivants :

- le champ d'application des AE ne concerne, comme on l'a vu plus haut, qu'une partie de la section de fonctionnement ;
- en section de fonctionnement, il était déjà possible de mandater des crédits, avant le vote du budget, et ce dans la limite des crédits de l'exercice précédent. Seules des AE correspondant à des opérations totalement nouvelles offrent sur ce plan une souplesse accrue ;
- l'effet de réduction des inscriptions d'emprunt ne sera qu'indirect, au travers d'une amélioration, toutes choses égales par ailleurs, du virement à la section d'investissement inscrit au budget primitif ;

– avant l'apparition des AE, nombre de collectivités ne respectaient pas les règles d'engagement en section de fonctionnement et n'inscrivaient déjà que les crédits nécessaires jusqu'à la fin de l'année civile. De ce fait, les résultats seront moindres que ceux ambitionnés. L'intérêt premier réside certainement plus dans l'officialisation d'une méthode de gestion déjà pratiquée depuis quelques années dans le monde territorial.

50.2.4 Cas pratique de passage de l'annuel au pluriannuel

Imaginons une opération triennale de 300 qui ait vocation à être financée de la manière suivante :

- 35 % d'autofinancement ;
- 15 % de FCTVA récupéré sur les investissements d'une année antérieure ;
- 25 % de subventions reçues ;
- 25 % d'appel à l'emprunt.

Cette opération de 300 est supposée être découpée en trois tranches annuelles identiques de 100 chacune, avec, pour simplifier les calculs, la même structure de répartition des financements. L'opération globale donne lieu à un engagement juridique et donc comptable unique.

Premier cas de figure : cette opération est gérée en annuel. Pour procéder à l'engagement global, la collectivité devra porter au budget d'investissement un montant de 300. Ce montant sera équilibré comme suit.

Figure 50.a Opération gérée en annuel

Dépenses		Recettes	
Investissement	300	Autofinancement	35
		FCTVA	15
		Subvention	75
		Emprunt	175
TOTAL	300	TOTAL	300

Les recettes provenant de la section de fonctionnement (105 prévus sur la période) ne peuvent évidemment être inscrites dès la première année, et il en est de même pour la créance sur l'État au titre du FCTVA. Seule la subvention d'investissement à recevoir peut être inscrite, pour sa totalité (75), dès la première année.

En conséquence, la collectivité affiche sur le papier 175 d'emprunt, soit un taux de financement de 58,3 % par des recettes non définitives, s'agissant d'une opération qui, en compte administratif, n'en nécessitera que 25 %...

Examinons maintenant les reports à l'issue de la première année, et ce, dans l'hypothèse la plus favorable où la première tranche a été intégralement exécutée comme prévu.

Figure 50.b Reports d'une opération gérée en annuel

Dépenses			
<i>Libellé</i>	<i>Votées</i>	<i>Réalisées</i>	<i>Reste à réaliser</i>
Investissement	300	100	200
Recettes			
<i>Libellé</i>	<i>Votées</i>	<i>Réalisées</i>	<i>Reste à réaliser</i>
Autofinancement	35	35	0
FCTVA	15	15	0
Subvention	75	25	50
Emprunt	175	25	150

Ainsi donc, en gestion annuelle, une opération, qui représentera 25 % d'emprunt au compte administratif, en requiert 58 % au budget et... 75 % en reste à réaliser. De quoi susciter l'inquiétude d'observateurs extérieurs qui ne sont pas forcément au fait de toutes ces subtilités budgétaires.

Deuxième cas de figure, cette opération est gérée en AP-CP. Les écritures budgétaires sont alors d'une totale transparence par rapport à la structure de financement.

Figure 50.c Opération gérée en pluriannuel

Dépenses		Recettes	
Investissement	100	Autofinancement	35
		FCTVA	15
		Subvention	25
		Emprunt	25
TOTAL	100	TOTAL	100
<i>BUDGET D'AP</i>			
<i>Investissement</i>	<i>300</i>		

Dans ce deuxième cas, le budget ressemble bien à un compte administratif prévisionnel.

50.3 Risques propres aux AP et AE

Si la gestion pluriannuelle présente de nombreux avantages pour les collectivités locales, elle introduit certains risques, notamment lorsque la démarche n'est pas suffisamment maîtrisée.

En effet, l'expérience enregistrée par certaines collectivités en matière d'AP-CP est révélatrice des risques encourus. Le principal risque réside dans une déconnexion progressive entre le montant des autorisations pluriannuelles (AP ou AE) voté et le montant maximum de CP pouvant être inscrit au budget.

C'est précisément ce ratio qui rapporte le stock des AP affectés au flux des CP mandatés et exprimé en nombre d'années, qui doit être calculé désormais pour toutes les régions dans le cadre de l'instruction budgétaire et comptable M57 comme il l'était déjà en M71 (voir § 74).

Dans l'hypothèse où ces AP seraient engagées prématurément, le rapport autorisations pluriannuelles/crédits de paiement (soit le taux de couverture des AP en nombre d'années de CP) risque de se dégrader. Des départements et régions raisonnant uniquement sur les CP se sont retrouvés en quelques exercices à devoir couvrir budgétairement 5 à 6 années d'AP par des CP.

Si l'on se place sur une durée longue, comme le montre la figure 50.d, on aura forcément égalité entre la somme des AP votées et la somme des CP réalisés. Or, sur les premières années, la pente des AP est forcément plus accusée que celle des CP, le fait de ne voter que des AP annuelles étant un dévoiement de la procédure. Ce gonflement initial du stock d'AP doit être piloté pour ne pas dépasser un point de non-retour.

Aussi il faudra bien, à un certain moment, que la pente de la courbe des AP s'incurve, sous peine de voir les mâchoires du crocodile s'écarter dangereusement et conduire à des lendemains budgétaires douloureux.

C'est très précisément ce qui risque de se passer lorsque les premiers programmes lancés ont pris du retard, tout en étant bel et bien engagés juridiquement et que, de son côté, l'exécutif est tenté de faire voter de nouvelles AP.

Ces dysfonctionnements ne sont pas l'exclusivité de la section d'investissement. La mise en place des AE peut introduire ce facteur de risque au sein de la section de fonctionnement.

Davantage qu'une approche budgétaire classique, la gestion pluriannuelle fait intervenir la dimension temporelle. Mécaniquement, le vote d'une autorisation pluriannuelle – ou plus exactement son engagement – modifie l'avenir, ce qui nécessite une capacité d'anticipation suffisante.

Ainsi, un recours récurrent aux autorisations pluriannuelles modifie la construction du budget traditionnelle d'une année donnée : une grande partie des crédits inscrits couvre en fait l'engagement des autorisations pluriannuelles votées les années précédentes, comme le montre la figure 50.g.

Gestion financière des collectivités territoriales

En l'espace de quatre décennies de décentralisation (1982-2024), la gestion des collectivités locales s'est profondément transformée. Des méthodes novatrices de management et de financement se sont développées, mais elles se sont accompagnées d'une montée des risques et d'une plus grande vulnérabilité dans un contexte de très fortes tensions sur les finances publiques.

Cette 9^e édition de *Gestion financière des collectivités territoriales* a été entièrement refondue en 2024 pour tenir compte de l'actualité financière et fiscale la plus récente. Depuis la précédente édition, l'ouvrage s'est étoffé en passant de 40 à 51 chapitres.

Sont développés, en des termes pédagogiques, les différents aspects méthodologiques et pratiques de la gestion territoriale : analyse financière et fiscale, stratégie intercommunale et mutualisation des moyens, péréquation communale, départementale et régionale, choix des investissements publics, communication financière, analyse et contrôle des satellites, consolidation des comptes et des risques, évaluation des délégations de service public et des PPP, gestion de dette et de trésorerie, stratégie patrimoniale, gestion de la TVA, autorisations de programme et d'engagement, règlement financier...

Un chapitre consacré aux bases du calcul actuariel, un glossaire des termes budgétaires et financiers et 275 figures (graphiques, tableaux, diagrammes et cartes) en quadrichromie, contribuent à faire de cet ouvrage l'instrument de référence en matière de gestion financière des collectivités territoriales. Et avec un index porté à présent à quelque 600 entrées différentes, cette 9^e édition devient à la fois un guide méthodologique et un véritable dictionnaire de la gestion locale.

Destiné aux élus, directeurs généraux, directeurs financiers et autres gestionnaires des collectivités locales, il intéresse également leurs partenaires (prêteurs, délégataires, gestions externes...) ainsi que les fonctionnaires d'État (préfectures, trésoreries, chambres régionales des comptes, etc.).

Onze consultants-formateurs du **Cabinet Michel Klopfer**, disposant de 10 à 35 ans d'expérience en matière de gestion locale, sont les auteurs de cet ouvrage collectif. Concepteurs entre autres du ratio de « capacité de désendettement », ces intervenants sont régulièrement auditionnés par des groupes de travail interministériels, des commissions d'enquête parlementaires, ainsi que la Cour des Comptes. Ils réalisent également des missions nationales pour les Ministères, le Sénat et les grandes associations d'élus. Le Cabinet Michel Klopfer est devenu le premier conseil français en gestion locale ; il a réalisé, en l'espace de 35 années, près de 8 000 missions auprès de plus de 1 300 collectivités différentes, parmi lesquelles 24 des 27 anciennes régions et 92 des 100 départements.

Sommaire

Partie 1. Principes de base

Partie 2. Analyse financière et fiscale des collectivités locales

Partie 3. Gestions externes : risques financiers des satellites

Partie 4. Enjeux financiers et fiscaux de l'intercommunalité et de la réforme territoriale

Partie 5. Péréquation

Partie 6. Modes de gestion (régie, DSP, financement de projet...)

Partie 7. Gestion de dette

Partie 8. Gestion de trésorerie

Partie 9. Organisation budgétaire et comptable



Les ouvrages de la collection « Méthodes » proposent des outils et des solutions concrètes permettant de maîtriser la gestion d'une opération de construction en toute sécurité. Modèles de documents, fiches opérationnelles, synthèses des méthodologies et recommandations pratiques font de ces manuels des ouvrages de référence utilisables au quotidien par les professionnels de la construction.

