

Alain Le Grelle
Thomas Kieffer

VOTRE COMMUNE EST-ELLE BIEN GÉRÉE ?



CONTRIBUABLES ASSOCIÉS

Contre l'oppression fiscale
la pression des contribuables

GUIDE PRATIQUE



“

C'est dans la commune que réside la force d'un peuple libre.
Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles
primaires sont à la science : elles la mettent à la portée du peuple.
Sans institutions communales une nation peut se donner
un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté...
Ôtez la force et l'indépendance de la commune,
vous n'y trouverez jamais que des administrés et point de citoyens.

“

Alexis de Tocqueville,
« *De la démocratie en Amérique* »

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	p. 6
AVANT-PROPOS	p. 7
INTRODUCTION : Critères généraux d'appréciation d'une saine et dynamique gestion communale	p. 12
I. COMMENT EST ORGANISÉE LA GESTION DU PATRIMOINE, DES RESSOURCES ET DES DÉPENSES D'UNE COMMUNE	p. 16
I.1. LES RESPONSABILITÉS DU MAIRE TRADUITES EN OBJECTIFS	p. 17
I.2. RAPPEL SUCCINCT DE LA STRUCTURE DU BUDGET D'UNE COMMUNE, DES COMPTES ADMINISTRATIFS ET DES LIENS ENTRE LES SECTIONS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	p. 17
I.3. LES POUVOIRS DE DÉCISION DU MAIRE	p. 20
II. UNE MÉTHODE PRATIQUE PERMETTANT DE COMPRENDRE LES FINANCES COMMUNALES	p. 22
II.1. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES	p. 23
II.1.1. LA COMPLEXITÉ DES COMPTES ADMINISTRATIFS	p. 23
II.1.2. LA RÉTICENCE COURANTE DES MAIRES À DONNER DES EXPLICATIONS CLAIRES CONCERNANT LEUR GESTION	p. 24
II.1.3. LA MÉCONNAISSANCE DE CES PROBLÈMES PAR LES CONTRIBUABLES EUX-MÊMES	p. 25
II.2. PRÉLIMINAIRES INCONTOURNABLES	p. 26
II.2.1. RECOMMANDATIONS	p. 26
II.2.1.1. L'importance d'un contrôle annuel régulier ou à intervalles réguliers	p. 26
II.2.1.2. Une bonne connaissance de la commune	p. 26
II.2.2. LES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS À SE PROCURER	p. 26

AVERTISSEMENT

Cet ouvrage s'adresse plus particulièrement aux contribuables des communes de moins de 10 000 habitants, ainsi qu'à leurs élus, soucieux de mieux comprendre la signification des comptes de leur localité. Les communes plus importantes peuvent en effet présenter leurs comptes sous des formes légèrement différentes.

Les auteurs montrent que, malgré la complexité des documents administratifs, dont tous les contribuables peuvent d'ailleurs demander une copie, il est possible de se forger une idée relativement précise sur la façon dont est gérée une commune.

Pragmatique, pédagogique et didactique, ce guide, prenant l'exemple concret d'une commune existante, doit permettre au quidam d'appréhender le dynamisme de toute commune, grâce à l'appréciation de quelques indicateurs financiers éclairant l'essentiel du passé, du présent et, en partie, de l'avenir.

À l'issue de ce travail de recherche, le lecteur dégagera des thèmes de réflexion, sujets de discussion avec le maire, ordonnateur principal en matière de décision et d'orientation budgétaire au niveau communal. Les problèmes actuels de sa commune pourront être analysés ; les options et objectifs engageant l'avenir, normalement débattus en conseil municipal, pourront faire l'objet d'une explication détaillée lors de cet entretien.

Contribuables Associés œuvre depuis plus de quinze ans à la sensibilisation des Français en faveur d'une meilleure gestion de l'argent public, conformément aux articles XIV et XV de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, que l'association a d'ailleurs repris dans ses statuts.

Pour mémoire :

> **Article XIV** : Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

> **Article XV** : La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dispose également dans son article X que « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* ».

Suit une série d'articles sur l'accès à l'information des habitants sur les affaires locales. Ces articles constituent un préalable indispensable à la démocratie délibérative locale.

Le gouvernement local, chargé par ses mandants de gérer les affaires dites d'intérêt général, se doit d'informer, avec la plus totale transparence, les électeurs dont ils sont redevables. Comme le constatait Alexis de Tocqueville, « *on ne fera pas croire qu'un gouvernement énergique et sage puisse sortir des suffrages d'un peuple de serviteurs* ». En démocratie, les électeurs demeurent théoriquement les responsables ultimes de la situation. Aussi avons-nous les élus et les fonctionnaires locaux (et nationaux) que nous méritons, à tout le moins ceux auxquels nous avons consenti. Pour autant, la vigilance des citoyens reste de mise tout au long du mandat, et

quelle meilleure manière pour s'informer de l'action des élus que le contrôle de la gestion de sa propre commune ?

Dans la lignée de cette action, un petit guide pratique du contribuable local, intitulé « *Comment contrôler votre maire* », avait été édité dès 1992, puis, mis à jour en 2001, en tenant compte des modifications apportées par l'instruction budgétaire et comptable M.14 du 27 décembre 1996. Il pourrait donc s'agir d'une troisième version de l'opuscule qui, chaque fois, avait rencontré un vif succès. Cependant, le titre et, en conséquence, l'axe choisis ont été volontairement modifiés pour ce nouveau guide, qui se veut plus accessible, didactique et compréhensible par le citoyen, mais aussi par l'élu que d'aucuns qualifient de « *lambda* ».

Il nous semble qu'il est du devoir du citoyen de s'impliquer d'avantage dans la vie de sa commune, et ce pas seulement tous les six ans, lors du renouvellement des mandats, mais en permanence. Comment l'électeur pourrait-il en effet voter en conscience en faveur de candidats demandant le renouvellement de leurs mandats, ou de nouveaux candidats, sans connaître l'utilisation qui a été faite de sa contribution publique aux dépenses de la commune (cf. les articles XIV et XV de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen) ?

Mais, pour s'intéresser à ces questions, et *a fortiori* pour aspirer à certaines responsabilités au sein d'un nouveau conseil municipal ou de certaines commissions en tant que membre participant, il convient que le citoyen soit formé, voire informé ; c'est-à-dire qu'il soit capable de comprendre et d'apprécier la situation financière de sa commune.

Comment atteindre de tels objectifs ?

Les lignes qui vont suivre ont la modeste ambition de le montrer.



INTRODUCTION



CRITÈRES GÉNÉRAUX D'APPRÉCIATION D'UNE GESTION COMMUNALE SAINE ET DYNAMIQUE

Autant il peut sembler relativement facile de juger de la bonne gestion d'une entreprise, grâce à l'examen de ses bilans sur plusieurs années, de son résultat, de sa rentabilité, de sa place sur le marché par rapport à la concurrence, etc., autant il apparaît nettement plus difficile de juger de la bonne gestion d'une commune.

Pourquoi? Parce qu'il existe, pour les entreprises, des critères financiers comme des critères commerciaux précis, qui, s'ils ne sont pas respectés, les conduisent rapidement au dépôt de bilan.

Il en est tout autrement pour les 36 784 communes françaises, qui, du seul point de vue financier, ont essentiellement pour objectif de ne présenter que des budgets en équilibre et surtout de ne pas trop se différencier les unes par rapport aux autres. Ces 36 784 communes sont, certes, contrôlées par l'administration, c'est-à-dire, le Trésor public, le sous-préfet, éventuellement le préfet, ainsi que les chambres régionales des comptes. Mais, étant donné leur diversité, leurs situations particulières, quels contrôles l'administration est-elle réellement capable d'exercer sur elles? Sur quels critères peut-elle se baser quant au bien-fondé, tant de leurs dépenses courantes que de leurs investissements?

Afin d'aider les maires à se situer par rapport aux autres communes, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ¹ diffuse chaque année une série d'informations financières et fiscales permettant de caractériser la structure des finances de chaque commune et de la situer parmi les collectivités du département ou de la région qui lui sont comparables sur le plan démographique. La définition et la signification de ces informations sont précisées par l'administration. Mais celle-ci reconnaît elle-même que leur interprétation, qui

1. Voir absolument le site <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>, où de nombreuses informations statistiques sont consultables en ligne.

doit tenir compte de l'environnement et des particularités de la commune, peut cependant se révéler délicate, « *le maire devant trouver auprès du receveur municipal toute l'aide et tout le conseil qu'il souhaitera pour tirer [de ces informations] le meilleur des enseignements qu'il comporte* »².

Or il faut savoir que lesdites informations sont des moyennes, calculées par l'administration pour chaque donnée financière et par tranches de communes (de moins de 500 habitants, de 500 à 2 000, 2 500 à 3 500, etc.), ainsi que des moyennes par région regroupant des communes parfois totalement hétérogènes.

En effet, les situations économiques respectives d'une commune rurale, d'une métropole de province et d'une localité balnéaire sont, *a priori*, difficilement comparables. Le maire ne saurait faire abstraction de la responsabilité sociale qu'il a endossée en accédant à la magistrature locale. Le bien-être, la qualité et le niveau de vie des concitoyens qui ont bien voulu lui accorder leurs suffrages passent par un engagement formel de maintien du niveau de la pression fiscale dans des proportions acceptables pour tous. Une hausse inconsidérée de l'imposition locale entraînerait à terme l'exode des populations les plus fragiles. Un tel échec entacherait de manière indélébile le mandat du conseil municipal incriminé et détériorerait irrémédiablement la santé économique de la collectivité.

De manière générale on constate que la tendance en France est à l'explosion des finances et de la fiscalité locale, et non l'inverse. Plus que jamais, les contribuables doivent donc s'organiser afin d'entraîner le nécessaire sursaut civique, seul à même de replacer la société civile en position de véritable contre-pouvoir par rapport aux édiles et aux bureaucrates.

Ajoutons que les informations prises en compte par l'administration pour calculer ces fameuses moyennes sont issues des budgets prévisionnels des communes (appelés budgets primitifs). Or, comme nous l'avons écrit précédemment, les communes ne peuvent, contrairement à l'État, ni présenter des budgets prévisionnels déficitaires ni afficher une perte d'exploitation en fin d'année. Pour éviter une telle situation, les maires sont parfois amenés à augmenter artificiellement leurs dépenses prévisionnelles, sous-estimer vo-

2. *Sic.* Texte émanant de la trésorerie générale de Charente-Maritime, 1994.

lontainement certaines recettes, dont ils sont pourtant certains, dans le but de justifier une augmentation injustifiée des taux d'imposition... CQFD, les contribuables paieront et n'y verront que du feu, à moins qu'ils n'exercent leur fonction indispensable de contrôle, voire de sanction, au moyen de leur bulletin de vote bien évidemment.

Étant donné le manque de formation de nombreux maires aux problèmes de gestion, certains receveurs municipaux n'hésitent pas en effet à leur recommander le genre de manœuvres décrites ci-dessus : et quand une commune dispose de moyens financiers supérieurs à ses besoins réels, elle trouve toujours le moyen de les dépenser. Quelle valeur peut-on donc attribuer à ces moyennes diffusées par l'administration ? Il est notamment regrettable que cette dernière ne tienne pas compte du réalisé (les comptes administratifs), qui, il faut bien l'admettre, prête lui aussi trop souvent à caution...

Enfin, ces moyennes, données à titre de comparaison, ne peuvent en aucun cas être considérées comme des valeurs de références, car elles ne sont représentatives que d'un panel de communes, elles-mêmes plus ou moins bien gérées³.

Cela étant, certaines de ces valeurs sont susceptibles de faire apparaître des situations anormales et peuvent tout de même conduire l'analyste à approfondir ses recherches. Nous serons donc amenés à les utiliser parfois, mais toujours avec beaucoup de précaution.

Doit-on en conclure, dès lors, qu'il est impossible d'apprécier sérieusement la qualité d'une gestion communale ? Certainement pas, car s'il est difficile de fixer des objectifs financiers précis pour l'ensemble des communes, il ne faut pas oublier que les responsabilités du maire sont parfaitement définies par le Code général des communes. La question mérite alors d'être posée de façon différente : le maire apporte-t-il à ses administrés de façon satisfaisante tous les services courants que ces derniers sont en droit d'attendre, prend-il en compte les foyers défavorisés, entretient-il bien le patrimoine de la commune, et ce, dans quelles conditions financières – optimisées ou non, acceptables ou non par les contribuables ?

3. Il faut savoir que l'administration retient parfois ces valeurs à titre de comparaison pour certaines études qu'elle mène, et qu'elle transmet ensuite aux collectivités afin de les éclairer sur la qualité de leur propre gestion. Quelle utilisation peuvent-elles bien en faire, étant donné que les bases de départ des calculs sont erronées (budgets prévisionnels au lieu du réalisé) ?

Pour guider le contribuable soucieux de comprendre la gestion de sa commune, la première partie de l'ouvrage développe des généralités concernant les ressources des communes et leur utilisation par les maires, en termes d'objectifs à atteindre, pour assurer les services que sont en droit d'attendre les administrés.

La seconde partie de ce guide présente en détail une méthode d'analyse de la gestion communale. Elle se veut simple et didactique, afin d'appréhender et d'apprécier la gestion des deniers publics au regard de la situation matérielle de la commune.



PREMIÈRE PARTIE



**Comment est organisée
la gestion du patrimoine,
des ressources et des dépenses
d'une commune**

I.1. LES RESPONSABILITÉS DU MAIRE TRADUITES EN OBJECTIFS

Les responsabilités d'un maire peuvent se résumer de la façon suivante :

- 1** Assurer le meilleur **service quotidien** possible à l'ensemble de la population locale et ceci à moindre coût ;
- 2** Assurer l'entretien du **patrimoine** de la commune : matériel, bâtiments, routes, etc. (dépenses d'investissement d'entretien) ;
- 3** Assurer le **développement harmonieux** de la commune : amélioration des conditions de vie locales de l'ensemble de la population à court, moyen et long terme (dépenses d'investissement également) ;

tout en dégageant un **résultat** d'exploitation courant suffisant, dont une partie ou la totalité assurera le financement partiel des investissements.

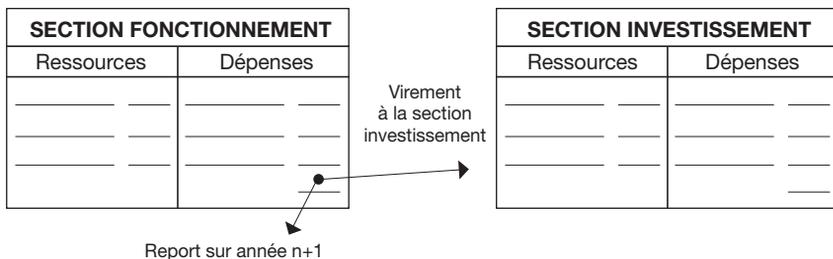
Le maire assume-t-il ces trois objectifs dans les meilleures conditions financières et sociales, telle est la question fondamentale que sont en droit de se poser les administrés.

On ne peut répondre à une telle question sans avoir un minimum de connaissances sur les budgets des communes tels qu'ils se présentent et sur ce qu'on appelle les comptes administratifs.

I.2. RAPPEL SUCCINCT DE LA STRUCTURE DU BUDGET D'UNE COMMUNE, DES COMPTES ADMINISTRATIFS ET DES LIENS ENTRE LES SECTIONS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

Le **budget primitif** est l'acte par lequel les recettes et les dépenses de la commune sont prévues et autorisées pour une année. Il doit être approuvé par le conseil municipal tous les ans, en début d'année. **Il est composé de deux sections : fonctionnement et investissement.** Ces deux sections se trouvent obligatoirement en équilibre.

SCHÉMA SIMPLIFIÉ D'UN BUDGET

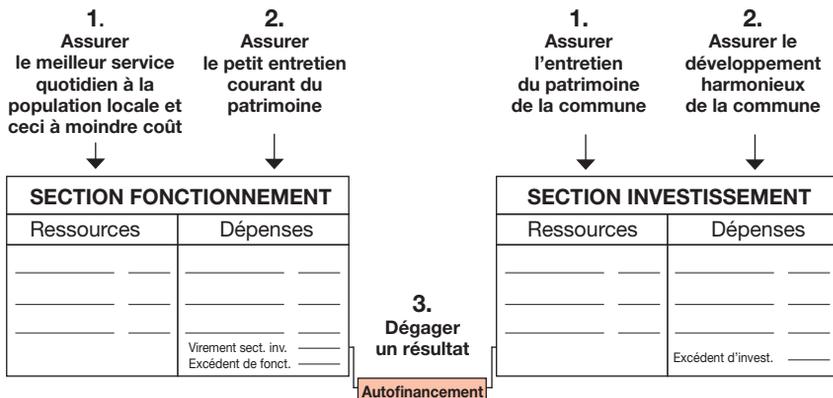


Le **compte administratif** est l'acte qui présente les dépenses et les recettes qui ont effectivement été réalisées au cours de l'exercice calendaire écoulé. Comme le budget primitif, il comporte deux sections: fonctionnement et investissement.

Il doit être approuvé par le conseil municipal dès que les comptes de l'exercice ont été définitivement arrêtés. Il est vérifié par les services du Trésor public et visé par ceux de la préfecture. Le conseil municipal est également appelé à décider de l'affectation du résultat de la section fonctionnement qui, s'il est positif, ce qui est évidemment souhaitable, peut être versé en partie à la section investissement, afin de contribuer au financement des travaux d'entretien lourds du patrimoine (rues, routes, bâtiments...), à celui des nouveaux programmes et projets, le reste de cet excédent pouvant être conservé sur la section fonctionnement et reporté sur l'exercice suivant.

En ce qui concerne le compte d'investissement, le résultat, qui peut être excédentaire ou déficitaire, est reporté sur l'exercice suivant.

LES OBJECTIFS DE LA COMMUNE



Les sections de fonctionnement et d'investissement doivent répondre aux objectifs de la commune.

Comme le montre le schéma ci-dessus,

la section fonctionnement doit répondre à trois objectifs :

- 1** Assurer le **meilleur service quotidien** possible à l'ensemble de la population locale et ceci à moindre coût ;
- 2** Assurer le **petit entretien** courant du patrimoine communal ;
- 3** Dégager un **résultat suffisant** dont une partie ou la totalité assurera le financement partiel des investissements.

La section investissement, quant à elle, doit assurer le remboursement de la dette, s'il y en a une, et de plus répondre à deux objectifs :

- 1** Assurer le **gros entretien** du patrimoine de la commune (matériel, bâtiments, routes, etc.) ;
- 2** Assurer le **développement harmonieux de la commune** (amélioration des conditions de vie locale de l'ensemble de la population à court, moyen et long terme).

La section fonctionnement regroupe donc les opérations de dépenses et de recettes qui concernent **la gestion courante des services locaux**. On notera qu'il peut y avoir plusieurs comptes de fonctionnement : un compte général, plus d'autres comptes annexes, pour certaines activités importantes, comme le camping municipal, le port, etc. Mais cela ne change en rien tout ce qui sera dit par la suite, l'ensemble de ces comptes pouvant faire l'objet d'un seul compte, dit « consolidé ».

La section investissement retrace quant à elle les opérations en capital qui accroissent ou diminuent **le patrimoine de la commune** : acquisitions ou aliénations de biens, notamment.

1.3. LES POUVOIRS DE DÉCISION DU MAIRE

Si le budget est voté tous les ans par l'assemblée des conseillers municipaux, il faut reconnaître que, dans bon nombre de communes, la décision est en fait très marquée par **la volonté du maire**.

Ce dernier dispose en effet de larges **compétences**, tant sur le plan de la politique de gestion courante que sur la politique d'investissement et, par conséquent, la politique financière en général de sa commune.

Il est important de noter à ce stade que la majorité des ressources courantes dont disposent les communes proviennent, soit directement, soit indirectement, des **contribuables**. Il en est ainsi des contributions directes (impôts locaux), intégralement versées au crédit des communes, mais aussi des diverses dotations, participations et autres subventions de l'État versées aux communes et financées, de fait, par l'ensemble des contribuables français⁴.

Les différents taux d'imposition locaux jouant directement sur le niveau des contributions directes sont décidés chaque année par le conseil municipal ; **ce dernier en est donc entièrement responsable**.

Les principales autres ressources dont peuvent disposer les communes sont les recours à l'emprunt et les aliénations de biens communaux, décisions, elles aussi, exclusivement communales.

La question est donc bien de savoir quel usage a été fait de l'ensemble de ces ressources : contributions directes et indirectes, emprunts, parfois même aliénations de biens communaux. Étaient-elles justifiées ?

Dans quelle mesure les objectifs matériels et sociaux ont-ils été atteints ? Les contribuables habitant en permanence dans leur commune ne sont-ils pas les plus compétents, voire les seuls à même de répondre à ces questions en parfaite connaissance de cause ?

4. Les communes bénéficient également de revenus de gestion courante (concessions de cimetière, taxes funéraires, droits de stationnement, redevances pour occupation du domaine public communal, revenus de camping, revenus d'immeubles, etc.) mais ces revenus sont en général relativement peu élevés. Il est cependant recommandé au lecteur d'en faire une analyse précise, dans l'hypothèse où ces recettes seraient plus importantes.

Ils sont capables d'établir un état des lieux: services courants de la mairie, entretien de la commune, investissements nouveaux, etc. Ils peuvent se procurer tous les documents administratifs nécessaires; ils disposent donc de toutes les données leur permettant de se forger une idée et, enfin, de poser la question qui peut déranger:

**“ Monsieur le Maire,
qu'avez-vous fait de notre argent? ”**



SECONDE PARTIE



**Une méthode pratique
permettant de comprendre
les finances communales**

II.1. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Trois principales difficultés méritent d'être signalées :

- 1** La complexité des documents, en particulier des comptes administratifs.
- 2** La réticence courante des maires à donner des explications claires concernant leur gestion, en dépit des termes parfaitement explicites des articles XIV et XV de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, ainsi que de l'article X de la loi d'orientation du 6 février 1992.
- 3** La méconnaissance de ces problèmes par les contribuables eux-mêmes.

II.1.1. LA COMPLEXITÉ DES COMPTES ADMINISTRATIFS

La nouvelle instruction budgétaire et comptable M.14 du 27 décembre 1996, qui impose aux communes une nouvelle présentation de leurs comptes, a considérablement compliqué le problème. Les documents comptables sont trop souvent difficilement compréhensibles, non seulement par les contribuables, mais aussi, ce qui est plus grave, par les conseillers municipaux eux-mêmes, et bien sûr par les maires. Ce sont, rappelons-le, des documents comptables et non des outils de gestion. Ceci a conduit certaines collectivités à réaliser, parallèlement aux documents officiels, leurs propres documents à vocation interne, donc officieux, offrant une présentation tout aussi détaillée, mais beaucoup plus claire, et donc plus compréhensible pour tout un chacun.



Cependant, toutes les communes ne se sont pas dotées de tels documents internes et, quoi qu'il en soit, ils ne sont pas diffusables à des tiers, puisqu'informels.

La méthode proposée ci-après doit permettre d'éliminer cette première difficulté de compréhension pour le contribuable, voire pour les élus locaux.

II.1.2. LA RÉTICENCE COURANTE DES MAIRES À DONNER DES EXPLICATIONS CLAIRES CONCERNANT LEUR GESTION

Cette réticence s'explique souvent par la méconnaissance que les maires ont eux-mêmes de la situation financière de leur commune. Ils craignent de ne pas être en mesure de répondre aux questions qui leur seront posées, et, par « prudence », s'opposent plus ou moins à ce genre de confrontations. Mais, cette réticence peut néanmoins aussi provenir de mauvaises situations financières, situations dont les maires sont généralement bien conscients. Le contribuable doit s'attendre à tout et être préparé à vaincre ces réticences en cherchant à instaurer un climat de dialogue propice aux échanges constructifs.

En effet, le contribuable, ou l'association locale de contribuables, s'intéressant à la gestion de sa commune, peut apporter une aide non négligeable aux collectivités qui, bien souvent, ne sont pas dotées de conseillers municipaux ni de maires suffisamment compétents, lorsque ceux-ci n'ont pas été formés aux techniques de gestion. Ceci est particulièrement vrai pour les nombreuses petites communes que compte la France⁵.

Ce nouveau guide pratique voudrait ainsi apporter une telle aide aux communes, soit directement, soit par l'intermédiaire des contribuables ou d'associations locales de contribuables.

**“ Monsieur le Maire,
vous n'avez rien à cacher, n'est-ce pas ?
Alors, montrez-nous, et expliquez-nous,
s'il vous plaît, les comptes de notre commune ! ”**

5. En France, 95 % des communes regroupent moins de 10 000 habitants.

II.1.3. LA MÉCONNAISSANCE DE CES PROBLÈMES PAR LES CONTRIBUABLES EUX-MÊMES

L'objectif de cet ouvrage est d'apporter aux contribuables n'ayant aucune formation particulière, une méthode d'analyse leur permettant de se forger une idée sur la question, et d'instaurer une relation constructive entre eux-mêmes ou l'association locale de contribuables et le maire et/ou son adjoint responsable des finances.

Pour qu'aucun élu ne puisse jamais vous répondre :

“ Mais moi-même, je n'y comprends rien! ”



II.2. PRÉLIMINAIRES INCONTOURNABLES

II.2.1. RECOMMANDATIONS

II.2.1.1. L'importance d'un contrôle annuel régulier ou à intervalles réguliers

L'analyse financière d'une collectivité locale fait état de la situation en fin d'un exercice donné et intègre, bien entendu, tous les événements de l'année.

Il peut y avoir eu des **événements exceptionnels** modifiant temporairement la situation, mais il peut aussi y avoir eu une évolution due à la **politique retenue par le conseil municipal**. Nous conseillons donc vivement de commencer par une première analyse, à partir de deux exercices différents : celui venant de se terminer (année n) et, par exemple, celui de l'**année n-4**.

Il sera ainsi possible de noter les améliorations aussi bien que les détériorations qui se sont produites au cours de cette période. Par la suite, nous recommandons de réaliser cette analyse chaque année.

II.2.1.2. Une bonne connaissance de la commune

Si toutes les communes d'une même région ayant des populations du même ordre de grandeur peuvent se ressembler, toutes possèdent néanmoins leurs particularités, lesquelles peuvent avoir un impact important sur leur situation financière. Il est donc impossible d'étudier sérieusement les finances d'une collectivité sans connaître ses spécificités. Or seul le maire et son adjoint financier sont capables d'en parler.

C'est pourquoi il est important que le contribuable qui veut apprécier la qualité de la gestion financière de sa commune crée un climat de confiance avec son maire et le responsable financier de sa commune.

II.2.2. LES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS À SE PROCURER

Ce sont essentiellement les documents budgétaires, à savoir :

> Le budget primitif, c'est-à-dire, le projet de dépenses et de recettes de la commune pour l'année à venir. Il est généralement complété à l'automne par un budget supplémentaire, et parfois par des décisions modificatives à d'autres moments de l'année. On y trouve les prévisions des dépenses de fonctionnement et d'investissement, l'état des emprunts et les garanties

d'emprunts, une récapitulation générale des recettes et des dépenses, le décompte du personnel communal, ainsi que diverses autres informations statistiques (taux d'imposition, nombre d'habitants, longueur de voirie, liste des terrains et immeubles appartenant à la commune, etc.).

> **Le compte administratif**, qui constate la réalisation des dépenses et des recettes de l'exercice (même présentation que le budget primitif).

> **L'état 1259 MI**, préparé par l'administration des impôts, et indiquant :

- les taux d'imposition des quatre principaux impôts locaux (taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti, taxe professionnelle) ;
- les bases d'imposition, c'est-à-dire, leur assiette.

> **Les avis d'imposition locale** que reçoivent les contribuables : nombreuses informations (valeur locative, taux, répartition entre collectivités locales et évolution par rapport à l'année précédente)⁶.

6. Pour plus de détails et d'éléments de compréhension sur les taxes d'habitation et foncières, voir l'excellent ouvrage d'Yvan Sebe, coédité par Contribuables Associés et intitulé « *Payer moins d'impôts locaux en contrôlant les bases de taxe d'habitation et taxes foncières* », Maxima éd. , Paris, 2005.

OÙ SE LES PROCURER ?

Quel document demander ?	À qui ?	Quand est-il disponible ?	En vertu de quel texte ?	Quel usage peut-on en faire ?
Budgets primitif (BP), annexes, états annexes, etc.	À la mairie, voire à la sous-préfecture (ou la préfecture)	Le budget est voté avant le 31 mars de l'année (ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement des conseils municipaux)	– Article L.2313-1 du CGCT – Article L.2121-26 du CGCT – Titre I de la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs	– Les consulter gratuitement – En prendre copie – En obtenir copie à ses frais – Les publier sous sa responsabilité (article L.2121-26 du CGCT)
Budget supplémentaire (BS) et, le cas échéant, décisions modificatives (DM)	Idem	Généralement au cours de l'automne	Idem	Idem
Compte administratif (CA)	Idem	Le CA doit être voté avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice	Idem	Idem
État n° 1259 MI (état de notification des taux d'imposition de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe professionnelle)	À la direction des services fiscaux départementaux ou à la mairie (à qui cet état est destiné)	Vers la fin du mois de janvier de l'année NB: cet état est complété par la mairie après le vote des taux d'imposition de l'année qui intervient en principe, fin mars	Idem	Idem

II.3. MÉTHODE PRATIQUE D'ANALYSE

La méthode proposée comporte deux parties essentielles :

- 1** une première partie relative à l'analyse des comptes administratifs proprement dite ;
- 2** une seconde partie indispensable concrétisée par un dialogue avec le maire et/ou son adjoint responsable des finances.

II.3.1. LE FIL DIRECTEUR DE LA PREMIÈRE PARTIE

Comme nous l'avons vu précédemment ⁷, la commune doit apporter chaque année à l'ensemble de la population locale le meilleur service quotidien possible et ceci à moindre coût. Mais elle doit aussi dégager une marge suffisante lui permettant d'assurer en partie le financement des investissements d'entretien de son patrimoine ainsi que les investissements susceptibles d'assurer son évolution harmonieuse à moyen et long terme.

Cette première partie est essentiellement orientée sur **les marges d'auto-financement de la commune et sur leurs évolutions dans le temps**. En effet, sans marge suffisante et donc sans moyens financiers suffisants, la commune ne peut assumer pleinement ses responsabilités, ou alors en ayant recours à des moyens souvent très coûteux pouvant avoir de graves répercussions à l'avenir, tant pour les contribuables que pour la commune elle-même. Cette étude a pour objectif de mettre en valeur les comptes ayant un impact sensible sur ces marges et en particuliers, les comptes relatifs à la fiscalité locale.

Ainsi, ce parcours au cœur des comptes administratifs doit permettre de poser deux questions fondamentales :

Les ressources de la commune sont-elles suffisantes pour assurer le financement de ses dépenses, ou bien encore, la commune est-elle condamnée à augmenter régulièrement sa pression fiscale pour maintenir son train de vie ? Mais ce train de vie, n'est-il pas trop élevé ?

7. Cf. I.2., rappel succinct de la structure du budget d'une commune, des comptes administratifs et des liens entre les sections fonctionnement et investissement, page 17.

Nous procéderons étape par étape en expliquant pour chacune d'elles :

A. l'objectif et les enseignements recherchés,

B. la méthode pratique suivie,

C. quelques exemples d'analyses possibles à partir d'un cas concret.

Nous avons retenu à cet effet une commune se trouvant sur la côte Atlantique, de 730 habitants en hiver et 6000 à 7000 habitants en été, en comptant les campeurs. Nous montrerons par cet exemple comment il est possible d'apprécier la qualité de la gestion d'une commune au cours d'une période donnée, soit de 2000 à 2004 pour l'exemple retenu.

II.3.2. LA SECONDE PARTIE

À l'issue de cette première partie, et en s'appuyant sur les résultats obtenus, il sera recommandé d'engager un dialogue avec les ordonnateurs budgétaires : maire et/ou adjoint responsable des finances. Il sera alors possible de se forger une idée plus réaliste quant à la qualité de la gestion de la commune, aux problèmes auxquels elle se trouve confrontée, et aux mesures éventuelles qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre.

II.3.3. LES DIFFÉRENTES ÉTAPES

Quinze étapes vont être décrites ci-après.

Les calculs proposés sont, pour la plupart d'entre eux, présentés sous forme de tableaux.

L'origine des valeurs rapportées sur ces tableaux est toujours précisée :

» Soit ces valeurs ont été relevées sur la banque de données ; dans ce cas le numéro de la ligne de la banque de données est précisé.

» Soit elles ont été relevées sur un tableau précédent, auquel cas le numéro de ce tableau est précisé.

Le suivi rigoureux de la procédure proposée permettra aux personnes voulant s'intéresser à la vie de leur commune de comprendre les enjeux locaux, de réfléchir aux difficultés rencontrées et, pourquoi pas, de proposer au maire de mettre leurs compétences au service de la commune au sein des différentes commissions existantes.

Étape n° 1 Constitution d'une base de données

A. Objectif

Constituer une base des seules données permettant d'avoir une vision d'ensemble des comptes de la collectivité locale étudiée.

Le document administratif de référence en matière de comptabilité des communes s'intitule, depuis 1997, l'instruction budgétaire et comptable M14. Elle a beau avoir été « simplifiée » (*sic*) en 2006, il n'en demeure pas moins que ce document est particulièrement difficile à exploiter. Un même renseignement pouvant se trouver à différents endroits, le lecteur risque de se perdre rapidement dans les pages et d'abandonner ses recherches et analyses.

Une méthode simple permet cependant de contourner cette difficulté. Il suffit de constituer soi-même une base des seules données nécessaires en vue d'une analyse des comptes de la collectivité locale étudiée. Cette base de données est bien entendu établie à partir du document administratif M14, mais de façon très simple et n'exigeant aucune connaissance particulière en matière de comptabilité. Il suffit de suivre les instructions données ci-après au paragraphe **Méthode pratique**.

Cette base de données, montrant clairement l'évolution des comptes au cours de la période de référence retenue, sera particulièrement intéressante lors de la discussion avec le maire et/ou son adjoint responsable des finances.

B. Méthode pratique

Se reporter aux annexes 1.1, 1.2, 1.3 et 1.4 à la fin de cet ouvrage.

1. Recopier intégralement (sur une feuille de papier vierge ou en utilisant le modèle en blanc fourni en annexes 2.1, 2.2, 2.3, et 2.4) les comptes relatifs aux dépenses et aux recettes de fonctionnement (y compris ceux pour lesquels aucune valeur n'est inscrite) que l'on trouve dans les comptes administratifs sous les rubriques **III A1** pour les dépenses et **III A2** pour les recettes. Nous avons indiqué en première colonne les numéros des lignes que l'on retrouve dans le texte.

Ainsi, en section fonctionnement dépenses, annexe 1.1 on trouvera :

- Compte 60 : denrées et fournitures, ou achats non stockables
- Compte 61 et 62 : travaux et services extérieurs
- Compte 63 : impôts et taxes
- Compte 64 : frais ou charges de personnel (regroupés en 012)
- Compte 65 : autres charges de gestion courante
- Compte 66 : frais financiers

- Compte 67 : charges exceptionnelles
- Compte 68 : dotations aux amortissements et provisions
- Compte 023 : virement à la section investissement
- Total dépenses de la section fonctionnement

et en section fonctionnement recettes, annexe 1.2 :

- Compte 70, 71 et 72 : produits des services et du domaine
- Compte 73 : impôts et taxes dont impôts directs locaux (compte 731)
- Compte 74 : dotations
- Compte 75, 76, 77 et 79 : autres produits
- Compte 78 : reprises sur amortissements et provisions
- Total recettes de la section fonctionnement

2. Recopier intégralement **annexe 1.3** les seuls comptes relatifs aux dépenses d'investissement précisées ci-dessous, comptes que l'on trouvera dans les comptes administratifs en **III B1**. Sont indiqués en première colonne des numéros de lignes que l'on retrouve dans le texte.

Ainsi, on relèvera en section investissement, colonne « titres émis » ou « mandats émis » :

- le total dépenses de la section investissement
(**III B1**, vue d'ensemble 1, récapitulation total dépenses de la section)
- Compte 001 : le solde de l'exercice précédent reporté
- Compte 16 : le remboursement d'emprunt
(**III B1**, section investissement, vue d'ensemble [suite], chapitres votés)

3. Suivre les indications données annexe 1.4.

Ainsi, on relèvera :

- le nombre d'habitants,
- la dette au 1^{er} janvier,
- les annuités du remboursement pour les emprunts garantis,
- les données relatives à la fiscalité.

Étape n° 2 Les marges d'autofinancement

A. Objectif

Évaluer les marges d'autofinancement, soit la marge brute et la marge nette d'autofinancement.

La **marge brute** d'autofinancement est égale à la différence entre les recet-

tes réelles et les charges courantes (dépenses réelles de fonctionnement moins intérêts de la dette) de la section fonctionnement.

La **marge nette** d'autofinancement est égale à la marge brute d'autofinancement moins le montant de l'annuité de la dette. Elle représente l'apport financier nouveau que la commune est à même d'investir au cours de l'année.

La connaissance de ces deux marges et de leur évolution est particulièrement importante :

■ dans la mesure où l'on constate une tendance à la hausse ou bien une certaine stabilité de la marge brute d'autofinancement au cours d'une période donnée, cela signifie que la croissance en volume des recettes courantes a été supérieure ou égale à celle des dépenses courantes au cours de cette période. Il faudra en trouver les raisons et connaître la politique retenue par la commune pour les années à venir.

Attention : en toute rigueur, si la marge brute est positive mais que le taux d'évolution des recettes est inférieur à celui des dépenses, la marge brute aura tendance à diminuer et, en l'absence de mesures correctives, risquera de devenir insuffisante, voire négative.

■ dans la mesure où l'on constate une tendance à la baisse de la marge brute d'autofinancement au cours d'une période donnée, cela signifie que la croissance en volume des recettes courantes a été inférieure à celle des dépenses courantes au cours de cette période. Il faudra également en trouver les raisons et connaître la politique retenue par la commune pour les années à venir afin de redresser la situation ;

■ dans la mesure où l'on constate une tendance à la hausse ou une certaine stabilité de la marge nette d'autofinancement au cours d'une période donnée, cela signifie que la commune a amélioré ou conservé sa capacité d'autofinancement au cours de cette période ;

■ dans la mesure où l'on constate une tendance à la baisse de la marge nette d'autofinancement au cours d'une période donnée, cela signifie que la commune a été de moins en moins capable d'autofinancer ses propres investissements. Comment les a-t-elle financés ?
Comment les financera-t-elle à l'avenir ?

B. Méthode pratique

Il est proposé de réaliser un tableau de calcul identique à celui donné ci-après, sachant qu'au total des recettes ou des dépenses de la section

fonctionnement, il y a lieu de soustraire toutes les recettes ou dépenses non régulières ou provenant d'exercices antérieurs.

TABLEAU 1

Évaluation de la marge d'autofinancement à partir des comptes administratifs (cf. annexes 1.1 et 1.2)

	2000	2004	Évolution
CALCUL DE LA MARGE BRUTE D'AUTOFINANCEMENT			
Total recettes de la section fonctionnement (cf. ligne 169)	822 965	1 193 153	
- 72 Travaux en régie (cf. ligne 115)	- 0	- 0	
- 77 Produits exceptionnels (cf. ligne 159)	- 18 054	- 50 796	
- 002 Excédent de fonctionnement reporté (cf. ligne 168)	- 0	- 0	
Total des recettes réelles de fonctionnement (1)	804 911	1 142 357	+ 42 %
Total dépenses de la section fonctionnement (cf. ligne 87)	683 042	761 237	
- 002 Déficit de fonctionnement reporté (cf. ligne 84)	- 0	- 0	
- 67 Charges exceptionnelles (cf. ligne 77)	- 3 827	- 60 000	
- 68 Dotations aux amortis. et provisions. (cf. ligne 81)	- 2 512	- 0	
- 023 Virement à la section d'investissement (cf. ligne 86)	- 0	- 0	
Total des dépenses réelles de fonctionnement (2)	676 703	701 237	+ 3,6 %
- Intérêts de la dette (cf. ligne 74 + ligne 75)	- 56 390	- 45 980	
Charges courantes de fonctionnement (3)	620 313	655 257	+ 5,6 %
Marge brute d'autofinancement (4) = (1) - (3)	184 598 €	487 100 €	+164 %
CALCUL DE LA MARGE NETTE D'AUTOFINANCEMENT			
Rappel de la marge brute d'autofinancement (3)	184 598	487 100	
- Intérêts de la dette (cf. ligne 74 + ligne 75)	- 56 390	- 45 980	
- Remboursement d'emprunts (cf. ligne 202)	- 149 777	- 149 504	
Marge nette d'autofinancement (4)	- 21 569 €	291 616 €	

C. Analyse

Que constatons-nous ?

En 2000, la marge brute d'autofinancement de cette commune était de 184 598 €; en 2004, elle était en forte progression et atteignait 487 100 €. De même, la marge nette d'autofinancement était de - 21 569 € en 2000, et de 291 616 € en 2004.

Ce simple premier calcul montre combien la gestion de l'année 2000 était mauvaise. La marge nette négative en 2000 signifie en effet qu'à cette époque, la commune utilisait plus que la totalité de sa marge brute au remboursement de sa dette. Aussi ne pouvait-elle investir qu'à hauteur de ses recettes d'investissement⁸ minorées des 21 569 € nécessaires à honorer totalement ses engagements. Cette situation totalement déséquilibrée était, en fait, due aux politiques menées antérieurement par les précédents conseils municipaux, voire par le conseil en place depuis le début de son mandat. Une prise de conscience a pourtant porté ses fruits puisqu'on note un net redressement en 2004.

En effet, se reportant au tableau de calculs de la page précédente, on constate que les recettes réelles de fonctionnement **(1)** ont augmenté de 42 % en quatre ans, soit en moyenne de **9 %** par an, alors que les dépenses réelles **(2)** ont été limitées à une croissance de 3,6 %, soit en moyenne de **0,9 %** par an et les charges courantes de fonctionnement **(3)** de 5,6 %, soit en moyenne de **1,4 %** par an. La situation est-elle devenue saine pour autant ? Comment cette augmentation des recettes a-t-elle été obtenue ? Est-ce grâce à une augmentation de la pression fiscale ? Une analyse plus approfondie est nécessaire. Elle sera faite lors de l'étape n° 5.

Étape n° 3 Le taux d'épargne de la commune

A. Objectif

Apprécier le taux d'épargne de la commune.

Ce taux s'apprécie par la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Certaines valeurs moyennes de taux d'épargne sont données par l'administration à titre d'information pour les communes en fonction de leur importance. Cependant, les besoins des communes sont dissemblables, comme nous l'avons déjà évoqué. En outre, les dépenses réelles de fonctionnement comprenant les intérêts de la dette, élément propre à chaque commune en fonction de sa dette, la comparaison entre les communes est très discutable. De ce fait, cet indicateur doit être utilisé avec beaucoup de

8. Les recettes d'investissement comprennent entre autres : la dotation globale d'équipement, la taxe locale d'équipement, les subventions et/ou les emprunts.

précautions; il ne peut en aucun cas être utilisé pour porter un jugement quelconque sur la qualité de la gestion financière de la commune.

B. Méthode pratique

Il est proposé de réaliser un tableau de calcul identique à celui-ci :

	2000	2004
Total des recettes courantes (réelles) de fonctionnement (1) (Cf. page 33, tableau n° 1 en (1))	804 911	1 142 357
Total des dépenses réelles de fonctionnement (2) (cf. page 33, tableau n° 1 en (2))	676 703	701 237
Taux d'épargne ((1)-(2))/(1)	16 %	38 %

C. Analyse

On pourrait penser en découvrant ces taux, qu'au cours de l'année 2000 et surtout 2004, la commune épargnait une part non négligeable de ses recettes. C'est exact. Mais il est très important de savoir si cette épargne était suffisante et couvrait suffisamment les dépenses d'investissement jugées nécessaires par la commune. Si tel n'était pas le cas, on pourrait craindre que la commune ait été amenée au cours de ces années à avoir recours à l'emprunt de façon abusive, voire à aliéner certains de ses biens. Cette question sera abordée au cours des étapes suivantes.

Étape n° 4 Les recettes courantes de la commune

A. Objectifs

1. Avoir une vue d'ensemble des recettes courantes de la commune et comprendre les raisons de la forte augmentation constatée de 2000 à 2004.
2. Réfléchir à la pérennité de cette augmentation et vérifier qu'elle ne s'est pas faite au détriment des contribuables de la commune.

B. Méthode pratique

À partir de l'annexe 1.2, il est assez facile de reconstituer le tableau du total des recettes de fonctionnement de la commune de 2000 à 2004.

Il est proposé de réaliser un tableau de calcul identique à celui-ci :

TABLEAU 3

	2000 (1)	2004 (2)	Écart (2)-(1)	Évolution ((2)-(1))/(1)	Part 2004
Total recettes de la section (cf. ligne 169)	822 965	1 193 153	370 188	45 %	100 %
62 Rabais, remises, ristournes (cf. ligne 105)	921	0			0 %
70 Revenus de gestion courante (cf. ligne 107)	6 100	20085		229 %	2 %
72 Travaux en régie (cf. ligne 115)	- 0	- 0			
73 Impôts et taxes (cf. ligne 117)	466 459	720 513	254 054	54 %	60 %
74 Dotations, participations (cf. ligne 130)	254 449	280 661	26 162	10 %	24 %
75 Autres produits de gestion courante (cf. ligne 145)	64 148	84 596		32 %	7 %
13 Atténuation de produits (cf. ligne 155)	12 763	36 408		185 %	3 %
76 Produits financiers (cf. ligne 157)	72	94		30 %	0 %
77 Produits exceptionnels (cf. ligne 159)	- 18 054	- 50 796		181 %	4 %
78 Reprise amortissements et provisions (cf. ligne 164)	0	0			
79 Transferts de charges (cf. ligne 166)	0	0			
002 Excédent antérieur reporté (cf. ligne 168)	- 0	- 0			
Rappel des recettes réelles de fonctionnement (cf. tableau n° 1, page 33, ligne (1))	804 911	1 142 357	337 446	42 %	

C. Analyse

On constate au premier coup d'œil que les deux postes les plus importants sont **les impôts et taxes** (augmentation de 254 054 € de 2000 à 2004) ainsi que les **dotations et participations** (augmentation de 26 162 € sur la même période). Le conseil municipal n'a aucun pouvoir sur les dotations et participations décidées et calculées par l'administration. Leurs évolutions chaque année sont d'ailleurs assez modestes, 10 % en quatre ans représentent en effet une évolution moyenne de 2,5 % par an.

En revanche, le conseil a tout pouvoir sur la fiscalité directe concernant les quatre taxes locales : taxe d'habitation, taxe du foncier bâti, taxe du foncier non bâti et taxe professionnelle.

L'essentiel de ces recettes est le produit des bases d'imposition par les taux votés par le conseil.

Il est donc indispensable de consacrer une étape entière à l'étude de la fiscalité locale.

Étape n° 5 La fiscalité locale

RAPPEL DE QUELQUES PRINCIPES DE BASE RELATIFS À LA FISCALITÉ DES COMMUNES

Il s'agit là d'un sujet particulièrement délicat pour les raisons suivantes :

- 1.** Les taux d'imposition des quatre taxes locales (taxe d'habitation, du foncier bâti, du foncier non bâti et taxe professionnelle) **sont les seuls leviers de commande** permettant aux conseils municipaux ou conseils intercommunaux **d'équilibrer leur budget**, dès lors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont été arrêtées aux montants strictement indispensables, que l'optimisation des produits autres que les contributions directes a été réalisée, et que la décision d'avoir ou non recours à l'emprunt a été adoptée.
- 2.** La fiscalité locale, dont les bases – les fameuses valeurs locatives cadastrales – ont été redéfinies en 1970, est un sujet complexe, bien souvent non maîtrisé par les maires et leurs conseillers municipaux.
- 3.** La loi de 1970 prévoyait une révision des bases imposables tous les cinq ans ; mais, depuis l'application de cette loi, aucune révision n'a été faite. Seule une actualisation des valeurs locatives, la même pour toute la France, a été réalisée chaque année par l'État. Le taux d'actualisation pratiqué depuis des années est en fait inférieur à celui de l'inflation. De ce fait, l'augmentation que nous appellerons « naturelle » des taxes locales – habitation et foncier bâti – payées par chaque contribuable, a été légèrement inférieure à l'inflation.

Il n'en est pas moins vrai que les bases actuellement utilisées n'ont plus aucun rapport avec la réalité. Ce n'est pas grave en valeur absolue, mais cela le devient dès lors que ces valeurs servent en fait de clef de répartition entre les contribuables d'une même commune. Les loyers pratiqués dans les villes ou les villages ayant connu une forte expansion (activité industrielle, touristique ou autre) ont parfois explosé et n'ont plus rien à voir avec les montants retenus à l'origine.

L'administration consciente de cette situation, a réalisé des simulations montrant les corrections qu'il faudrait opérer sur les bases, afin de tenir compte de cette nouvelle donne. Pour les communes, cela ne changerait rien. Connaissant le montant des recettes dont elles ont besoin, dans la me-

sure où le total des bases de la taxe d'habitation se trouverait par exemple modifié, elles détermineraient alors les nouveaux taux en divisant le montant des recettes attendues par la somme des nouvelles bases.

C'est pour les contribuables que la modification serait la plus significative et parfois douloureuse : certains d'entre eux verraient en effet le montant de leur taxe baisser, tandis que d'autres le verraient augmenter. Et, devant le nombre de contestations qu'une telle mesure provoquerait, l'administration et, surtout, le pouvoir politique ont jusqu'ici reculé.

Encore une fois, cela ne change rien, ni pour l'État ni pour les communes. La victime de ce laisser-aller de la part des pouvoirs publics demeure le seul contribuable.

4. En matière de taux d'imposition, les valeurs dites de références (en fait des moyennes pondérées), données par le ministère de l'Intérieur, correspondent à des taux pratiqués par des communes semblables du point de vue démographique, mais hétérogènes sous bien des aspects et, surtout, plus ou moins bien gérées. Quelle valeur attribuer à de telles moyennes ?

5. En définitive, les communes n'étant en rien responsables de ces répartitions, on ne peut retenir ici que des moyennes par habitant. C'est donc le montant total des contributions directes, ramené au montant par habitant, que l'on peut rapprocher de ces valeurs moyennes et, encore une fois, avec une extrême prudence.

NB : une commune ayant pour politique de favoriser l'implantation d'activités industrielles et commerciales, augmentera ses recettes fiscales par le biais de la taxe professionnelle. De même, une commune favorisant la construction d'immeubles ou de maisons individuelles augmentera les bases de la taxe d'habitation et du foncier bâti et, par ce biais, augmentera ses recettes. Ces politiques peuvent permettre aux conseils municipaux ou conseils intercommunaux de limiter les augmentations des taxes d'habitation ou du foncier bâti.

**C'est là un point à ne pas négliger
lors de l'évaluation d'une politique de gestion.**

A. Objectifs de cette 5^e étape

- 1. Apprécier l'impact de la fiscalité locale sur l'augmentation des ressources de la commune.**
- 2. Rechercher et expliquer les origines de cette augmentation.**

Celle-ci est-elle naturelle (augmentation des bases du fait de l'actualisation décidée par l'État), ou bien est-elle forcée (augmentation des taux par décision du conseil municipal ou du conseil intercommunal) ? La collectivité locale est-elle condamnée à poursuivre cette politique à moyen terme ?

Nous insistons tout particulièrement sur l'importance de cette réflexion que nous estimons devoir être menée systématiquement lors de toute analyse des comptes d'une collectivité locale. C'est, on l'a bien compris, la solution de facilité pour l'équilibrage des budgets, et il est toujours bien tentant pour les conseillers d'en abuser.

B. Méthode pratique

Le tableau n°3 de la page 36, montre que les impôts et taxes ont augmenté de **254 054 €** de 2000 à 2004, pour une augmentation totale des recettes courantes de 337 446 €. L'augmentation de la fiscalité directe représente donc **75,3 %** de l'augmentation totale des recettes courantes!...

Il est alors intéressant de dresser le tableau ci-après, qui donne une vue précise de la politique menée à cette époque et montrant comment ces augmentations ont été obtenues: grâce à l'augmentation des bases ou bien grâce à une pression fiscale accrue (augmentation des taux) ?

L'ensemble des valeurs reproduites sur le tableau n° 4 de la page suivante a été soit prélevé sur la base de données **annexe 1.4.4, Données relatives à la fiscalité**, soit calculé comme indiqué sur le tableau n° 4 lui-même, les calculs étant mentionnés par des chiffres entre parenthèses.

TABEAU 4

	2000 (1)	2004 (2)	Évolution (3)=\$((2)-(1))/(1)
Bases notifiées			
- Taxe d'habitation	3 491 082	4 334 000	24,1 %
- Taxe du foncier bâti	2 045 866	2 475 000	21,0 %
- Taxe du foncier non bâti	42 991	38 500	- 10,4 %
- Taxe professionnelle	492 410	723 700	47,0 %
Évolution des bases de 2000 à 2004			
	Recettes supplémentaires dues à l'augmentation des bases		
	(4)=(2)-(1)	(5) Taux 2000	(6)=(4)x(5)
- Taxe d'habitation	842 918	4,81 %	40 544
- Taxe du foncier bâti	429 134	8,94 %	38 365
- Taxe du foncier non bâti	- 4 491	27,83 %	- 1 250
- Taxe professionnelle	231 290	10,52 %	24 332
Total (A)			101 991 €
Taux notifiés			
	2000 (7)	2004 (8)	Évolution des taux % (9)=\$((8)-(7))/(7)
- Taxe d'habitation	4,81 %	6,20 %	28,9 %
- Taxe du foncier bâti	8,94 %	11,53 %	29,0 %
- Taxe du foncier non bâti	27,83 %	33,40 %	20,0 %
- Taxe professionnelle	10,52 %	12,62 %	20,0 %
Évolution du produit des contributions directes dues à l'augmentation des taux			
	2004 Rappel (2)	Recettes supplémentaires dues à l'augmentation des taux (10)=(2)x(7)x(9)	
- Taxe d'habitation	4 334 000	60 243	
- Taxe du foncier bâti	2 475 000	64 103	
- Taxe du foncier non bâti	38 500	2 144	
- Taxe professionnelle	723 700	15 198	
Total (B)		141 687 €	
Total (C) = (A) + (B)	Augmentation totale des recettes fiscales		243 678 €
Vérification des recettes de contributions directes			
	(11)=(2)x(8)	Annexe 1.2 Ligne 118	
- Taxe d'habitation	268 708	Contributions directes	
- Taxe du foncier bâti	285 368		
- Taxe du foncier non bâti	12 859		
- Taxe professionnelle	91 331		
Total	658 265	668 428	1,5 % *

* Écart dû aux corrections des bases notifiées par l'administration.

C. Analyse

Ce calcul montre que les **bases notifiées** des taxes d'habitation et du foncier bâti ont augmenté de 21 à 24 %, soit un supplément de recettes de **101 991 €** (*tableau n° 4 page précédente, total A*). Il s'agit là en quelque sorte d'une augmentation naturelle: actualisation annuelle des bases par l'administration et augmentation des bases du fait de constructions nouvelles ou de travaux réalisés par des particuliers.

Il montre également que **les taux** des taxes d'habitation et du foncier bâti ont augmenté de 29 %, et, de plus, que les taux du foncier non bâti et de la taxe professionnelle ont crû de 20 %, soit un supplément de recettes de 141 687 € (*tableau n° 4 page précédente, total B*). Là, il s'agit en revanche d'une augmentation de la pression fiscale décidée par le conseil, **augmentation que devront subir les contribuables locaux**.

Au total, pour l'ensemble des contributions directes, et d'après ce calcul, les recettes de la commune affichent un supplément de **243 678 €** (*tableau n° 4 page précédente, total C*) pour en fait (*annexe 1.2 de la base de données, ligne 118*): 668 428 – 418 849 soit **249 579 €**. Cette différence provient du fait que l'administration met à jour progressivement la valeur des bases d'imposition en fonction des éléments qu'elle reçoit régulièrement (la fameuse valeur locative). De ce fait, les valeurs du total des bases d'imposition communiquées par l'administration pour l'étude des budgets primitifs sont, en général, légèrement inférieures aux valeurs retenues pour les comptes administratifs.

On notera aussi (*se reporter à l'annexe 1.2, article 73, ligne 117 et lignes 123 à 129*) que les impôts et taxes comprennent également un certain nombre de taxes, certes moins importantes, mais également en légère évolution d'une année à l'autre soit + 4 476 € de 2000 à 2004.

Conclusions

L'amélioration des recettes de cette commune s'explique donc, essentiellement, par une augmentation des bases, générant des recettes supplémentaires de **101 991 €**, et par une forte augmentation de la pression fiscale, générant des recettes supplémentaires de **141 687 €**. L'absence de vision à moyen terme (aucun plan d'investissement à court, moyen et long terme, ni de financement correspondant) explique la situation constatée en 2000 et la vive réaction du conseil, à savoir le recours à l'impôt par une augmentation de la pression fiscale, solution de facilité par excellence. Était-ce la seule mesure à prendre ?

Étape n° 5 bis Les données financières et fiscales transmises par l'administration à titre d'information seulement

L'administration donne chaque année un certain nombre d'informations financières qu'il faut, encore une fois, interpréter avec une très grande prudence. On ne peut en effet, juger une situation à partir d'un seul indice. C'est la conjonction de plusieurs d'entre eux, convergeant vers une même interrogation, qui doit amener l'analyste à approfondir son étude.

Sont donnés :

- la valeur moyenne des contributions directes par habitant,
- les taux d'imposition,
- les valeurs moyennes des taux d'imposition,
- la valeur de référence dite « potentiel fiscal ».

1. Valeur moyenne des contributions directes par habitant

A. Objectif

Apprécier le montant du total des recettes fiscales par habitant

Il s'agit d'un ratio correspondant à la somme des quatre taxes directes locales par habitant.

Le montant des recettes fiscales par habitant, rappelons-le, dépend à la fois :

- du niveau des bases d'imposition de la commune, qui peut avoir plus ou moins de matière imposable (exemple : plus il y a d'entreprises sur le territoire de la commune, plus le produit de la taxe professionnelle est élevé) ;
- du niveau de la pression fiscale, c'est-à-dire des taux d'imposition votés par le conseil.

Un fort montant de recettes fiscales par habitant ne signifie pas toujours que les impôts locaux sont trop lourds : si la commune bénéficie de bases élevées, elle peut obtenir des recettes fiscales élevées en gardant un faible taux de pression fiscale. Inversement, un faible niveau de recettes fiscales par habitant ne signifie pas obligatoirement que le taux de pression fiscale est faible.

B. Méthode pratique

Il est proposé de réaliser un tableau de calcul identique à celui donné ci-après afin d'apprécier cette donnée financière.

TABLEAU 5

	2000	2004
Produit des contributions directes (cf. annexe 1.2, ligne 118)	418 849	668 428
Nombre d'habitants (cf. annexe 1.4.1, ligne 250)	730	730
Recettes fiscales par habitant	574 €	916 €

C. Analyse

La valeur moyenne de référence pour 2004 pour la France entière et pour les communes de population du même ordre de grandeur étant de 251 € par habitant (243 € en Poitou-Charentes)⁹, on pourrait en conclure que les impôts locaux étaient déjà beaucoup trop élevés dans cette commune en 2004. Si tel était le cas, cela ne pouvait provenir que des dépenses de fonctionnement ou d'investissement probablement trop élevées. C'est donc en ce domaine qu'il faut réfléchir dans la mesure du possible. La suite de l'étude et les entretiens avec le maire de vront permettre de confirmer ou d'infirmer cette conclusion. Auquel cas, il conviendra d'attirer l'attention du conseil sur la nécessité de prendre des mesures correctives. Ce ratio ne peut être considéré à ce niveau que comme un signal d'alarme.

2. Les taux d'imposition et leurs valeurs moyennes nationales, régionales...

A. Objectif

Apprécier le niveau des taux d'imposition et les comparer aux taux moyens nationaux ou régionaux.

Les taux d'imposition sont, nous l'avons vu (*page 36*) le résultat d'un calcul réalisé tous les ans par chaque commune, en fonction de ses propres besoins. Nous ne voyons aucun intérêt à comparer ces taux d'imposition, tant les communes se distinguent par leurs fortes disparités. Nous ne voyons pour la même raison, aucun intérêt à les comparer aux valeurs moyennes nationales ou régionales.

Toutefois, nous incitons les contribuables soucieux de comprendre et d'apprécier la qualité de la gestion de leur commune, à suivre l'évolution de ces

9. Cf. « Les finances des communes de moins de 10 000 habitants, 2004 », sur le site de la DGCL : www.dgcl.interieur.gouv.fr/publications/finances_communes_moins_10000_hab_2004/publication_globale.pdf

quatre taux sur une période de plusieurs années, ne serait-ce que pour comprendre et noter l'attitude de la municipalité face à ses administrés.

3. Le potentiel fiscal

A. Objectif

Apprécier le niveau du potentiel fiscal (définition purement administrative)

Il faut savoir que pour des raisons internes, l'administration demande aux communes de calculer chaque année leur potentiel fiscal et de l'inscrire au chapitre 1 Informations générales de leurs comptes administratifs. Il s'agit d'une valeur théorique obtenue en multipliant les bases, servant à l'assiette des impôts locaux, par le taux moyen national de chaque taxe correspondante (toujours les mêmes « quatre vieilles » : la taxe d'habitation, les deux foncières et la taxe professionnelle). Le produit obtenu est alors ramené à une valeur par habitant.

Pour apprécier la plus ou moins grande richesse fiscale d'une commune, on doit, selon l'administration, comparer son potentiel fiscal par habitant à un potentiel fiscal moyen, qui pourra être, par exemple, celui de l'ensemble des communes françaises, ou celui des communes d'une même région, ou encore des communes de la même tranche de population (moins de 500 habitants, de 500 à 2 000, de 2 000 à 3 500, etc.).

Que peut signifier une telle comparaison, sachant, encore une fois, qu'il existe des communes plus ou moins vertueuses et économes, et d'autres où la pression fiscale est insupportable ?

Pire, l'administration a déterminé un ratio supplémentaire dénommé « coefficient de mobilisation du potentiel fiscal » (CMPF), qui correspond à la somme des quatre taxes locales divisée par la somme des bases communales, elles-mêmes multipliées par les taux moyens nationaux (soit le potentiel fiscal).

La prise en compte d'un tel ratio peut avoir de graves conséquences, puisqu'une commune constatant que son CMPF est inférieur à 1, pourrait en déduire qu'elle est mieux gérée que la moyenne de l'ensemble des communes et que, par conséquent, elle a encore des réserves fiscales qu'elle peut éventuellement mobiliser !

**Nous sommes tout à fait opposés à ce genre de calcul,
qui ne peut que fausser le jugement des maires ou présidents
de collectivités locales.**

Étape n° 6 Les dépenses totales par habitant

Arrivé à ce niveau de l'étude, on peut se demander pourquoi la commune avait besoin en 2004 d'un tel niveau de recettes fiscales, qui s'élevait, rappelons-le, à **916 €** par habitant, alors que la moyenne pour la France entière était de **251 €** (cf. page 43), soit près de quatre fois plus.

On a vu que cette commune avait une population permanente de 730 habitants. Mais 1 300 résidences secondaires environ y étant implantées, le nombre d'habitants moyen serait certainement à corriger à la hausse, mais de combien ?

Il est bien difficile de répondre à une telle question. Mais s'il est certain qu'une population de résidents secondaires entraîne des dépenses supplémentaires, il serait très certainement difficile de justifier un tel écart par ce seul supplément de population. Ce sera bien entendu une question à poser au maire.

Chaque commune possédant sa spécificité propre en matière de dépenses de fonctionnement et d'investissement, les dépenses totales par habitant ne nous semblent pas révélatrices de sa bonne ou de sa mauvaise gestion et il serait prématuré de tirer des conclusions hâtives sur une courte période, *a fortiori* sur une année donnée.

Cependant, l'administration donnant chaque année les niveaux moyens des dépenses totales par habitant pour la France entière ou par région, nous pouvons, **à titre d'information seulement**, procéder à une telle comparaison, tout en sachant qu'elle ne pourra être considérée que comme un indice et en aucun cas comme une référence.

Les dépenses totales comprennent les dépenses d'investissement qui peuvent fluctuer fortement d'une année sur l'autre. Pour vérifier si le chiffre de la dernière année est significatif, on le comparera si possible avec celui des années précédentes.

D'autre part, il convient de préciser que le remboursement de la dette en capital, héritage des politiques menées antérieurement par le conseil ou les conseils précédents, est intégré parmi les investissements. Cet indicateur ne sera donc pas le reflet exact de la politique effectivement suivie par le conseil en place.

A. Objectif

Apprécier le niveau des dépenses totales et les comparer aux moyennes de la région.

B. Méthode pratique

Il est proposé de réaliser un tableau de calcul identique à celui donné ci-dessous afin d'apprécier cette donnée financière.

TABLEAU 6	2000	2004
Dépenses réelles de fonctionnement (cf. tableau n° 1, page 33, (2))	676 703	701 237
+ Dépenses totales réelles d'investissement (cf. annexe 1.3, ligne 200)	561 149	685 888
- Ligne 001 Déficit d'investissement reporté (cf. annexe 1.3, ligne 201)	-101 632	-64 926
Dépenses réelles totales	1 136 220	1 322 200
Nombre d'habitants (cf. annexe 1.4.1, ligne 250)	730	730
Dépenses totales par habitant	1 556 €	1 811 €

C. Analyse

En 2004, pour des communes de moins de 2 000 habitants, la moyenne française des dépenses réelles totales était de 930 € par habitant¹⁰, ce qui aurait tendance à montrer que la commune étudiée dépensait, sur la période 2000/2004, environ deux fois plus que la moyenne des communes de la France entière. Mais où se situe l'excès de dépenses : en fonctionnement ou en investissement ?

L'étape suivante n° 7, traitant des dépenses réelles de fonctionnement par habitant, pourra peut-être répondre partiellement à cette question.

Deux remarques s'imposent cependant au sujet de la commune prise à titre d'exemple :

- en 2000, comme en 2004, l'entretien du patrimoine de la commune était nettement insuffisant, tant pour les bâtiments communaux que pour la voirie dans son ensemble ;
- on constate, toutefois, un très net effort d'investissement par la commune, au cours de cette période. Effort qu'elle a pu consentir notamment grâce à l'augmentation de sa marge nette d'autofinancement (cf. *étape n° 2 ci-dessus, pages 31 et suivantes*).

Étape n° 7 Les dépenses réelles de fonctionnement de la commune par habitant

A. Objectifs

1. Avoir une vue d'ensemble sur les dépenses réelles de fonctionnement de la commune et comprendre les raisons de leur faible augmentation constatée entre les années 2000 et 2004 soit + 3,6 % (cf. *tableau n° 1, page 33, ligne (2)*).
2. Apprécier les dépenses réelles de fonctionnement par habitant.
3. Réfléchir à la pérennité de ce taux d'augmentation annuelle à moyen terme.

Le total des dépenses réelles de fonctionnement mesure le « **train de vie courant** » de la commune : dépenses de personnel, subventions et aides diverses, mais aussi les intérêts des emprunts, héritage des politiques menées antérieurement par le conseil ou les conseils précédents. Il faut noter cette apparente bonne performance de 3,6 % en quatre ans, soit **seulement 0,90 % d'augmentation en moyenne par an inflation comprise**, mais il faut également savoir si elle se maintiendra à terme à un tel niveau ? Un simple coup d'œil sur la base de données **annexe 1.1** (colonne de droite), permettra de détecter les plus fortes variations. Il est cependant très difficile lors d'une première analyse, d'expliquer les raisons des augmentations ou diminutions des charges réelles. Seul le maire et/ou son adjoint responsable des finances doit être capable d'expliquer de telles variations. À cet effet, la base de données précitée sera un excellent support pour mener à bien la discussion. Pour des communes de tailles égales, situées dans une même région, on peut admettre que ces charges ou dépenses par habitant ne doivent pas être très différentes d'une commune à l'autre, sauf cas particulier méritant explication.

B. Méthode pratique

Il est proposé de réaliser un tableau de calcul identique à celui donné ci-dessous, afin d'apprécier cette donnée financière.

TABLEAU 7

	2000	2004
Dépenses réelles de fonctionnement (cf. tableau n° 1, page 33, (2))	676 703	701 237
Nombre d'habitants (cf. annexe 1.4.1, ligne 250)	730	730
Dépenses réelles de fonctionnement par habitant	927 €	961 €

C. Analyse

On constate qu'au cours de cette période les dépenses réelles de fonctionnement annuelles étaient proches de 1 000 €, alors que pour les communes de moins de 2 000 habitants, la moyenne française était de 530 € environ et de 506 € en Poitou-Charentes. Il semble donc que les dépenses réelles de fonctionnement étaient à cette époque particulièrement élevées, d'où encore une fois, l'intérêt de la discussion avec le maire et/ou son adjoint responsable des finances afin d'en connaître les raisons.

NB : comme il a été rappelé ci-dessus, les intérêts des emprunts contractés sont comptabilisés dans les dépenses réelles de fonctionnement, ce qui peut changer la donne pour les communes très endettées.

Il est proposé de réaliser un tableau de calcul identique à celui donné ci-dessous, afin d'apprécier cette donnée financière.

TABLEAU 8

	2000	2004
Dépenses réelles de fonctionnement (cf. tableau n° 1, page 33, (2))	676 703	701 237
Intérêts de la dette (cf. annexe 1, ligne 74 + ligne 75)	- 56 390	- 45 980
Dépenses réelles de fonctionnement hors intérêts de la dette	620 313	655 258
Nombre d'habitants (cf. annexe 1.4.1, ligne 250)	730	730
Dépenses réelles de fonctionnement hors intérêts de la dette	850 €	898 €

D. Complément d'analyse

Les intérêts de la dette n'expliquent donc pas ce coût élevé des dépenses réelles de fonctionnement par habitant.

Étape n° 8 L'Endettement de la commune

A. Objectif

Apprécier l'endettement de la commune ramené à son endettement par habitant.

Au-delà de deux fois la valeur moyenne constatée dans la région, il y a présomption de surendettement.

TABLEAU 9

	2000	2004
Dette de la commune au 1 ^{er} janvier de l'exercice (cf. annexe 1.4, ligne 251)	918 478	1 055 769
Nombre d'habitants (cf. annexe 1.4.1, ligne 250)	730	730
Dette par habitant	1 258 €	1 446 €

C. Analyse

On constate qu'au cours de cette période, la dette par habitant est passée de 1 258 à 1 446 €, soit une nette tendance à la hausse. On ne peut oublier la moyenne régionale de 506 € par habitant pour les communes de 500 à 2 000 habitants. L'endettement de la commune représentait donc 2,8 fois la moyenne des communes de la région.

Un tel endettement ne peut que peser dans les comptes de la commune et participe au niveau apparemment très élevé des dépenses réelles de fonctionnement. Là encore, les explications du maire ou de son adjoint responsable des finances seront révélatrices de la politique menée au cours des années précédentes.

Étape n° 9 Le coefficient d'endettement de la commune

A. Objectif

Apprécier le coefficient d'endettement de la commune, soit le montant des annuités rapporté au montant des recettes réelles de fonctionnement.

Ce rapport est une mesure de la capacité de la commune à assurer le remboursement de la dette. Au-delà de 25 %, la charge de la dette (paiement des intérêts et remboursement en capital) risque de peser d'un poids excessif par rapport aux ressources de la commune. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que la politique de recours à l'emprunt, sauf cas particulier, coûte souvent cher et ne fait que reporter les charges correspondantes sur les mandats suivants, diminuant d'autant leur capacité en matière d'investissement.

B. Méthode pratique

Il est proposé de réaliser un tableau de calcul identique à celui donné ci-dessous afin d'apprécier cette donnée financière.

TABLEAU 10

	2000	2004
Intérêts de la dette (cf. annexe 1.1, ligne 74 + ligne 75)	56 390	45 980
Remboursement du capital (cf. annexe 1.3, ligne 202)	149 777	149 504
Annuité de la dette (total des deux lignes précédentes)	206 167	195 484
Recettes réelles de fonctionnement (cf. tableau n° 1 (1) page 33)	804 911	1 142 357
Coefficient d'endettement (annuité de la dette/recettes réelles de fonct.)	26 %	17 %

C. Analyse

On constate effectivement qu'en 2000, le coefficient d'endettement de la commune était très élevé et, comme nous l'avons déjà signalé (cf. étape n° 2, page 33 et 34), elle n'avait plus aucune marge nette d'autofinancement, sa marge brute d'autofinancement étant totalement utilisée aux annuités de remboursement de la dette. On note cependant une amélioration en 2004. Il n'en est pas moins vrai que le niveau élevé de la dette ampute fortement la capacité d'autofinancement de la commune.

Étape n° 10 La dette et les garanties d'emprunts

A. Objectif

Apprécier le montant des annuités de la dette + les annuités des emprunts garantis, le tout rapporté au montant des recettes réelles de fonctionnement.

Ce ratio additionne la charge réelle de l'endettement de la commune et la charge potentielle pouvant résulter de la mise en jeu de garanties d'emprunts qu'elle a accordées. Aux termes de loi, il ne doit pas dépasser la valeur de **50 %**.

B. Méthode pratique

Il est proposé de réaliser un tableau de calcul identique à celui donné ci-dessous, afin d'apprécier cette donnée financière.

TABLEAU 11

	2000	2004
Annuité de la dette (cf. tableau n°10, page 50)	206 167	195 484
Annuité des emprunts garantis (annexe 1.4.3, ligne 252)	237 623	216 248
Total annuité de la dette + annuités des emprunts garantis	443 790	411 732
Recettes réelles de fonctionnement (cf. tableau n°10, page 50)	804 911	1 142 357
Total des annuités / recettes réelles de fonctionnement	55 %	36 %

C. Analyse

Légère amélioration de 2000 à 2004 avec cependant une charge encore très lourde si la commune était amenée à faire face à ces emprunts garantis par elle-même.

Étape n° 11 Le recours à l'emprunt

Le recours à l'emprunt est un moyen de financement dont les communes usent souvent sans retenue. L'emprunt apparaît bien comme la « drogue » des maires : il entretient l'illusion de disposer de moyens financiers et celle d'être en mesure de réaliser de grands travaux, illusions qui se transforment vite en cauchemars pour les équipes municipales leur succédant.



Certains organismes prêteurs proches des communes (Dexia Crédit Local, notamment) estiment d'ailleurs que, dans la mesure où les annuités de la dette d'une commune ne dépassent pas 25 % des recettes réelles de fonctionnement, la commune peut encore emprunter. D'où peut bien provenir ce ratio pour le moins étrange? Vraisemblablement, au-delà, la banque estime le risque trop élevé et ne veut pas le prendre, elle fixe alors des taux dissuasifs.

Gardons-nous pour autant de proscrire systématiquement toute politique de recours à l'emprunt, car certains emprunts sont à même de réduire les coûts des investissements :

- c'est le cas en période de forte inflation, dans la mesure où les taux d'intérêts demeurent inférieurs au taux d'inflation, mais depuis quelques années, la situation s'est inversée;
- par ailleurs, dans la mesure où un emprunt est contracté pour la réalisation d'un investissement générateur de recettes nouvelles, et à condition que ces recettes couvrent au moins les intérêts annuels de l'emprunt, il

peut être judicieux de procéder ainsi. Cependant, il convient de demeurer conscient du fait que le remboursement annuel du capital emprunté diminuera d'autant la capacité nette (ou marge nette) d'autofinancement de la commune pendant toute la durée du prêt;

■ dans tous les autres cas de figures, la plus grande prudence est de mise, sous peine de nuire gravement aux finances locales.

NB: on ne peut omettre de mentionner une pratique courante de la part d'organismes chargés de la supervision des travaux demandés par les communes: études, réalisations et financement, en contrepartie de quoi, les communes s'engagent à payer sur une période donnée le coût total de l'opération. Il s'agit là en fait d'emprunts plus ou moins déguisés, car ils n'apparaissent pas toujours au chapitre des emprunts sur les comptes de la commune, alors qu'ils devraient bel et bien y figurer.

Aucun ratio ne nous semble donc pertinent. L'objectif visé est de « sensibiliser les Français et les hommes politiques à la bonne gestion de l'argent public et encourager un esprit d'économie dans les dépenses publiques pour les réduire à l'indispensable »¹¹.

Étape n° 12 L'aliénation des biens de la commune

L'aliénation de biens communaux afin de permettre le financement d'investissements jugés nécessaires est à étudier avec beaucoup de précaution, car, suivant les cas, il peut se traduire par un réel appauvrissement du patrimoine de la commune.

Si cette aliénation a par exemple pour but de financer l'entretien du patrimoine, la commune, du fait de sa mauvaise gestion des années passées se trouvant dans l'incapacité de faire face à ces dépenses, il s'agit d'un cas avéré d'appauvrissement.

En revanche, il peut s'agir d'une opération patrimoniale judicieuse, comme, par exemple, la vente de terrains constructibles, dont les prix sont élevés, compensée par le rachat de terrains à moindre prix permettant ainsi à la commune de les utiliser pour ses propres besoins. Une telle opération peut s'avérer tout à fait justifiable.

11. Cf. les statuts de Contribuables Associés, *in extenso*.

Pour en juger, il s'agira pour le contribuable ou l'association locale de contribuables, d'instaurer une relation de confiance avec les élus municipaux, en faisant prévaloir le droit des citoyens à l'information et à la transparence. Concernant ces thèmes de débat, le cas par cas prévaut bien évidemment.

Étape n° 13 Premier bilan pour la commune retenue à titre d'exemple

Cette vue d'ensemble des principales données financières de cette commune à cette époque permet de tirer trois enseignements importants.

PREMIER ENSEIGNEMENT : LE CONSTAT D'UN MANQUE DE RIGUEUR DANS LA GESTION DE LA COMMUNE

1.1 Marge d'autofinancement

Situation désastreuse fin 2000, la commune n'étant plus en mesure de rembourser avec sa marge brute d'autofinancement les annuités de ses emprunts, ce qui l'a conduite à puiser dans ses ressources d'investissement, et ce, malgré ses besoins pressants en investissements.

Signes de redressement de la situation financière en 2004, grâce à la forte augmentation des bases de la taxe d'habitation et du foncier bâti (+ 5,5 % par an, en moyenne), due à leur actualisation décidée par l'administration, et surtout au nombre de nouvelles constructions dans la commune. Redressement également dû à la décision du conseil d'augmenter fortement la pression fiscale au cours de cette période (+ 29 % pour la taxe d'habitation et le foncier bâti, + 20 % pour le foncier non bâti et la taxe professionnelle), et en outre, une recherche d'amélioration des recettes courantes et d'économies au chapitre des charges de fonctionnement. Ces recherches d'économies ont porté leurs fruits, puisque les charges courantes de fonctionnement (hors intérêts de la dette) n'ont augmenté en moyenne que de 1,4 % par an, inflation comprise. Cet ensemble de mesures a ainsi permis de dégager une marge nette d'autofinancement de l'ordre de 290 000 € en 2004. Cependant, le taux d'épargne semble encore insuffisant vu le retard apparent en investissement d'entretien du patrimoine, alors que, comparé aux taux moyens constatés, il semble déjà très élevé.

1.2 Recettes fiscales

Le problème se retrouve en matière de fiscalité, le niveau des contributions directes, comparé à celui constaté en moyenne pour des villages de même importance de la région, étant de trois à quatre fois supérieur.

1.3 Dépenses totales par habitant

Dépenses apparemment très élevées par habitant. Si on les rapproche de celles constatées en moyenne pour des villages de même importance de la région, on constate un niveau de dépense de deux à trois fois supérieur. Une explication doit être donnée.

1.4 Dépenses de fonctionnement par habitant

Même constat que pour les dépenses totales par habitant. Il apparaît que les frais de gestion de la commune sont particulièrement élevés. Pourquoi? Hors intérêts de la dette qui pèsent sur ces dépenses, le constat est le même que pour les dépenses totales par habitant.

1.5 Endettement de la commune par habitant

Là encore, la situation touche la limite du raisonnable. Si l'on rapproche cet endettement de celui des villages de même importance de la région, on constate qu'il représente plus du double des leurs, avec pour corollaire un niveau de dépenses de deux à trois fois supérieur à la moyenne. Une explication doit être apportée.

1.6 Coefficient d'endettement (%) ou annuité de la dette par rapport aux recettes de fonctionnement

Cette mesure confirme une situation très préoccupante, les annuités de la dette représentant respectivement de 26 % à 17 % des recettes de fonctionnement en 2000 et 2004, ce qui semble encore considérable.

1.7 Dette et garanties d'emprunt

Là encore, on constate que la charge réelle de l'endettement de la commune et la charge potentielle pouvant résulter de la mise en jeu de garanties d'emprunts qu'elle a accordées, représentaient 55 % des recettes réelles de fonctionnement en 2000, alors que la loi admet 50 % au maximum. En revanche, en 2004, la situation s'améliore, cette charge représentant encore 35 %.

Au total, la commune se trouve dans une situation financière extrêmement dégradée. Elle est en effet dans l'incapacité de financer par elle-même les dépenses d'investissement qu'elle juge nécessaires, accusant une dette

trop élevée, accompagnée de frais financiers proportionnels et venant eux-mêmes aggraver cette situation. Or le résultat matériel de cette politique est assez décevant : les immeubles de la commune sont insuffisamment entretenus, voire en piteux état, etc.

Toutefois, en 2004, le conseil municipal a conscience de ce triste diagnostic et a d'ores et déjà amorcé une action volontaire de redressement.

DEUXIÈME ENSEIGNEMENT : UNE COMPARAISON DIFFICILE AVEC LES AUTRES COMMUNES

Nous avons vu que toutes les informations données par l'administration étaient rapportées à la population locale. Or, dans une commune subissant une forte augmentation de la population quelques semaines par an, il est très difficile d'apprécier la correction qu'il faudrait apporter à la population locale indiquée aux comptes administratifs.

Notons d'ailleurs que, pour le calcul des ratios demandés par l'administration et indiqués aux comptes administratifs, c'est bien la population recensée localement qui est retenue. Elle n'est donc pas représentative.

Tout ceci pour dire encore une fois qu'il faut être très prudent lorsque l'on est amené à utiliser les données financières moyennes fournies par l'administration.

TROISIÈME ENSEIGNEMENT : UN QUESTIONNEMENT SUR LE MODE DE GESTION

Face à un tel constat, en particulier le manque de marge d'autofinancement, le conseil doit se poser un certain nombre de questions de fond incontournables.

Questions concernant les budgets analysés :

- > les frais de fonctionnement sont-ils trop élevés et, par conséquent, limitent-ils inconsidérément la capacité d'autofinancement de la commune ?
- > les frais d'entretien du patrimoine sont-ils trop élevés ?

- > les investissements nouveaux prévus ou décidés sont-ils vraiment indispensables ?
- > enfin, dernière question à bien considérer, la pression fiscale est-elle suffisante ?

Questions concernant les méthodes de travail de la municipalité :

- > Quelle est la méthode d'élaboration des budgets de la commune ?
- > Les conseillers municipaux sont-ils responsables de certaines lignes de dépenses ?
- > Quels objectifs (critères de performance) leur sont-ils fixés par le responsable des finances ? Les objectifs des comptes administratifs, ou bien des objectifs plus rigoureux, devant limiter les dépenses de fonctionnement et d'investissement à l'indispensable ?
- > Un contrôle de gestion est-il effectué chaque mois avec les conseillers municipaux chargés de ces dépenses, afin de relever les écarts, analyser les causes et prendre les mesures correctives nécessaires ?
- > Existe-t-il un plan prévisionnel à court et moyen termes des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la commune, assorti d'un plan financier précisant les recettes et dépenses prévisibles ainsi que la politique financière retenue sur une période donnée : notamment, la pression fiscale, le recours à l'emprunt, les aliénations de biens communaux, etc.

**Afin de lever le voile sur ces questions,
il est évident qu'un entretien avec le maire s'impose.**

Étape n° 14 Entretien avec le maire

Le premier contact avec le maire est particulièrement important, *a fortiori* lorsque l'analyse financière de la commune révèle une situation dégradée, comparable à celle de la commune prise en exemple.

[PREMIER CONSEIL]

Ne pas se positionner en juge d'instruction ou en journaliste d'investigation : la critique est toujours aisée. Gardons en mémoire que les maires héritent souvent de situations pour lesquelles leur responsabilité ne saurait

être invoquée. Ce qui importe réellement, c'est de savoir s'ils ont pris la mesure de la gravité éventuelle de la situation, et dans quelle proportion ils ont d'ores et déjà adopté les décisions nécessaires à l'amorce du redressement financier de leur commune.

[DEUXIÈME CONSEIL]

Prendre le temps d'expliquer l'approche adoptée. Celle-ci ne doit pouvoir faire l'objet d'aucune critique, puisque basée sur les propres comptes de la commune. Encore une fois, il ne faut pas occulter le manque de connaissances et de compétences dont souffrent nombre de maires de petites et moyennes communes, les laissant dans l'incapacité totale de gérer au mieux leur commune. La maigre formation qu'ils reçoivent de l'administration porte davantage sur des règles comptables que sur de réelles notions de gestion : et encore les maires doivent-ils se donner la peine de bien vouloir être formés !...

[TROISIÈME CONSEIL]

Après avoir exposé calmement les conclusions à tirer de l'analyse dont la méthode a été expliquée précédemment, on pourra poser au maire les questions résumées ci-dessus (*page 56 et 57*), afin de lui montrer qu'il y a peut-être une autre façon de gérer.

Pour la commune prise à titre d'illustration dans ce guide, les réponses furent évidemment des plus succinctes, puisque, à cette époque, il n'y avait aucune gestion rigoureuse, faute de compétences. Durant la période 1993-2000, les budgets étaient reconduits d'une année sur l'autre sans aucune prise en compte de l'avenir, les dépenses augmentées, les recettes diminuées sans raison valable, sinon celle d'accroître la pression fiscale, d'avoir recours à l'emprunt avec les conséquences que l'on peut imaginer (et que l'on a constatées), et ainsi de ne pas se trouver dans une situation de déficit, prohibée par l'État.

L'objectif du premier entretien, comme celui des suivants, est de démontrer au maire qu'il y a une autre façon de gérer la commune : il s'agit d'une gestion dynamique se projetant vers le futur, une véritable **gestion par objectifs**. Certes, le maire et son conseil sont responsables de la commune uniquement au cours de leur mandat ; mais les décisions qu'ils sont amenés à prendre sont tout de même bien plus engageantes : leur impact peut se faire sentir durant de nombreuses années. Aussi ne peuvent-ils, sous aucun prétexte, faire l'économie d'un plan de développement à moyen terme.

Étape n° 15 Bilan de la discussion avec le maire

■ Méthode retenue par la commune pour l'établissement des nouveaux budgets :

De la discussion avec le maire, dans ce cas précis, il est ressorti qu'il n'existait aucune méthode bien claire concernant l'étude des nouveaux budgets, ce travail étant préparé par le secrétaire de mairie, puis discuté en conseil.

■ Objectifs donnés aux membres du conseil :

De cette même discussion, il est aussi ressorti qu'en fait, l'objectif était le budget. Lorsque l'on sait que les budgets sont par définition et par obligation surdimensionnés afin de ne pas risquer de se trouver en déficit, on peut considérer qu'il est impensable, dans le cadre d'une gestion rigoureuse, de se donner pour seul objectif les valeurs retenues au budget officiel (budget primitif).

■ Expression des besoins en matière d'investissement, d'entretien du patrimoine et de nouveaux investissements :

Si les besoins étaient connus dans leur ensemble, ils étaient chiffrés au jour le jour et principalement au moment de l'établissement des budgets, mais aucune synthèse n'existait réellement.

■ Plan de redressement à court terme du fait de la situation financière :

Aucun plan n'existait, le redressement étant recherché aussi au moment de l'établissement des budgets.

■ Plan de développement de la commune sur une période de cinq à six ans accompagné du plan financier correspondant (objectifs de réduction des coûts, politique fiscale, politique de recours à l'emprunt, politique d'aliénation de biens communaux, etc.) :

Aucun plan n'existait.

Devant un tel bilan, il n'est pas question d'accabler le maire qui, rappelons-le, hérite de la politique des conseils des années antérieures. Le contribuable cherchant à comprendre ne doit pas avoir une attitude critique, mais, par ses questions, faire admettre au maire qu'il y a certainement des solutions et qu'il est prêt à participer, à suggérer certaines mesures à prendre.

Un contribuable peut le faire, une association locale de contribuables encore mieux, car elle peut user de son droit d'information auprès des autres contribuables de la commune, et jouer de son poids électoral, qui peut s'avérer non négligeable.

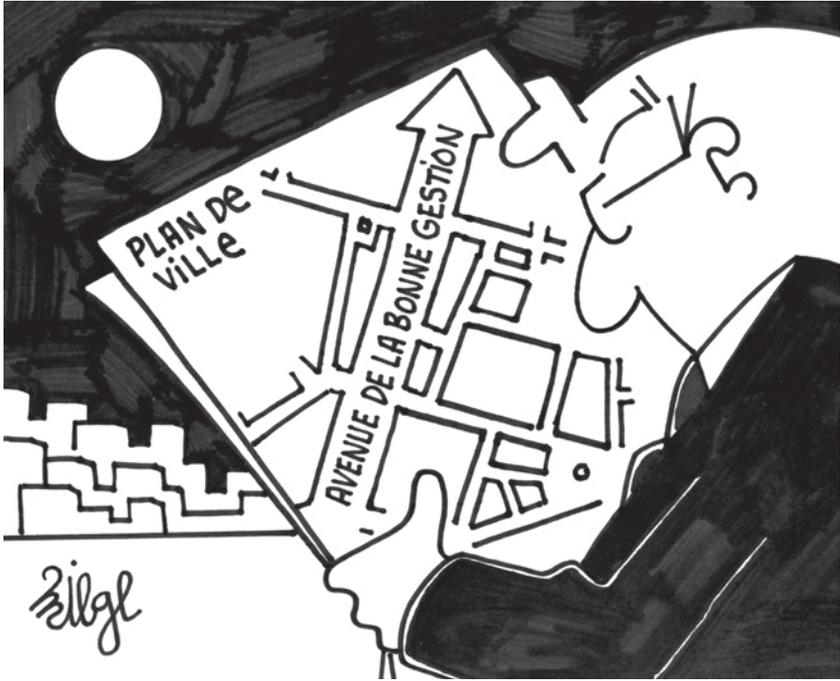
Pour la commune retenue à titre d'exemple au cours de cette étude, il est important de noter que, grâce à l'ouverture du maire et de ses adjoints, un réel travail en équipe avec l'association locale de contribuables a pu être réalisé au cours de ces dernières années.

Une gestion par objectifs de progrès a remplacé la gestion routinière des précédentes années. La commune a, depuis, mis en place une méthode budgétaire qui lui est propre.

Cette méthode, suivie avec une très grande rigueur depuis plusieurs années, a permis d'amorcer un redressement progressif de la situation. À ce jour, la commune a en main un outil de gestion financière particulièrement performant :

- méthode budgétaire,
- désignation de responsables de comptes,
- fixation d'objectifs de progrès à ces responsables de comptes,
- contrôle de gestion régulier présenté au cours des réunions mensuelles du conseil municipal, et donc en public,
- recherche de mesures correctives permettant d'atteindre les objectifs (voire de les améliorer),
- plan à huit ans précisant les investissements prévisionnels,
- plan financier sur la même période, précisant l'évolution des dépenses de fonctionnement, les coûts des investissements prévus par programme, ainsi que leurs coûts d'exploitation,
- plans financiers prévoyant l'évolution des recettes, y compris la politique fiscale, la politique de recours à l'emprunt ou à l'aliénation de certains biens.

Tout cela sans parler des réunions d'information tenues régulièrement auprès de la population par le conseil municipal, et de la consultation de cette même population pour les nouveaux projets qui la concernent.



“ On devrait pouvoir comprendre que les choses
sont sans espoir et cependant être décidé à les changer. ”

Francis Scott Fitzgerald,
« *La Fêlure* »

Contribuables, à vous de travailler !

La France cultive à plein la déresponsabilisation. Élus et citoyens sont conjointement à l'origine de cette situation d'infantilisation et, pire, de fuite en avant : à de trop nombreux niveaux, les déficits se creusent, année après année, sans le moindre soupçon de prise de conscience de l'épée de Damoclès que nous faisons pointer sur la tête de nos enfants.

À l'échelon municipal, il conviendrait d'imposer la présentation d'un plan dans lequel devront figurer les priorités, c'est-à-dire les mesures d'investissement nécessaires pour assurer l'avenir de la commune dans les meilleures conditions financières pour les contribuables. Ces mesures doivent être accompagnées d'une évaluation chiffrée, mais aussi justifiée, de leur coût, c'est-à-dire qu'une explication sur leur mode de financement doit figurer en face de chacune d'elles. En outre, le montant – chiffré ou, à tout le moins, d'ordre indirect (retombées attendues, etc.) – des retours sur investissement que les contribuables sont en droit d'espérer des mesures proposées, doit figurer dans un tel document.

À l'issue du mandat, un bilan, lui aussi chiffré, des résultats obtenus par l'équipe municipale en place, doit permettre d'apprécier l'efficacité de la politique suivie.

Puisque l'implication des administrés dans l'évaluation des politiques publiques demeure le grand point faible de la France, des consultations périodiques sur des sujets engageant le long terme devraient être mises en place, afin d'encourager les citoyens à davantage de participation, d'implication, mais aussi de s'assurer de leur soutien, tout au long de la mandature.

Enfin, le rôle de la « société civile » et des associations, notamment de contribuables, devrait être davantage pris en compte dans ce pays.

« Responsabilisation » n'est pas un terme inventé par les technocrates pour se retrancher derrière les hommes politiques ; au contraire, il s'agit d'une chance offerte aux élus, et à leurs mandants, afin que les édiles réinvestissent un rôle trop longtemps délaissé, vraisemblablement par incompétence et/ou par crainte : à savoir, celui de décideurs responsables devant leurs électeurs.

Ce modeste opuscule aura atteint son but s'il peut aider ses lecteurs à changer le cours de l'histoire locale : par les actions que ceux-ci décideront d'entreprendre, notamment à l'approche des élections municipales prévues en 2008, un début de réponse pourra être apporté.

C'est en se fédérant en association que les électeurs pèseront enfin sur les scrutins, *a fortiori* au niveau local. L'intérêt pour la chose publique, la participation à l'élaboration de la décision politique appartiennent à tous et à chacun. C'est l'essence même du système démocratique.



ANNEXES

A decorative graphic consisting of a white dotted line that starts on the left, dips down, then rises to form a loop before continuing to the right edge of the page.

Note : Les valeurs indiquées dans les tableaux des **annexes 1.1** et **1.2** correspondent aux valeurs inscrites aux comptes administratifs arrondis soit à l'euro inférieur, soit à l'euro supérieur. Les sous-totaux comme la somme des sous-totaux imprimés en caractères gras peuvent donc faire apparaître de très légères différences sans aucune répercussion sur les indicateurs financiers calculés au cours de cette étude. Les totaux des lignes 87 et 169 sont rigoureusement identiques à ceux qui sont indiqués aux comptes administratifs de la commune retenue à titre d'exemple.

1.1 - DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

(comptes administratifs en III A1)

			2000	2004	2004/2000
			en euros	en euros	%
LIGNES	ARTICLES		(a)	(b)	(b)/(a)
1	60	Achats non stockables	62 945	94 178	50 %
2	60611	Eau et assainissement	3 348	5 800	73 %
3	60612	Énergie - Électricité	24 201	27 893	15 %
4	60622	Carburants	6 229	3 992	-36 %
5	60628	Autres fournitures non stockées	165	2 616	1490 %
6	60631	Fournitures d'entretien	9 309	10 535	13 %
7	60632	Fournitures petits équipements	6 384	1 354	-79 %
8	60633	Fournitures de voirie	1 218	31 660	2 500 %
9	60636	Vêtements de travail	2 142	1 561	-27 %
10	6064	Fournitures administratives	9 624	8 200	-15 %
11	60688	Autres matières et fournitures	324	567	75 %
12	61	SERVICES EXTÉRIEURS	116 644	79 839	-32 %
13	6132	Locations immobilières	6 845	7 476	9 %
14	614	Charges locatives et copropriété	368	361	-2 %
15	61521	Entretien terrains	17 145	15 229	-11 %
16	61522	Entretien bâtiments	19 910	10 998	-45 %
17	61523	Entretien voies et réseaux	29 924	8 627	-71 %
18	61551	Entretien matériel roulant	6 785	5 810	-14 %
19	61558	Entretien autres biens mobiliers	5 376	543	-90 %
20	6156	Maintenance	8 780	14 871	69 %
21	616	Primes d'assurances	17 196	11 760	-32 %
22	6182	Documentation générale et technique	1 933	2 097	9 %
23	6184	Versements à organismes formation	0	1 912	
24	6188	Autres frais divers	2 384	154	-94 %
25	62	AUTRES SERVICES EXTÉRIEURS	63 660	70 706	11 %
26	6218	Autre personnel extérieur	617	20 092	3 154 %
27	6225	Indemnités compt. et régis.	0	527	
28	6226	Honoraires	14 034	2 462	-82 %
29	6227	Frais d'actes, contentieux	610	0	
30	6228	Divers	7 570	0	
31	6231	Annonces et insertions	2 328	2 342	1 %
32	6232	Fêtes et cérémonies	13 872	0	
33	62321	Fêtes et cérémonies officielles	0	10 489	
34	6236	Catalogues et imprimés	6 826	16 365	140 %
35	6251	Voyages et frais de déplacements	124	357	187 %
36	6256	Missions	396	255	-36 %
37	6261	Frais d'affranchissement	3 751	3 885	4 %
38	6262	Frais de télécommunications	5 354	6 409	20 %
39	6281	Concours divers (cotisations, ...)	6 765	4 546	-33 %
40	6283	Frais de nettoyage locaux	1 413	1 453	3 %
41	6 288	Autres	0	1 525	

			▼		▼
			2000	2004	2004/2000
			en euros	en euros	%
			(a)	(b)	(b)/(a)
LIGNES	ARTICLES				
42	63	IMPÔTS ET TAXES	4 449	5 756	29 %
43	6336	Cotisation au CDGFPT	3 069	3 062	0 %
44	63512	Taxes foncières	1 205	2 694	124 %
45	6353	Impôts indirects (TVA camping)	14	0	
46	6355	Taxes et impôts sur les véhicules	162	0	
47	012	CHARGES DE PERSONNEL	278 288	274 344	-1 %
48	6411	Personnel titulaire	147 571	0	
49	64111	Rémunération principale	27 383	183 268	569 %
50	6413	Personnel non titulaire	13 618	0	
51	64131	Rémunération (principale) personnel non titulaire	1 078	2 884	167 %
52	64161	Emplois-jeunes	9 643	0	
53	6451	Cotisations à l'URSSAF	35 104	31 022	-12 %
54	6453	Cotisations aux caisses de retraite	39 199	43 404	11 %
55	6454	Cotisations à ASSEDIC	1 776	184	-90 %
56	6455	Cotisations assurance du personnel	274	9 061	3 204 %
57	6456	Versement au FNC	0	916	
58	6471	Prestations pour le compte du FNAL	181	169	-6 %
59	6474	Versements autres œuvres sociales	1 291	1 695	31 %
60	6475	Médecine du travail, pharmacie	880	962	9 %
61	64832	Cotisation fonds compensation Cessation prog. act.	289	779	169 %
62	65	AUTRES CHARGES GESTION COURANTE	94 270	130 238	38 %
63	6531	Indemnités	21 890	27 518	26 %
64	6532	Frais de missions	906	138	-85 %
65	6533	Cotisations de retraite	951	1 221	28 %
66	6552	Aide sociale du département	1 483	1 480	0 %
67	6553	Service d'incendie	22 958	31 993	39 %
68	6554	Service général (SIVOS)	15 166	35 037	131 %
69	6556	Indemnité de logement instituteurs	4	0	
70	6558	Autres contributions obligatoires	1 180	0	
71	65748	Subv. foncion. autres organismes	29 732	32 850	10 %
72	014	ATTÉNUATION DE PRODUITS	0	0	
73	66	CHARGES FINANCIÈRES	56 445	46 178	-18 %
74	6611	Intérêts des emprunts et dettes	56 390	45 980	-18 %
75	6618	Intérêts des autres dettes	0	0	
76	668	Autres charges financières	55	198	260 %
77	67	CHARGES EXCEPTIONNELLES	3 827	60 000	1 468 %
78	673	Titres annulés (sur exercices antérieurs)	3 827	0	
79	6748	Autres subventions exceptionnelles	0	60 000	
80	004	DÉPENSES IMPRÉVUES	0	0	
81	68	DOTATION AMORTIS. & PROVISIONS	2 512	0	
82	6812	DA charges d'expl. répart.	2 512	0	
83	02	AUTOFINANCEMENT COMPLÉMENTAIRE	0	0	
84	002	Déficit de fonctionnement reporté	0	0	
85	022	Dépenses imprévues	0	0	
86	023	Virement à section investissement	0	0	
87		TOTAL DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	683 042	761 237	11 %

1.2 - RECETTES DE FONCTIONNEMENT

(comptes administratifs en III A2)

LIGNES	ARTICLES	2000	2004	2004/2000	
		en euros (a)	en euros (b)	% (b)/(a)	
100	60	ACHATS VARIATION STOCKS	0	0	
101	609	Rabais, remises obtenues	0	0	
102	6091	RRR matières premières	0	0	
103	61	RABAIS, REMISES, RISTOURNES	0	0	
104	619	RRR services extérieurs	0	0	
105	62	RABAIS, REMISES, RISTOURNES	921	0	
106	629	RRR autres services	921	0	
107	70	REVENUS DE GESTION COURANTE	6 100	20 085	229 %
108	70311	Concession cimetièrre	381	342	-10 %
109	70312	Redevances taxes funéraires	39	0	
110	70321	Droit de stationnement	0	144	
111	70323	Redevance occupation domaine public communal	2 569	13 517	426 %
112	70848	Mise à disposition personnel facturée	0	2 021	
113	70878	Remboursement frais d'autres redevables	940	1 358	44 %
114	7088	Autres produits annexes	2 171	2 703	25 %
115	72	TRAVAUX EN RÉGIE	0	0	
116	722	Immobilisations corporelles	0	0	
117	73	IMPÔTS ET TAXES	466 459	720 513	54 %
118	7311	Contributions directes	418 849	668 428	60 %
119	73111	Foncier bâti			
120	73112	Taxe d'habitation			
121	73113	Foncier non bâti			
122	73113	Taxe professionnelle			
123	7328	Autres redevances de fiscalité			
124	7336	Droits de place	21 053	13 889	-34 %
125	7361	Droits licences débit boissons	817	0	
126	7362	Taxe de séjour	11 766	15 420	31 %
127	7363	Impôts sur les spectacles	88	16	-82 %
128	7381	Taxe additionnelle mutation	13 808	22 760	65 %
129	7382	Permis de chasser	77	0	
130	74	DOTATIONS SUBVENTIONS PARTICIPATIONS	254 449	280 661	10 %
131	7411	Dotations forfaitaire	188 958	239 957	27 %
132	74121	Dot. solid. rurale 1 ^{re} fraction	5 080	24 026	373 %
133	74122	Dot. solid. rurale 2 ^e fraction	8 804	0	
134	745	Dotation spéciale instituteurs	2 277	2 425	7 %
135	746	Dotation générale décentralisation	10 257	427	-96 %
136	7471	État	904	209	
137	74718	Autres	0	0	
138	7473	Département	2 270	0	
139	7478	Autres organismes (sub. log. gend.)	2 744	3 811	39 %
140	74831	Compensation baisse DCTP	0	5 377	
141	74833	État - Compensation TP	28 359	1 717	-94 %
142	74834	État - Compensation TFB	1 374	2 712	97 %
143	74835	État - Compensation TH	3 226	0	
144	7488	Autres attrib., subv.,	197	0	

			▼	▼	
			2000	2004	2004/2000
			en euros	en euros	%
LIGNES	ARTICLES		(a)	(b)	(b)/(a)
145	75	AUTRES PRODUITS DE GESTION	64 148	84 596	32 %
146	752	Revenus des immeubles	27 933	3 095	-89 %
147	7521	Régie des salles municipales	0	903	
148	7522	Loyer base nautique	0	12 916	
149	7526	Loyer logement communal	0	2 280	
150	7527	Loyer La Poste	0	6 220	
151	7528	Redevance tennis	0	17 353	
152	7561	Régies dotées de la seule autonomie financière	32 777	41 000	25%
153	758	Produits divers gestion courante	3 003	830	-72 %
154	7588	Produits divers facturés	435	0	
155	013	ATTÉNUATION DE CHARGES	12 763	36 408	185 %
156	6419	Rembt./Rémunération person.	12 763	36 408	185 %
157	76	PRODUITS FINANCIERS	72	94	30 %
158	768	Autres produits financiers	72	94	30 %
159	77	PRODUITS EXCEPTIONNELS	18 054	50 796	181 %
160	7713	Libéralités reçues	1 616	10 940	577 %
161	773	Mandats annulés	0	145	
162	776	Différence réalisations RCR	0	38 927	
163	778	Autres produits exceptionnels	16 437	784	-95 %
164	78	REPRISES AMORTISSEMENTS & PROVISIONS	0	0	
165	7874	RP réglementées	0	0	
166	79	TRANSFERT DE CHARGES	0		
167	7911	Indemnités de sinistres (destruction partielle)	0	0	
168	002	EXCÉDENT DE FONCTIONNEMENT REPORTÉ	0	0	
169		TOTAL RECETTES DE FONCTIONNEMENT	822 965	1 193 153	45 %

1.3 - DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (comptes administratifs en III B1)

			2000	2004
			en euros	en euros
			(a)	(b)
À prélever sur les comptes administratifs, en III B1, colonne « Titres émis » ou « Mandats émis »				
200		TOTAL DÉPENSES de la section (CA en III B1)	561 149	685 888
201	001	Déficit d'investissement reporté (CA III B1)	101 632	64 926
202	16	Remboursement d'emprunts (CA III B1)	149 777	149 504

1.4 - AUTRES DONNÉES

LIGNES	2000	2004
1. Nombre d'habitants		
250		
Dans la partie informations générales du budget ou du CA en IA		
	730	730
2. Dette au 1^{er} janvier		
251		
Dans l'état annexe au BP ou du CA intitulé <i>État de la dette</i> , colonne <i>dette au 1^{er} janvier de l'exercice</i> , prendre le total de la dette pour emprunts (dette directe + dette récupérable) et de la dette pour autres engagements (comprenant notamment la dette pour subventions en annuités)		
	918 478 €	1 055 769 €
3. Annuités des emprunts garantis		
Annexe du budget primitif ou du compte administratif		
252		
« État des emprunts garantis par la commune » ligne Annuité Annuité au cours de l'exercice (intérêts + remb. du capital)		
	237 623 €	216 248 €

4. Données relatives à la fiscalité

Dans le BP ou le CA, cadre décisions en matière de taux de contributions directes, colonne *taux appliqués par décision du conseil municipal*.

Dans l'état 1259 MI, tableau VI *décisions prises par le conseil municipal*, colonne *taux définitivement fixé*.

Dans les avis d'imposition adressés aux contribuables de la commune.

NB: lorsque la commune appartient à une communauté de communes ou à un district à fiscalité propre, l'avis d'imposition indique aussi le taux pratiqué par ces entités, qui doit être ajouté au taux communal.

	2000	2004
Bases notifiées		
253	3 491 082	€4 334 000
254	2 045 866	€2 475 000
255	42 991	€ 38 500
256	492 410	€ 723 700
€		
Taux notifiés		
257	4,81 %	6,20 %
258	8,94 %	11,53 %
259	27,83 %	33,40 %
260	10,52 %	12,62 %
Produit voté par le Conseil		
261	167 921 €	268 708 €
262	182 900 €	285 368 €
263	11 964 €	12 859 €
€264	51 802 €	91 331 €
265	Total	658 265 €

MAINTENANT, À VOTRE TOUR!

Pour mettre en place la base de données qui leur permettra de se repérer dans les comptes municipaux, nous conseillons aux contribuables ou aux élus qui s'apprêtent à entreprendre ce travail de se munir d'une feuille vierge et de préparer eux-mêmes leurs gabarits, à partir des modèles fournis en annexe 1.

Pour ceux qui préféreraient cependant utiliser des gabarits préétablis, nous reproduisons en blanc en annexe 2 ceux de l'annexe 1. Attention! Il se peut cependant que certaines lignes comptables soient à ajouter à nos tableaux.

**Nous souhaitons à nos lecteurs
un travail instructif et fructueux.**



2.1 - DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

(comptes administratifs en III A1)

<i>Inscrire les années retenues pour vos analyses :</i>			ANNÉE N-4	ANNÉE N	N / N-4
			en euros	en euros	%
LIGNES	ARTICLES		(a)	(b)	(b) / (a)
1	60	ACHATS NON STOCKABLES			
2	60611	Eau et assainissement			
3	60612	Énergie - Électricité			
4	60622	Carburants			
5	60628	Autres fournitures non stockées			
6	60631	Fournitures d'entretien			
7	60632	Fournitures petits équipements			
8	60633	Fournitures de voirie			
9	60636	Vêtements de travail			
10	6064	Fournitures administratives			
11	60688	Autres matières et fournitures			
12	61	SERVICES EXTÉRIEURS			
13	6132	Locations immobilières			
14	614	Charges locatives et copropriété			
15	61521	Entretien terrains			
16	61522	Entretien bâtiments			
17	61523	Entretien voies et réseaux			
18	61551	Entretien matériel roulant			
19	61558	Entretien autres biens mobiliers			
20	6156	Maintenance			
21	616	Primes d'assurances			
22	6182	Documentation générale et technique			
23	6184	Versements à organismes formation			
24	6188	Autres frais divers			
25	62	AUTRES SERVICES EXTÉRIEURS			
26	6218	Autre personnel extérieur			
27	6225	Indemnités compt. et régis.			
28	6226	Honoraires			
29	6227	Frais d'actes, contentieux			
30	6228	Divers			
31	6231	Annonces et insertions			
32	6232	Fêtes et cérémonies			
33	62321	Fêtes et cérémonies officielles			
34	6236	Catalogues et imprimés			
35	6251	Voyages et frais de déplacements			
36	6256	Missions			
37	6261	Frais d'affranchissement			
38	6262	Frais de télécommunications			
39	6281	Concours divers (cotisations...)			
40	6283	Frais de nettoyage locaux			
41	6288	Autres			

LIGNES	ARTICLES	ANNÉES N-4	ANNÉES N	N-4 / N
		en euros (a)	en euros (b)	% (b) / (a)
42	63	IMPÔTS ET TAXES		
43	6336			
44	63512			
45	6353			
46	6355			
47	012	CHARGES DE PERSONNEL		
48	6411			
49	64111			
50	6413			
51	64131			
52	64161			
53	6451			
54	6453			
55	6454			
56	6455			
57	6456			
58	6471			
59	6474			
60	6475			
61	64832			
62	65	AUTRES CHARGES GESTION COURANTE		
63	6531			
64	6532			
65	6533			
66	6552			
67	6553			
68	6554			
69	6556			
70	6558			
71	65748			
72	014	ATTÉNUATION DE PRODUITS		
73	66	CHARGES FINANCIÈRES		
74	6611			
75	6618			
76	668			
77	67	CHARGES EXCEPTIONNELLES		
78	673			
79	6748			
80	004	DÉPENSES IMPRÉVUES		
81	68	DOTATION AMORTIS. & PROVISIONS		
82	6812			
83	02	AUTOFINANCEMENT COMPLÉMENTAIRE		
84	002			
85	022			
86	023			
87	TOTAL DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT			

2.2 - RECETTES DE FONCTIONNEMENT

(comptes administratifs en III A2)

LIGNES	ARTICLES	ANNÉE N-4	ANNÉE N	N / N-4
		en euros (a)	en euros (b)	% (b) / (a)
100	60	ACHATS VARIATION STOCKS		
101	609			
102	6091			
103	61	RABAIS, REMISES, RISTOURNES		
104	619			
105	62	RABAIS, REMISES, RISTOURNES		
106	629			
107	70	REVENUS DE GESTION COURANTE		
108	70311			
109	70312			
110	70321			
111	70323			
112	70848			
113	70878			
114	7088			
115	72	TRAVAUX EN RÉGIE		
116	722			
117	73	IMPÔTS ET TAXES		
118	7311			
119	73111			
120	73112			
121	73113			
122	73113			
123	7328			
124	7336			
125	7361			
126	7362			
127	7363			
128	7381			
129	7382			
130	74	DOTATIONS SUBVENTIONS PARTICIPATIONS		
131	7411			
132	74121			
133	74122			
134	745			
135	746			
136	7471			
137	74718			
138	7473			
139	7478			
140	74831			
141	74833			
142	74834			
143	74835			
144	7488			

LIGNES	ARTICLES		ANNÉE N-4	ANNÉE N	N / N-4
			en euros (a)	en euros (b)	% (b)/(a)
145	75	AUTRES PRODUITS DE GESTION			
146	752	Revenus des immeubles			
147	7521	Régie des salles municipales			
148	7522	Loyer base nautique			
149	7526	Loyer logement communal			
150	7527	Loyer La Poste			
151	7528	Redevance tennis			
152	7561	Régies dotées de la seule autonomie financière			
153	758	Produits divers gestion courante			
154	7588	Produits divers facturés			
155	013	ATTÉNUATION DE CHARGES			
156	6419	Rembt./Rémunération person.			
157	76	PRODUITS FINANCIERS			
158	768	Autres produits financiers			
159	77	PRODUITS EXCEPTIONNELS			
160	7713	Libéralités reçues			
161	773	Mandats annulés			
162	776	Différence réalisations RCR			
163	778	Autres produits exceptionnels			
164	78	REPRISES AMORTISSEMENTS & PROVISIONS			
165	7874	RP réglementées			
166	79	TRANSFERT DE CHARGES			
167	7911	Indemnités de sinistres (destruction partielle)			
168	002	EXCÉDENT DE FONCTIONNEMENT REPORTÉ			
169		TOTAL RECETTES DE FONCTIONNEMENT			

2.3 - DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

(comptes administratifs en III B1)

LIGNES	ARTICLES		ANNÉE N-4	ANNÉE N
			en euros (a)	en euros (b)
À prélever sur les comptes administratifs, en III B1, colonne « Titres émis » ou « Mandats émis »				
200		TOTAL DÉPENSES de la section (CA en III B1)		
201	001	Déficit d'investissement reporté (CA III B1)		
202	16	Remboursement d'emprunts (CA III B1)		

2.4 - AUTRES DONNÉES

LIGNES	ANNÉE N-4	ANNÉE N
1. Nombre d'habitants		
250		
2. Dette au 1^{er} janvier		
251		
3. Annuités des emprunts garantis Annexe du budget primitif ou du compte administratif		
252		

4. Données relatives à la fiscalité

Dans le BP ou le CA, cadre décisions en matière de taux de contributions directes, colonne *taux appliqués par décision du conseil municipal*.

Dans l'état 1259 MI, tableau VI, *décisions prises par le conseil municipal, colonne taux définitivement fixé*.

Dans les avis d'imposition adressés aux contribuables de la commune.

NB : Lorsque la commune appartient à une communauté de communes ou à un district à fiscalité propre, l'avis d'imposition indique aussi le taux pratiqué par ces entités, qui doit être ajouté au taux communal.

	ANNÉE N-4	ANNÉE N
Bases notifiées		
253		
254		
255		
256		
Taux notifiés		
257		
258		
259		
260		
Produit voté par le conseil		
261		
262		
263		
264		
265	Total	

COMMENT OBTENIR LES DOCUMENTS NÉCESSAIRES À L'ANALYSE, SI LE MAIRE VOUS LES REFUSE ?

Selon leur personnalité, les maires sont plus ou moins portés à accueillir leurs administrés et à admettre que ceux-ci puissent s'intéresser la gestion de leur commune. Certains édiles s'y montrent tout à fait favorables, d'autres sont plus ou moins réticents. Votre maire peut refuser de faire droit à votre demande, ou tenter de vous décourager en vous demandant de formuler une demande par écrit attestant de votre qualité et des motivations qui vous poussent à examiner les documents municipaux.

Sachez que la loi vous donne le droit de connaître et de disposer de ces documents.

Si vous n'avez pas pu les obtenir à l'amiable, ou si le secrétariat de la mairie vous l'a demandé, écrivez au maire une lettre sur le modèle de notre **lettre type n° 1** (voir page 72). Vous l'enverrez en recommandé avec accusé de réception.

Cette lettre constitue une **demande préalable**. À partir de son envoi, **le maire dispose d'un délai d'un mois** pour accepter la demande ou la refuser. S'il estime que le document demandé n'est pas communicable, il doit motiver son refus. S'il garde le silence pendant un mois, il est réputé avoir refusé la communication des documents.

Dans le cas d'un refus, explicite ou tacite, vous avez la faculté de **saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) dans les deux mois du refus**. À cette fin, vous adresserez au président de la CADA une lettre recommandée, avec accusé de réception, mentionnant les documents dont vous souhaitez obtenir la communication, sur le modèle de notre **lettre type n° 2**.

Vous y joindrez une copie de la requête originellement adressée à votre maire, ainsi que de la décision de refus, sauf si elle est implicite (c'est-à-dire si le maire ne vous a pas répondu dans le délai d'un mois).

La CADA adressera au maire, sous un mois, un avis sur le caractère communicable des documents demandés. **Dans le mois suivant la réception de cet avis, le maire doit informer la CADA de la suite qu'il entend donner à la demande.**

Si la CADA rend un avis défavorable à votre requête, vous n'avez pas droit à la communication des documents.

Si, au contraire, l'avis est favorable, le maire a deux possibilités : obtempérer, ou s'entêter dans son refus initial, explicitement ou tacitement. **Si, deux mois après votre saisine de la CADA, il ne vous a toujours pas répondu, son silence vaut refus.**

Vous pourrez alors saisir le **tribunal administratif** dans le ressort duquel est située votre commune, **dans les deux mois à compter de la notification du refus du maire**, ou bien sans condition de délai si cette notification fait défaut, notamment en cas de décision implicite de rejet (décret du 28 avril 1988). Pour ce faire, vous n'avez pas besoin de vous adresser à un avocat. La procédure est simple et accessible à tous. Vous saisirez le tribunal administratif par lettre recommandée, avec accusé de réception (**lettre type n° 3**).

Le juge administratif statuera dans un délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête. Vous avez toutes chances de gagner l'instance et d'obtenir l'annulation de la décision de refus du maire – explicite ou implicite.

Il sera alors contraint, par décision de justice, de vous délivrer les documents réclamés. Il vous restera alors à procéder à l'analyse financière décrite dans le présent guide.

Lettres types
dans les pages suivantes



LETTRE N° 1

Louis Duchesne,
9, rue de la Justice
Hixeville

Lettre recommandée avec AR

Hixeville, le 1^{er} juin 2007

Monsieur le Maire,

En vertu des articles 14 et 15 de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen mis en œuvre par les articles L.2313-1 et L.2121-26 du Code général des collectivités locales et par la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs, j'ai l'honneur de vous demander la communication des documents suivants :

- le budget primitif 2007 de Hixeville ;
- le compte administratif de 2006 ;
- le compte retraçant l'exécution du contrat de concession du service d'enlèvement des ordures ménagères.

En vous remerciant,

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Signature

LETTRE N° 2

Louis Duchesne,
9, rue de la Justice
Hixeville

Monsieur le Conseiller d'État
Président de la Commission d'accès
aux documents administratifs

Lettre recommandée avec AR

Hixeville, le 15 juillet 2007

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous solliciter pour émettre un avis sur ma demande de communication de documents effectuée auprès de monsieur le maire de Hixeville le 1^{er} juin 2007, par lettre recommandée reçue par lui le 3 juin 2007 et restée sans réponse depuis plus d'un mois.

L'absence de réponse de sa part est contraire à la loi du 17 juillet 1978. En effet, j'ai demandé communication des documents suivants :

- le budget primitif 2007 de Hixeville ;
- le compte administratif de 2006 ;
- les documents retraçant l'exécution du contrat de concession du service d'enlèvement des ordures ménagères.

Ils ne présentent pas un caractère de confidentialité particulier et ils constituent des documents administratifs dont la jurisprudence de votre haute autorité a fermement établi la communicabilité.

Je vous prie de trouver ci-joint ma demande envoyée au maire de Hixeville.

Dans l'attente de votre réponse,
Veuillez accepter, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Signature

LETTRE N° 3

Louis Duchesne,
9, rue de la Justice
Hixeville

Monsieur le Président
du Tribunal administratif de ...

Lettre recommandée avec AR

Hixeville, le 16 décembre 2007

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous demander l'annulation de la décision du maire de Hixeville refusant la communication des documents administratifs suivants :

- le budget primitif 2007 de Hixeville ;
- le compte administratif de 2006 ;
- les documents retraçant l'exécution du contrat de concession du service d'enlèvement des ordures ménagères.

L'absence de réponse du maire pendant plus d'un mois à ma demande du 1^{er} juin 2007, reçue par lui le 3 juin, est assimilable à une décision implicite de rejet. Saisie par mes soins le 15 juillet 2007, la Commission d'accès aux documents administratifs, par un avis du 15 août 2007, a autorisé la diffusion de ces documents. Le maire n'a donné aucune suite à cet avis.

Au fond. – La loi du 17 juillet 1978 en son article 2 prévoit la communication des documents administratifs émanant des collectivités territoriales. En outre, les budgets et les comptes des communes sont communicables en application des articles L.2121-26 et L.2313-1 du Code général des collectivités locales. Les documents demandés répondent à ces exigences légales.

C'est pourquoi le requérant demande qu'il vous plaise d'annuler la décision du maire de Hixeville.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Signature

“ VOTRE COMMUNE EST-ELLE BIEN GÉRÉE ?

La meilleure façon de vous en assurer consiste à analyser vous-même les comptes municipaux. Malheureusement, l'exercice n'est pas simple et les complexités propres aux administrations françaises, qu'elles soient nationales ou locales, rendent la tâche encore plus malaisée.

Il y aurait de quoi décourager les curiosités les plus motivées, si ce petit guide n'existait pas. Il propose aux contribuables locaux, mais aussi aux élus désireux de mieux appréhender la gestion de leur commune, ainsi que les problèmes auxquels elle se trouve confrontée, une méthode fiable, simple et didactique pour démêler l'écheveau compliqué des comptes municipaux.

Avec un tel outil, l'analyse et la compréhension des comptes de toute commune devient un travail à la portée de tous! “

CONTRIBUABLES ASSOCIÉS

Contre l'oppression fiscale
la pression des contribuables

LES AUTEURS

Alain Le Grelle

Ingénieur de formation, il a assumé la direction générale d'une multinationale orientée vers les marchés faisant appel aux technologies de pointe. Dès sa retraite, il prend la présidence de l'Association des contribuables de la commune des Portes-en-Ré et, avec l'aide d'un collaborateur particulièrement compétent, dénonce « l'état d'esprit comptable » de bon nombre de communes et leur manque « d'objectifs pluriannuels de progrès ». À la faveur de cette expérience, il publie ce guide pratique, simple et pragmatique, qui, sans exiger de formation particulière, permet à chacun de se faire une idée précise de la façon dont est gérée sa propre commune.

Thomas Kieffer

Titulaire d'une maîtrise d'histoire contemporaine à l'Université d'Aix-Marseille 1, diplômé de sciences politiques, est consultant dans un cabinet de conseil en stratégie, et chargé d'étude à Contribuables Associés.