

*–Association des Maires de la Corrèze–*

## *Bilan de mandat municipal*

*Brive-la-Gaillarde, le vendredi 12 avril 2013*

*Intervention de Patrice LALANNE*

*Ancien conseiller du Président du Sénat*

*Consultant – formateur*

*PL Conseil - 195, rue de l'Université 75007 Paris [pl@plconseil.net](mailto:pl@plconseil.net) 0608878916*

## Le bilan de mandat : précautions juridiques

Le danger concernant la diffusion d'un bilan de mandat résulte de l'interdiction des campagnes de promotion dans les 6 mois précédant le scrutin.

Mais, l'article L. 52-1 alinéa 2 du Code électoral, modifié par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, lui ajoute une nouveauté essentielle. L'interdiction de la promotion des réalisations ou de la gestion « *ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus.* »

Cette modification entraîne une conséquence pratique :

➤ Les candidats peuvent désormais réaliser un bilan écrit (fascicule, bulletin, plaquette...) des réalisations effectuées sous leur mandature, y compris dans les 6 mois précédant le scrutin.

➤ ***Le coût de la réalisation et de la diffusion du bilan de mandat doit impérativement être pris en charge par le candidat. Il doit figurer sur le compte de campagne si le candidat y est soumis.***

➤ **Le bilan de mandat doit émaner clairement du candidat et non de la collectivité.** Il ne doit pas présenter d'ambiguïté susceptible de le confondre avec une publication de la collectivité (mise en forme, apparence...).



# Les étapes de la décentralisation financière

- 1982** Lois de décentralisation : liberté budgétaire et fin du contrôle *a priori*
- 1983-85** Transferts de compétences aux collectivités (urbanisme, social, voirie, lycées et collège..)
- 1986** Ouverture du marché financier aux collectivités locales
- 1990** Première notation AAA d'une région et d'un département
- 1991** Emergence du risque de surendettement, mise sous tutelle par les banques des communes fragiles et naissance de l'analyse financière locale
- 1992-93** Resserrement des contrôles de l'Etat : obligation de communiquer les comptes, comptabilité des engagements, annexe consolidée, loi Sapin...
- 1992-96** Coup de barre sur les budgets locaux : fortes hausses fiscales, ponction sur les investissements...et redressement de la solvabilité des collectivités
- 1997** Comptabilité M14: rattachement à l'exercice, amortissements et provisions...

# Les étapes de la décentralisation financière

- 1999** Loi Chevènement portant création des CA à fiscalité propre
- 1999-2003** Réduction de l'autonomie fiscale (disparition de la part régionale de la TH, diminution des droits de mutation, suppression de la vignette, suppression de la part salaires de la TP)
- 2003** Réforme constitutionnelle garantissant le caractère « *déterminant* » des ressources propres au sein des budgets des collectivités locales
- 2004** Acte II de la décentralisation organisant de nouveaux transferts de charges (TOS...) et de recettes (TIPP, TSCA) vers les départements et les régions
- 2007** Plafonnement de la Taxe professionnelle à la valeur ajoutée
- 2008** Crise des dettes souveraines et des « *subprimes* »
- 2012** Commission d'enquête parlementaire sur les crédits toxiques
- 2013** Interdiction de certains crédits toxiques et adoption en mars en première lecture au Sénat d'un amendement portant création de l'agence de financement des collectivités locales (pj1 réforme bancaire en cours).



# Revue générale des politiques municipales

- Un bilan de municipal doit être l'occasion de mener **une revue générale des grandes politiques publiques** menées au cours du mandat.
- Le bilan de mandat rétrospectif peut être **exhaustif** (il passe au crible l'ensemble des principales compétences de la ville) ou **limité** à certains grands projets (infrastructures, zones d'activités) ou certaines réalisations emblématiques (social, urbanisme...).
- Quelque soit le choix, un bilan coût/avantage sera mené, notamment sur le mode de gestion municipal ou délégué.
- De même, l'ensemble des satellites pourra être intégré (régie, CCAS, budgets annexes) afin de présenter aux contribuables-électeurs-citoyens le spectre du champ de compétence municipal « *consolidé* ».
- Dans le cas de ville-centres, il s'agit de dégager **les charges et contraintes de centralité pouvant grever le budget de la Ville** (transports, crèches, écoles...)
- Dans le cas de communes surclassées (touristiques par exemple), il convient de mesurer le surplus de recettes (taxe des séjours, DGF bonifiée) à l'aune de celui de charges induites (ordures ménagères, camping, police municipale...).
- Une mesure des principaux indicateurs sera menée par rapport à la strate démographique (départementale/régionale/nationale) : nombre de résidences secondaires.

# Méthodologie

- Le bilan de mandat rétrospectif passe par une analyse financière de la commune.
- **Sur la base des comptes administratifs (CA)** de l'ordonnateur et non des BP (qui ne sont que des prévisions annuelles) et du compte de gestion du receveur municipal (DRFIP).
- En préambule, et afin d'éviter toute erreur manifeste, les CA doivent faire l'objet de retraitements comptables destinés à converger vers une comptabilité économique.
- Il s'agit de **parvenir à un solde récurrent** en retranchant tout ce qui relève d'opérations exceptionnelles en :
  - **restaurant l'annualité des comptes** : au vu d'éventuelles ruptures de tendance entre les exercices (non liées à des variations du périmètre de compétences),
  - **retirant des mouvements à caractère exceptionnel ou patrimonial de la section de fonctionnement** : les subventions d'équipement et fonds de concours versés (jusqu'en 2005), les indemnités de remboursement anticipé, les cessions d'actifs, les comptes exceptionnels.



# Quelles marges de manœuvre financières ?

- Le bilan de mandat rétrospectif est l'occasion de **mesurer la rigidité des charges** pesant sur la section de fonctionnement.
- Le ratio (**charges de personnel et frais financiers / dépenses de fonctionnement**) fait partie de ceux du réseau d'alerte de la DGFIP.
- Il constitue une tentative de mesure de la rigidité de la section de fonctionnement.
- Il est **partiellement significatif** car il ne tient pas compte du personnel employé par les associations ou d'autres structures débudgétisées. Par ailleurs, le niveau des dépenses de personnel est fortement corrélé au mode de gestion des services publics : une collectivité qui a délégué ses principaux services aura besoin d'un effectif moindre.
- La rigidité ne se limite pas au personnel et aux intérêts. Elle est présente au moins autant, sinon davantage, dans d'autres postes de fonctionnement comme les subventions versées, les différents contingents ou les contributions intercommunales...
- Il vaut mieux mesurer la rigidité par rapport aux recettes de fonctionnement plutôt qu'au total des recettes.

# Les marges de manœuvre fiscales

**L'autonomie fiscale de la commune peut être calculée de plusieurs façons :**

- 1. Ratio entre l'ensemble des recettes fiscales et tarifaires de la collectivité, y compris les impôts nationaux mutualisés (TIPP, taxe sur les conventions d'assurances des départements et/ou régions).**
  - ✓ C'est la définition constitutionnelle de la réforme constitutionnelle de mars 2003.
- 2. Ratio entre les seules ressources fiscales et tarifaires levées sur le territoire de la collectivité analysée** Mais, dans la mesure où l'assiette et le taux ne sont pas toujours modulables, peut-on parler d'autonomie pour les droits de mutation communaux et départementaux dont le taux est fixé par la loi, ou d'impositions dont le taux serait au plafond légal ?
- 3. Ratio entre les seules ressources fiscales et tarifaires levées sur le territoire et modulables, ce qui est serait le plus pertinent**

Par défaut, c'est la deuxième approche qui est retenue : tarifs + produits des impositions levées sur le territoire de la collectivité. Le périmètre retenu est donc constitué des rubriques comptables consacrées aux tarifications : chapitre 70, et à la fiscalité : chapitre 73 hors attribution de compensation et dotation de solidarité (communes en TPU).



# La richesse et la pression fiscales

**La richesse fiscale** s'évalue à partir des bases d'imposition.

➤ **Les bases nettes** sont les bases taxables telles que notifiées via l'Etat 1259. **En appliquant le taux voté à ces bases, on obtient le produit fiscal levé.**

➤ **Les bases brutes** correspondent aux bases nettes avant exonération sur décisions de la collectivité et abattements de taxe d'habitation.

Plusieurs abattements existent pour la taxe d'habitation : les abattements obligatoires et facultatifs (général à la base ,charges de famille et spécial).

. **à la base** : de 0%, 5%, 10% ou 15%, pour les seules résidences principales,

. **charges de famille** : 10%, 15% ou 20% pour chacune des 2 premières personnes à charge: 15%, 20% ou 25% à partir de la 3ème personne à charge,

. « *spécial* » pour personnes de revenu modeste à logement de faible valeur locative : 0%, 5%, 10% ou 15%.

*Ces abattements sont calculés sur la valeur locative moyenne de la collectivité et non sur la base de chaque contribuable. Ils profitent donc davantage aux logements modestes (à l'inverse d'une baisse de taux qui se répartit proportionnellement à la base).*

**La pression fiscale est mesurée par le CMPF (coefficient de mobilisation du potentiel fiscal) : si supérieur à 100 peu de marge fiscale pour la commune.**

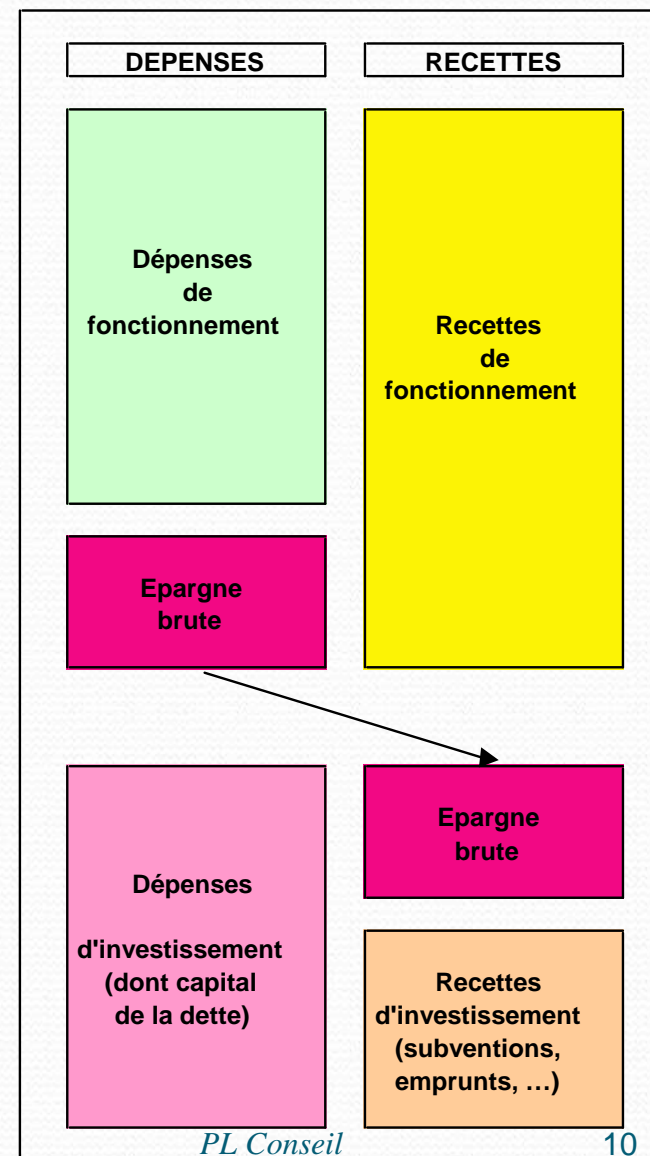
# Le rôle de l'épargne brute

Au cœur de l'analyse financière se trouve la notion d'autofinancement, communément dénommé épargne brute en finances locales.

Il correspond au flux de liquidités dégagé par l'activité courante de l'exercice. C'est le solde des recettes réelles de fonctionnement (récurrentes) après règlement, prioritaire de par la loi, des dépenses de fonctionnement (récurrentes).

Il constitue le témoin :

- *de l'aisance de la section de fonctionnement* : un autofinancement élevé sous-entend, toutes choses égales par ailleurs, une marge d'absorption de nouvelles dépenses de fonctionnement,
- *de la capacité à s'endetter* : l'épargne brute, apport personnel de la collectivité au financement de sa section d'investissement, trouve son premier usage dans le remboursement des emprunts. Plus elle sera importante, plus une dette élevée sera donc tolérable,
- *de la capacité à investir* : dans une proportion qui n'est pas de 1 pour 1, mais plutôt de 1 pour 10 : 1 d'épargne brute récurrente permet de couvrir une annuité de 1, soit environ 10 d'emprunt et donc au moins autant d'investissements.
- La relation joue dans les deux sens : la perte d'1 d'épargne brute signifie la disparition de 10, voire plus, de potentiel à investir.





# Les seuils d'épargne brute

- **Communes et intercommunalités :**
  - *Seuil d'alerte : 7-8%,*
  - *Niveau satisfaisant : 10-13%,*
  - *Niveau élevé : plus de 15%.*

*Pour les groupements à TPU, le dénominateur de la fraction est corrigé en éliminant les reversements obligatoires*

- **Départements :**
  - *Seuil d'alerte : 9-10%,*
  - *Niveau satisfaisant : 12-15%,*
  - *Niveau élevé : plus de 17%.*
- **Régions :**
  - *Seuil d'alerte : 15%,*
  - *Niveau satisfaisant : 18-22%*
  - *Niveau élevé : plus de 25%.*

# Le pilotage de la solvabilité

C'est le **rapport entre l'encours de la dette (capital restant dû des emprunts) et l'épargne brute.**

Quotient d'un stock par un flux, la capacité de désendettement s'exprime en durée : *ie* en combien d'années la collectivité est-elle capable de rembourser le stock de sa dette ?

La durée « *normative* » d'emprunt étant de **15 ans**, **ce niveau de ratio constitue un seuil maximal**. En cas de crise financière durable et d'abaissement de la durée moyenne des crédits, le seuil devrait être revu à la baisse.

Il s'agit d'un **ratio essentiel de solvabilité compris de toutes les parties** (banques, agences de notation, CRC).

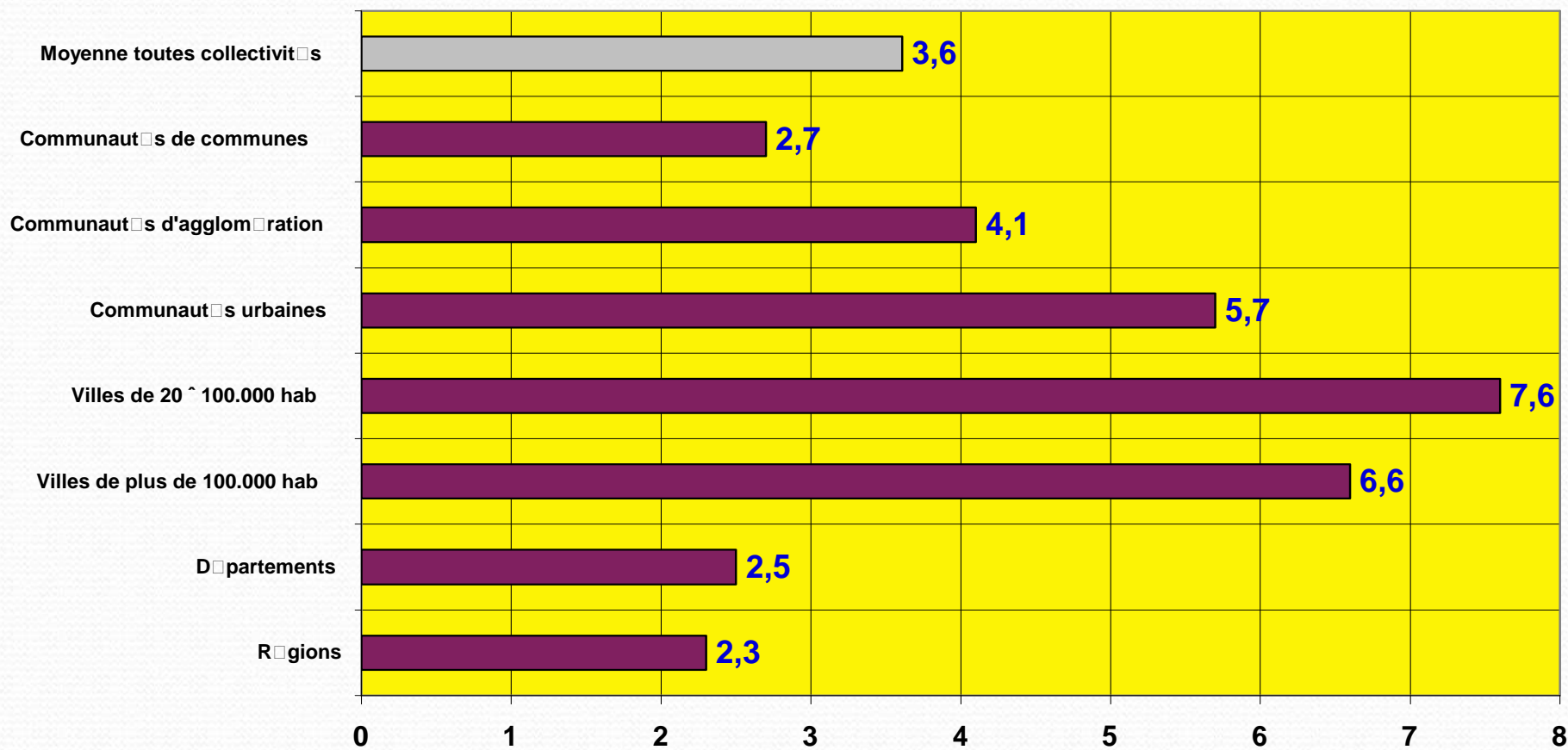
Il mesure la capacité de désendettement de la commune par le recours unique à l'autofinancement.

En clair, en cas de défaut de la contrepartie -la commune-, **en combien de temps elle parviendrait à faire face à ses concours externes**, en comptant sur ses propres forces.



# Une solvabilité encore satisfaisante

LES CAPACITES DE DESENDETTEMENT EN NOMBRE D'ANNEES A FIN 2007



# Poids des investissements

Deux ratios sont habituellement utilisés

## 1. Dépenses d'investissement hors dette / population

## 2. Dépenses d'investissement hors dette / recettes réelles de fonctionnement

- Le premier se réfère à un **indicateur de besoin** : la population,
- le second à un **indicateur de volume budgétaire** : les recettes courantes. Dans les deux cas, on devra se méfier des biais qu'occasionnent aux comparaisons d'éventuelles débudgétisations (SEM, délégataires , ...) ainsi que les transferts de compétences aux intercommunalités.
- Ces ratios doivent interpeller s'ils s'avèrent très élevés, mais aussi lorsqu'ils sont (durablement) faibles car alors ils peuvent refléter une dégradation de l'état du patrimoine. D'expérience, les communes dépensent en moyenne entre 100 et 150 € par habitant et par an pour le simple maintien de leurs immobilisations. Ce chiffre est susceptible de variations importantes (notamment en fonction de la superficie communale), mais il fournit un ordre de grandeur.



# Les 5 modes de financement des investissements

- **l'épargne brute**, ressource saine et récurrente,
  - **les subventions et participations** (dont le FCTVA),
  - **les cessions (775) et autres ressources exceptionnelles**,
  - **la variation de la dette** ( $\Delta$  compte 16),
  - **la variation du fonds de roulement.**
- **Le bilan de mandat pourra démontrer les arbitrages entre l'autofinancement et le recours à des concours externes = l'endettement.**

# Décryptage de l'évolution de la dette

Pour l'analyse de solvabilité, il est essentiel d'approcher la dette en variation plutôt qu'en montants d'emprunt.

Emprunter 20 et rembourser 15 a strictement le même effet qu'emprunter 30 et rembourser 25.

Question essentielle : la structure de financement des investissements au cours du mandat municipal est-elle adaptée.

Conduit-elle à l'endettement ou bien au désendettement de la collectivité ?

Ces dernières années, le développement des produits revolving long terme et l'explosion des renégociations ont considérablement opacifié la lecture des comptes « emprunt » et « remboursements d'emprunts » au sein desquels il devient difficile de distinguer part normale et part exceptionnelle (refinancements).

➤ Il conviendra de retraiter ce qui ne relève pas du remboursement técurrent



# Arbitrage emprunt / fiscalité

Dans toute décision de financement d'un investissement communal, les maires ont toujours à arbitrer entre le recours à l'emprunt et l'augmentation de la pression fiscale.

Face à un nouvel investissement, **l'emprunt est préférable si la hausse de fiscalité à laquelle il faudra procéder pour payer l'annuité est moins élevée que si l'on y avait procédé au départ**

**Critère de choix en découlant :**

- Croissance des bases fiscales  $>$  tx intérêt  $\Rightarrow$  Emprunt
- Croissance des bases fiscales  $<$  tx intérêt  $\Rightarrow$  Fiscalité

*–Association des Maires de la Corrèze–*

## *Bilan de mandat municipal*

*Brive-la-Gaillarde, le vendredi 12 avril 2013*

*Intervention de Patrice LALANNE*

*Ancien conseiller du Président du Sénat*

*Consultant – formateur*

*PL Conseil - 195, rue de l'Université 75007 Paris [pl@plconseil.net](mailto:pl@plconseil.net) 0608878916*