

INITIATION AUX FINANCES COMMUNALES

/ Finances communales /

Les documents budgétaires et comptables

→ **Élaborés sous la responsabilité du maire, ces documents doivent respecter une forme et des dates précises.**

Les documents prévisionnels

Le **budget primitif (BP)** contient les prévisions de recettes et de dépenses votées par le conseil municipal pour une année, en investissement et en fonctionnement.

Le BP autorise le maire à engager les dépenses dans la limite des crédits votés et à percevoir les recettes votées par le conseil municipal. C'est donc à la fois un acte d'autorisation et de prévision. En principe, le BP doit être voté avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle il s'applique. Toutefois, la loi accorde un délai supplémentaire jusqu'au 31 mars et même dans certains cas, comme en année de renouvellement électoral, jusqu'au 15 avril.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, l'assemblée délibérante doit organiser un **débat d'orientation budgétaire (DOB)** dans un délai de 2 mois précédant le vote du budget. À défaut, le budget peut être annulé par le juge pour illégalité.

Les **décisions modificatives (DM)** et le **budget supplémentaire (BS)** permettent de corriger le budget primitif sous réserve de respecter l'équilibre budgétaire : les dépenses supplémentaires doivent être couvertes par des recettes nouvelles ou des réductions de dépenses, à due proportion. Les DM, dont le BS, peuvent être adoptées à n'importe quel moment de l'année. Le BS a également pour objet de reprendre

les résultats de l'année précédente ainsi que les restes à réaliser, en recettes et en dépenses, lorsqu'ils n'ont pas été intégrés au budget primitif.

Les documents d'exécution

Le **compte administratif (CA)** est un document comptable qui reprend l'ensemble des réalisations de l'année en recettes et en dépenses. Présenté par le maire, il doit être approuvé par un vote du conseil municipal au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice. Son approbation par le conseil municipal ne porte que sur la réalité des ordres enregistrés et ne peut être considérée comme un quitus donné à la politique menée. Le CA permet de faire le point sur la gestion communale et les résultats définitifs de l'année (comparaison "prévus" et "réalisés").

Le **compte de gestion (CG)** est établi par le comptable et retrace l'ensemble des ordres qu'il a exécutés ou acceptés durant l'année. Il doit être transmis au conseil municipal au plus tard le 1^{er} juin de l'année qui suit l'exercice puis débattu et arrêté, comme le compte administratif, au plus tard le 30 juin. Le compte administratif doit être conforme au compte de gestion.

Le compte de gestion contient également un bilan comptable présentant l'état de l'actif et du passif de la commune. ●

Édito

Les enjeux du mandat

→ Les nouveaux élus et leur équipe municipale vont se confronter à deux grands enjeux : l'adaptation des services aux besoins des utilisateurs (transports collectifs, vieillissement de la population, accessibilité des bâtiments publics...) et une efficience accrue dans l'organisation de ces services. Si l'évolution des techniques de gestion permet d'en optimiser le coût (valorisation du patrimoine et des équipements, externalisation, partenariat public-privé, adaptation des modes de financement...), le pragmatisme et le sens de l'innovation des décideurs restent le gage de leur réussite. Dexia les accompagne face à ces défis et souhaite faciliter leur prise de fonction avec diverses initiatives – publications, études, partage d'expertise – dont cette formation aux finances communales, en partenariat avec des associations de maires*.

Gérard Bayol

Administrateur-directeur général de Dexia Crédit Local

*Pour connaître les dates, contactez votre direction régionale

DEXIA

Prendre en compte l'intercommunalité et les modes de gestion des services publics

→ Les communes ont la possibilité de transférer certaines de leurs compétences à des structures intercommunales et peuvent également décider de déléguer la gestion de certains services publics à des entités publiques ou privées.

La gestion intercommunale

La coopération intercommunale s'est développée à un rythme très important ces dernières années : en 2008, 92 % des communes sont membres d'une communauté de communes ou d'agglomération voire d'une communauté urbaine et quasiment toutes sont membres d'au moins un syndicat intercommunal. L'émergence ou le renforcement de ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est lourd de conséquences sur la gestion municipale. D'autant plus que des flux financiers importants peuvent exister entre la commune et le groupement, selon les modalités de financement retenues par le groupement. Autant d'éléments qu'il est indispensable de connaître et de comprendre dès le début du mandat afin notamment d'identifier qui fait quoi entre la commune

et le/ou les EPCI.

Il convient donc de recenser le/ou les syndicats intercommunaux dont est membre la commune. Ces syndicats qui exercent généralement des compétences de gestion des services publics, techniques (eau, assainissement...) sont financés à titre principal par des contributions financières de la commune.

Dans la plupart des cas, la commune est également membre d'une (et une seule) communauté de communes ou d'agglomération, structures dotées de compétences obligatoires lourdes définies par la loi (autant de compétences dont la commune est déchargée) et financées par une fiscalité propre :

– soit la fiscalité additionnelle. L'EPCI vote des taux spécifiques sur les quatre taxes

directes locales : taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle ;

– soit la taxe professionnelle unique (TPU) mécanisme dans lequel la TP est entièrement perçue par la communauté. Moyennant quoi une partie de ce produit fiscal est reversée à la commune en fonction des recettes de TP dont elle bénéficiait auparavant et des charges transférées.

En 2008, 45 % des communes sont concernées par la TPU.

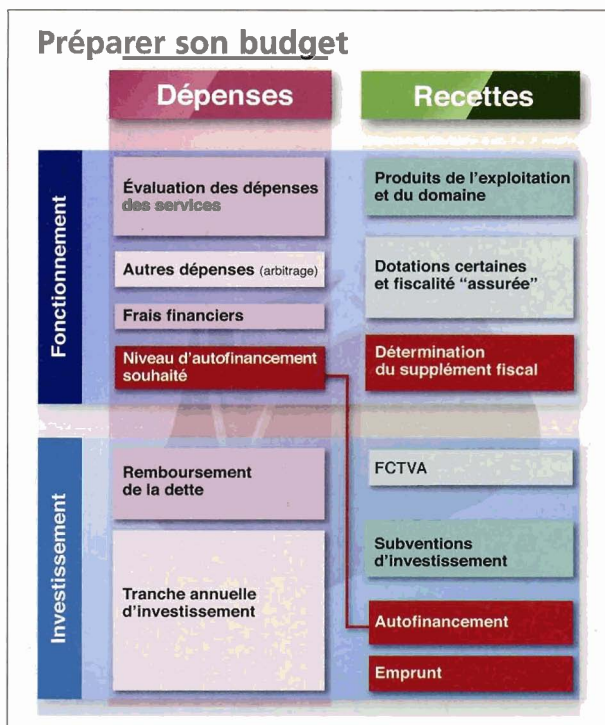
Les modes de gestion des principaux services publics

Ils sont nombreux et ont des traductions budgétaires très différentes.

Dans la gestion directe ou régie, la commune gère elle-même le service. Les recettes et les dépenses de la régie sont intégrées dans le budget de la commune. Le mode le

/ La préparation du budget /

Le budget, acte politique



Le budget est une affaire de choix. La recherche des équilibres budgétaires conduit à faire des arbitrages entre les politiques menées, les modes de gestion, différents types de recettes (tarifs, fiscalité, emprunt)... C'est dans ces choix que se reconnaît la politique municipale dont le budget est la traduction financière.

Préparer un budget c'est donc ajuster les ambitions et les projets de l'équipe municipale aux moyens financiers de la commune.

• Le préalable : respecter le principe de l'équilibre budgétaire

– Les communes ont obligation de voter en équilibre les sections de fonctionnement

et d'investissement de leurs budgets, en dépenses et en recettes.

– Le remboursement de l'annuité en capital de la dette doit être couvert par des recettes propres : un emprunt ne peut être remboursé par un autre emprunt.

• **Prendre en compte les éléments "incontournables"** : les charges récurrentes (les charges de personnel par exemple), les produits assurés (les dotations versées par l'État, notamment) ainsi que les résultats antérieurs.

• **Définir et évaluer les priorités** : dépenses de fonctionnement nouvelles, investissements de l'année...

• **Rechercher et déterminer les moyens financiers** : apprécier les marges de manœuvre existantes puis arbitrer entre les projets et entre les moyens de les financer (autofinancement, fiscalité, emprunt).

Les choix possibles en matière de fiscalité

Les impôts locaux servent à financer les services publics de proximité. Les décisions en matière fiscale sont au cœur des fonctions de l'élu local. Elles traduisent leurs

Évaluer rapidement les marges de manœuvre dont dispose la nouvelle équipe municipale pour mettre en œuvre ses projets

plus direct est la régie simple (souvent utilisée pour gérer les cantines ou l'état-civil). La commune peut également décider de confier la gestion d'un service à un tiers (public ou privé). Parmi les modes de délégation les plus fréquents :

– **l'affermage**, qui consiste à confier l'exploitation du service à un tiers. Les recettes et les dépenses d'exploitation du service ne figurent plus dans les comptes de la commune. Mais celle-ci supporte les investissements et la dette ;

– **la concession**, qui permet de confier l'exploitation et l'investissement du service à un tiers. Aucune recette ni dépense n'apparaît plus dans les comptes de la commune : la gestion du service est extrabudgétaire.

Les comptes des services publics industriels et commerciaux (notamment la distribution d'eau potable, l'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères lorsque le service est financé par une redevance) doivent être présentés dans des **budgets annexes** et, sauf exceptions, doivent être équilibrés en dépenses et en recettes (par la vente du service aux usagers). Ils ne peuvent donc recevoir de subvention d'équilibre de la part de la commune. ●

principales décisions politiques : quel niveau de fiscalité ? comment répartir ce prélèvement entre les différentes catégories de contribuables (entreprises et ménages) ? et lorsque cela est possible, entre les contribuables dans des situations différentes ?

Le calendrier des décisions à prendre

Le vote des taux intervient au moment du vote du budget et avant la date limite de son

Qui paie l'impôt local ?

- La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) : les propriétaires d'immeubles (usage professionnel ou d'habitation).
- La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) : les propriétaires de terrains et en particulier, en milieu rural, les agriculteurs.
- La taxe d'habitation (TH) : les occupants de logements.

Les bases d'imposition de ces trois taxes sont assises sur la valeur locative

- La taxe professionnelle (TP) : les entreprises, à l'exception de celles agissant dans certains secteurs comme l'agriculture.

Ces marges de manœuvre peuvent être évaluées sur les deux recettes d'ajustement que sont l'impôt et l'emprunt. Ce qui n'exclut pas, bien évidemment, d'analyser les économies qui pourraient être faites sur les dépenses – notamment sur le fonctionnement courant de la commune – et de s'intéresser à la politique tarifaire.

Comment apprécier la situation fiscale de sa commune ?

Le potentiel fiscal est un indicateur de la richesse fiscale d'une commune.

On le calcule en appliquant aux bases d'imposition de la commune, au titre des quatre taxes directes locales, les taux moyens nationaux d'imposition de chaque taxe (le produit obtenu est désormais majoré de la compensation perçue par la commune au titre de la suppression de la "part salaires" des bases de la TP). On obtient donc le produit fiscal que percevrait la commune si elle appliquait une pression fiscale moyenne. Rapporté au nombre d'habitants, il permet de la comparer aux autres, au niveau national ou départemental.

Attention : la richesse fiscale d'une commune membre d'un EPCI à TPU, privée de la ressource "taxe professionnelle", s'apprécie sur trois taxes. La pression fiscale peut être estimée à partir du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, égal au rapport entre le produit fiscal perçu par la commune et son potentiel fiscal (calculé sur trois

ou quatre taxes). Enfin, il est important de prendre en compte le niveau des prélèvements fiscaux sur l'ensemble du territoire : fiscalité du groupement, voire du département ou de la région.

Comment apprécier la situation d'endettement de sa commune ?

Elle peut l'être à travers deux indicateurs : l'encours de dette et le coût de la dette, mesurés par l'annuité (remboursement en capital + frais financiers).

La mise en perspective de la dette avec les ressources de la commune est un élément déterminant dans l'appréciation de l'endettement (c'est pourquoi toute comparaison fondée sur des ratios par habitant doit être prise avec beaucoup de précautions...). Ainsi, le volume de dette acceptable doit se mesurer par rapport à la capacité de la commune à payer les intérêts de cette dette et à rembourser le capital emprunté. Ce volume est fonction, en premier lieu, du taux d'intérêt obtenu (c'est la baisse des taux de ces dernières années qui a permis d'augmenter la capacité d'emprunt de la plupart des communes), en second lieu, du potentiel de la commune à générer des ressources pérennes nouvelles. Une situation d'endettement doit s'apprécier au cas par cas en fonction de la situation propre de la commune (notamment des modes de gestion des services qu'elle a retenus) et de l'état de son patrimoine. ●

vote (31 mars ou 15 avril). À défaut, les taux de l'année précédente sont reconduits. Concernant les bases d'imposition, les décisions d'allègement interviennent le plus souvent avant le 1^{er} octobre ou le 31 décembre pour application l'année suivante. La collectivité peut en effet choisir d'aménager la base fiscale du contribuable notamment en matière de TH, pour tenir compte de la composition du ménage (nombre d'enfants à charge) ou de son revenu.

Le maire ne peut pas augmenter les impôts à sa guise

Sa liberté en la matière est encadrée par deux séries de règles.

- **Le plafonnement des taux : pour la TH**

	Taux moyens 2007	Taux plafonds 2008
TH	14,48 %	36,20 %
TFB	18,60 %	46,50 %
TFNB	44,43 %	111,08 %
TP	15,80 %	31,60 %

et les taxes foncières, les taux sont plafonnés à 2,5 fois le taux moyen constaté en n-1 au niveau national (ou départemental si la moyenne est plus élevée). Le taux de TP est plafonné à 2 fois la moyenne nationale en n-1.

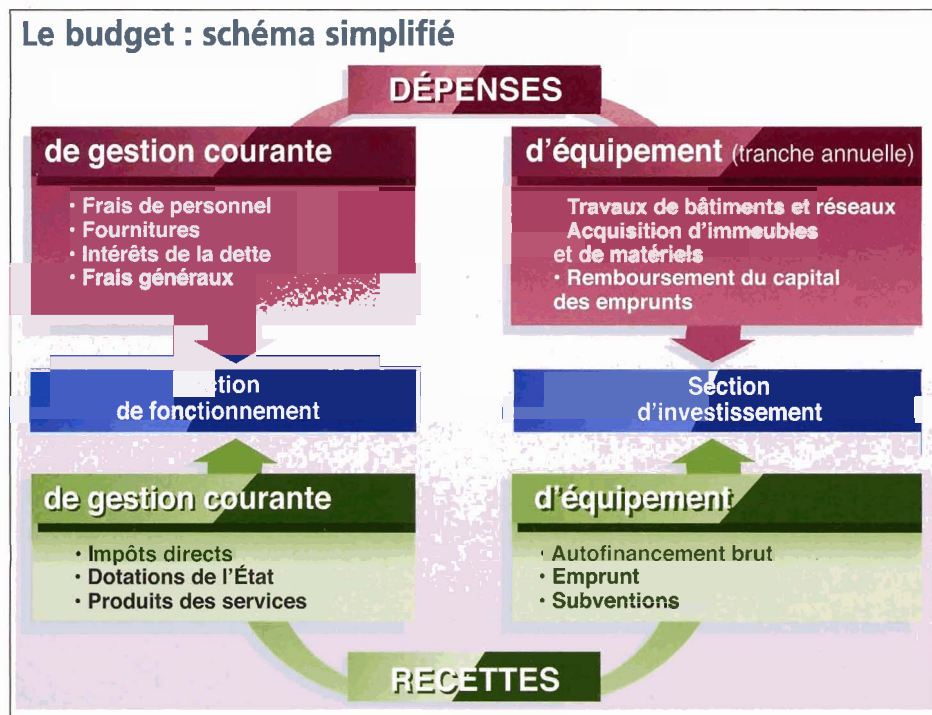
- **Les règles de liens entre les taux** : elles visent à équilibrer la répartition de la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables (ménages et entreprises).

– Le taux de TFNB ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de TH.

– Le taux de TP ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de TH ou le taux moyen pondéré des trois taxes ménages (la plus faible de ces deux évolutions étant retenue). Toutefois, depuis 2003, l'augmentation du taux de TP peut atteindre 1,5 fois celle des trois taxes ménages. Attention : les taux "plafonds" ainsi définis doivent être diminués, le cas échéant, des taux de l'éventuel groupement auquel appartient la commune. ●

Le poids des charges courantes

La présentation du budget distingue la section de fonctionnement (les dépenses courantes et recettes régulières) et la section d'investissement (dépenses et recettes exceptionnelles).



La séparation de l'ordonnateur et du comptable

Ce principe, qui structure l'organisation et l'exécution des opérations de dépenses et de recettes, constitue la règle essentielle de la comptabilité publique en France : celui qui donne l'ordre, l'ordonnateur (en l'occurrence, le maire) est distinct de celui qui exécute l'ordre (le comptable public, agent de l'État, des services du Trésor).

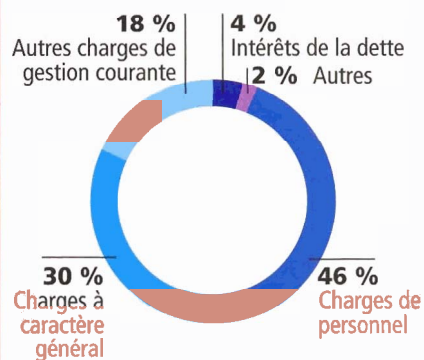
Dès lors, la décision en matière de dépenses et de recettes appartient au maire (qui ne peut manier des fonds publics) tandis que le paiement et l'encaissement sont confiés au comptable (qui n'a pas pouvoir de décision).

Pour financer leurs investissements, les communes disposent de ressources propres : constituées des recettes directes d'investissement (dotations et participations de l'État tel que le FCTVA, et subventions accordées par d'autres catégories de collectivités locales) et de l'autofinancement. S'y ajoutent des ressources externes issues de l'emprunt : le financement des dépenses d'investissement permettant de constituer ou de valoriser un patrimoine qui servira aux générations futures, s'accompagne en effet, généralement, d'un recours à l'endettement (les communes empruntent plus qu'elles ne remboursent au titre de la dette ancienne).

En 2007, l'investissement communal reste très largement autofinancé avec des ressources propres qui permettent de financer 94 % des dépenses d'investissement, le recours à l'endettement se limitant à 6 % de l'investissement. ●

Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) représentent 60 % des dépenses totales des communes de moins de 10 000 habitants, avec une part de plus en plus importante prise par les frais de personnel.

Communes de moins de 10 000 habitants : DRF totales = 643 €/hab.



Les recettes réelles de fonctionnement (RRF) des communes de moins de 10 000 habitants (826 € par habitant en moyenne)

résultent pour plus de la moitié de ressources fiscales, qui proviennent essentiellement des quatre taxes directes locales. Toutefois, il est important de distinguer les communes selon qu'elles sont membres d'un groupement à fiscalité additionnelle ou à TPU (dans ce dernier cas, elles ne perçoivent plus la TP mais bénéficient de reversements sous la forme d'une attribution de compensation versée par la communauté).

Les communes perçoivent également de la part de l'État une dotation globale de fonctionnement (ou DGF) qui est fonction notamment de sa population et de sa superficie. Elle représente en moyenne un quart de leurs RRF.

Les dépenses réelles d'investissement (429 € par habitant pour les communes de moins de 10 000 habitants) sont constituées à 75 % de dépenses d'équipement brut et 20 % de dépenses au titre des remboursements de la dette.

La gestion financière et la trésorerie

Les communes ont obligation de déposer leur trésorerie (fonds libres) au Trésor public sur un compte non rémunéré. Les possibilités de placement sont limitées et ne peuvent concerner que des recettes autres que des recettes courantes (ni ressources fiscales ni dotations de l'État). Il n'y a qu'un seul compte au Trésor qui reçoit toutes les opérations d'encaissement et de décaissement : c'est le principe d'unité de caisse.

Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.dexia-creditlocal.fr – rubrique Élections 2008