

1. Méthodologie

Le régime administratif des collectivités locales

Afin d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation à donner aux informations présentées dans ce document, il paraît nécessaire de rappeler brièvement quelques notions essentielles concernant le régime administratif des collectivités territoriales et les documents budgétaires et comptables en usage, et de préciser les concepts de l'analyse financière opérée par la Direction Générale des Finances Publiques.

On désigne par collectivités territoriales les régions, les départements et les communes. Le régime administratif actuel des collectivités locales a été défini par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui a supprimé toute forme de tutelle a priori sur les décisions des collectivités locales.

Les documents budgétaires et comptables

Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables se traduit, dans l'exécution des budgets des collectivités territoriales, par une différenciation entre opérations administratives et opérations comptables et, en conséquence, par la tenue d'une double comptabilité : comptabilité administrative de l'ordonnateur, comptabilité financière du comptable municipal.

Ces comptabilités décrivent les opérations réalisées au cours d'un exercice. A la clôture de celui-ci, les opérations sont regroupées dans un compte administratif pour l'ordonnateur, dans un compte de gestion pour le comptable.

A la différence du compte administratif dont l'objet est de rendre compte de la seule exécution budgétaire, le compte de gestion présente une comptabilité en partie double, comprenant des comptes de tiers et financiers, ainsi qu'un bilan de fin d'exercice. Il offre ainsi une vision exhaustive de la situation financière de la collectivité.

Les budgets locaux s'exécutent en gestion, c'est-à-dire que les comptes doivent décrire les opérations réalisées au cours d'une seule année dont toutefois le 31 décembre est prolongé fictivement jusqu'au 31 janvier de l'année suivante pour les opérations de fonctionnement, de manière à permettre le rattachement à la gestion des opérations déjà engagées.

La section de fonctionnement retrace toutes les opérations concernant l'exploitation, autrement dit la gestion courante des services.

Sont inscrits notamment :

- en produits : les impôts directs et indirects, les dotations versées par l'État, les ressources d'exploitation et du domaine, les produits financiers ;
- en charges : les achats de fournitures et de services, les frais de personnel, les allocations et subventions versées, les frais financiers (intérêts de la dette notamment).

Les budgets locaux doivent être votés en équilibre. Les produits de fonctionnement doivent donc être égaux ou supérieurs aux charges de fonctionnement. Lors de l'établissement du budget, il est possible de prévoir un autofinancement qui permet de financer, pour partie, les dépenses de la section d'investissement. Cet autofinancement est composé d'une part, des dotations aux amortissements et provisions, d'autre part, d'un complément appelé « virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement ». Ce virement ne fait toutefois l'objet d'aucune exécution au cours de l'exercice budgétaire.

Il n'est inscrit au budget que pour permettre de prévoir les ressources de fonctionnement nécessaires à sa réalisation et exécuter les dépenses d'investissement qu'il est prévu d'autofinancer. L'affectation du résultat intervient lors de l'exercice suivant (reprise anticipée du résultat au budget primitif de l'année N+1, le cas échéant).

La section d'investissement comprend essentiellement des opérations en capital, autrement dit les opérations de dépenses ou de recettes qui accroissent ou diminuent la valeur du patrimoine.

Figurent :

1) En recettes :

- les recettes d'origine interne : excédents de fonctionnement antérieurs affectés en réserves, amortissements et provisions, virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement...
- les recettes d'origine externe : fonds de compensation de la TVA, dons et legs en capital, subventions d'investissement, emprunts et dettes ...

2) En dépenses :

- les dépenses directes d'investissement : acquisitions mobilières et immobilières, travaux neufs, grosses réparations ;
- les dépenses indirectes d'investissement : remboursement de la dette en capital ...

La situation des éléments patrimoniaux des communes apparaît dans le bilan qui présente :

- à l'actif : l'ensemble des biens meubles et immeubles, corporels ou incorporels, classés en fonction de leur liquidité croissante (immobilisations, prêts à long terme, stocks, créances à court terme et disponibilités);
- au passif : l'ensemble des ressources, c'est à dire les excédents d'exploitation cumulés, les subventions et les dettes, celles-ci classées selon le terme d'exigibilité.

Le bilan permet de déterminer en outre le fonds de roulement qui correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois stables (voir lexique).

Les concepts de l'analyse financière opérée par la direction générale de la Comptabilité publique

L'analyse financière réalisée ne peut être rapprochée sans précaution des données de la Comptabilité nationale.

La Comptabilité nationale est élaborée suivant un système comptable unifié distinct de la nomenclature des communes (M14) : le SEC95. Ce système correspond à un règlement du Conseil. Sa mise en œuvre a coïncidé avec la troisième phase de mise en place de l'Union Économique et Monétaire (1999).

Il permet la comparabilité des comptes de l'Eurozone. C'est la raison pour laquelle le Traité sur l'Union Européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, définit la "soutenabilité des finances publiques" par rapport aux concepts de la Comptabilité nationale. Les deux indicateurs sont le déficit (encore appelé besoin(-) ou capacité (+) de financement) et la dette des administrations publiques rapportés au PIB. Le déficit est le solde des recettes et dépenses non financières des Administrations publiques. Il inclut le solde des opérations d'investissement non financier.

Les concepts sur lesquels s'appuie l'analyse financière opérée par la Direction générale des finances publiques doivent être précisés pour éviter toute erreur d'interprétation avec les agrégats de finances publiques.

L'analyse opérée dans le présent volume permet, à partir du compte de résultat et du bilan :

- de suivre l'évolution des principales rubriques de fonctionnement et d'investissement ;

- de déterminer une série de résultats intermédiaires appelés « soldes intermédiaires de gestion » ;
- de calculer la capacité d'autofinancement dégagée au cours de l'exercice ;
- de mettre en évidence le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie structurelle, à partir du bilan fonctionnel ;
- d'étudier la variation du fonds de roulement, à partir du tableau de financement.

La capacité d'autofinancement permet de mesurer la capacité réelle des collectivités locales à couvrir une partie de leurs dépenses d'investissement à l'aide de leurs ressources réelles propres. Elle ne doit pas être confondue avec la capacité de financement définie par la Comptabilité nationale qui est calculée après opérations d'investissement en ayant inclus notamment les subventions d'équipement.

Il faut également souligner que les dépenses d'investissement de la section d'investissement des collectivités locales ne recouvrent pas les mêmes données que celles figurant au compte de capital des agents économiques, c'est-à-dire la "formation brute de capital fixe" et les achats de terrains ou d'immeubles. La section d'investissement des collectivités locales reprend ces éléments, mais elle y ajoute des opérations financières (remboursements d'emprunts, prêts, avances accordées...), qui apparaissent seulement dans les comptes financiers des agents de la Comptabilité nationale.

Mais, quelles que soient les distorsions qui apparaissent entre les analyses présentées dans cet ouvrage et les résultats du compte du sous-secteur « administrations publiques locales" de la Comptabilité nationale, il reste que les deux séries de travaux sont établies grâce à l'exploitation exhaustive des mêmes comptes individuels de gestion tenus par les comptables municipaux. Les points de vue changent, mais la matière demeure identique.