



# Mémento financier et fiscal du Maire



<b>Préambule</b> .....	05
<b>État des lieux :</b>	
<b>les finances locales en France</b> .....	07
– <b>Les enjeux du secteur public local</b>	
– <b>Les finances locales sur la période 1997/2006</b>	
Une augmentation sensible des dépenses des collectivités locales	
La poursuite de la décentralisation et le développement de l'intercommunalité	
<b>Le budget de la commune</b> .....	13
– <b>Le budget : préparation et exécution</b> .....	14
Qu'est-ce que le budget ?	
Quels principes guident l'élaboration des budgets locaux ?	
Quels sont les différents documents budgétaires ?	
Comment est élaboré et présenté le budget ?	
Qu'est-ce que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ?	
Qui fait quoi : l'exécution des recettes	
Qui fait quoi : l'exécution des dépenses	
Comment est tenue la comptabilité de la commune ?	
En résumé, quel est le cycle budgétaire annuel ?	
– <b>Les achats de la commune</b> .....	23
Quelles sont les règles de passation des marchés publics et des accords cadres ?	
Quelles sont les formalités de publicité des marchés publics et accords cadres ?	
<b>Les finances de votre commune :</b>	
<b>l'offre de services</b> .....	29
– <b>L'analyse financière rétrospective sur les derniers exercices</b>	
Analyse financière : de quoi s'agit-il ?	
Pourquoi examiner l'autofinancement ?	
Qu'apporte le comptable dans l'examen des charges et des produits ?	
À quoi sert l'autofinancement :	
qu'est ce que la capacité d'autofinancement ?	
De quelle nature sont les commentaires du comptable sur la politique d'investissement de la commune ?	
Comment sont financées les dépenses d'équipement :	
le financement disponible.	
Comment mesure-t-on l'équilibre financier de la commune ?	
Qu'est-ce-que le fond de roulement ?	
<b>Lexique de l'analyse financière</b>	

– **La fiscalité directe locale : rôle des collectivités et appréciation des marges de manœuvre**.....39

- Que représente la fiscalité directe locale pour les communes ?
- Comment définir la valeur locative cadastrale ?
- Les communes interviennent-elles dans la détermination de la valeur locative cadastrale sur leur territoire ?
- Quels sont les moyens du conseil municipal en matière de fiscalité ?
- Qu'est-ce qu'une exonération ?
- Qu'est-ce qu'un abattement ?
- Comment alléger les cotisations de taxe d'habitation des familles et de certaines catégories de contribuables ?
- Quel appui peut être apporté aux conseils municipaux en matière de délibérations ?
- Quelles sont les informations nécessaires au vote des taux des impôts directs locaux ?
- Comment optimiser les taux des taxes directes locales ?
- Comment appréhender les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur le produit fiscal de ma commune ?
- Quelles sont les conséquences de l'intercommunalité sur la fiscalité des communes ?
- Sous quelles formes les communes reçoivent-elles les copies des rôles d'imposition ?
- Comment les communes ont-elles accès aux statistiques issues des rôles d'imposition ?
- Comment interpréter les informations figurant sur les états fiscaux ?
- Qu'est-ce que la richesse fiscale de la commune ?
- Quelles sont les marges de manœuvre des élus en matière fiscale ?

**Lexique de la fiscalité locale**

– **Les prestations d'expertise au service des élus**.....56

- Une analyse prospective
- Une analyse consolidée
- L'analyse des risques
- L'agrégation territorialisée
- L'expertise des projets d'investissement
- Les nouveaux services dématérialisés grâce à Hélios
- La promotion d'une offre de moyens de paiement alternatifs au chèque
- Les référentiels de coûts standards des services publics locaux
- La qualité comptable en vue de produire des comptes certifiables

Vous venez d'être élu Maire : savez-vous que la Direction générale des Finances publiques, qui fusionne le réseau de la Direction générale de la comptabilité publique et celui de la direction générale des Impôts, assure la gestion financière et comptable des quelque 36 000 communes et 2 600 intercommunalités ? Elle est votre interlocuteur privilégié pour tous les aspects de la vie financière de votre commune.

Présent au quotidien à vos côtés, votre comptable public peut, au-delà de l'exécution des budgets et de la tenue des comptes, vous informer et vous conseiller dans la préparation de la décision en vous apportant son expertise et son appui en matière juridique, budgétaire, financière, fiscale ou domaniale.

Il bénéficie pour cela du soutien des autres acteurs du réseau et de la collaboration de l'ensemble des services financiers de l'État.

Comment se prépare le budget ? Comment est-il procédé à l'exécution des dépenses et au recouvrement des recettes ? Quelles sont les marges de manœuvre financières de ma commune ? Comment financer cet investissement ? Comment optimiser les taux des taxes directes locales ?

Face à la complexité de la gestion communale, le « Mémento financier et fiscal du Maire » a pour ambition d'offrir des réponses précises aux questions auxquelles vous pouvez être confrontés au cours de votre mandat.

Ce mémento constitue un véritable vade-mecum consultable à tout moment pour mieux appréhender les aspects financiers et fiscaux du fonctionnement de la commune.

Après une présentation de l'évolution des finances locales en France au cours des dix dernières années, le mémento aborde au travers de questions/ réponses, la plupart des thèmes financiers et fiscaux indispensables à l'exercice du mandat local.



# 1

**État des lieux :**  
Les finances locales en France

Avec la décentralisation, les collectivités locales ont aujourd'hui un poids financier considérable par leurs investissements et les domaines qu'elles gèrent.

« Elles doivent participer au pilotage de la dépense publique, tant au niveau des choix stratégiques que du respect des contraintes financières qui s'imposent à notre pays ». Les conclusions du rapport de M. Pierre Richard rendu public le 11 décembre 2006 (« solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise de la dépense publique locale ») rejoignent celles de la Cour des comptes, leurs recommandations visent à favoriser la poursuite de la modernisation de la gestion des collectivités locales pour plus d'efficacité et de responsabilité dans une démarche de performance, de transparence et la nécessité de maîtriser les dépenses locales.

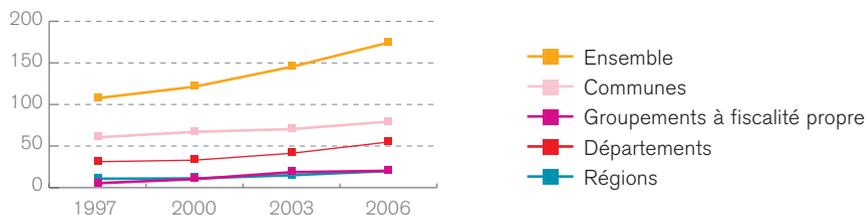
Les données qui suivent concernent les quatre catégories de collectivités locales dotées d'une fiscalité propre : les régions, les départements, les groupements à fiscalité propre et les communes. Les données présentées sont issues de leurs budgets principaux (budgets annexes exclus).

## Une augmentation sensible des dépenses des collectivités locales

Ces dix dernières années ont été marquées par une augmentation des dépenses des collectivités locales, financée principalement par les dotations de l'État et la hausse de la fiscalité.

Entre 1996 et 2006, les **dépenses totales** (fonctionnement et investissement) des collectivités locales **ont augmenté de 62 %**, passant de 107,6 milliards € en 1997 à 174,7 en 2007.

### ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN MILLIARDS €



Ce constat est valable aussi bien pour les dépenses de fonctionnement (+ 55,45 %) que pour celles d'investissement (+ 80,6 %).

Ainsi, en 2006, les investissements des collectivités locales ont dépassé les 50 milliards €. Il est à noter qu'avec un peu plus de 22 milliards € de dépenses d'investissement, les communes concentrent encore 44 % de la dépense globale d'investissement.

Comme le note le rapport Richard sur une période plus longue (de 1982 à 2004), l'augmentation des dépenses locales a été plus rapide que celle de la richesse nationale. Ainsi, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) représentent en 2004 plus de 11 % du PIB contre 8,5 % en 1985.

L'accroissement des dépenses a été rendu possible par une **hausse des ressources** des collectivités locales.

### Trois types de ressources ont été mobilisées :

- **les produits de la fiscalité locale** ; ceux-ci sont passés de 46,5 milliards € en 1997 à 60,5 en 2006. Cependant, cette progression – liée notamment à l'augmentation des taux votés par les collectivités locales – a été d'autant plus importante que l'État a pris en charge une partie de la fiscalité directe locale entre 1999 et 2003 ;
- parallèlement, les **dotations de l'État** (dotations et compensations) se sont fortement accrues sur la même période, passant de 24,5 milliards € en 1997 à 46,8 milliards € en 2006. Ce mouvement est largement lié à la prise en charge par l'État de la part des salaires dans la taxe professionnelle (transfert progressif de fiscalité opéré entre 1999 et 2003, d'abord sous forme d'attributions puis d'intégration à la dotation globale de fonctionnement - DGF) ;
- en revanche, le **recours à l'emprunt** s'est avéré relativement modéré ; après une phase de stabilisation de l'endettement entre 1997 et 2003 (environ 80 milliards €), l'encours des collectivités s'est accru à partir de 2004 pour atteindre 93,7 milliards en 2006.

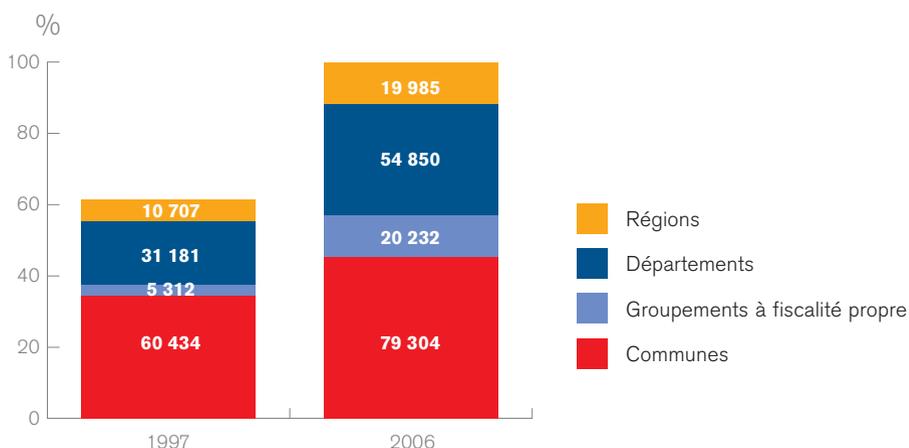
Ainsi, la conjonction de l'investissement, resté dynamique, et d'un recours modéré à l'emprunt, montre que les collectivités ont continué de dégager un autofinancement permettant de financer la majeure partie de l'investissement. Ainsi, la « règle d'or », selon laquelle les dépenses de fonctionnement ne peuvent être financées que par des recettes propres et non par de l'endettement, exclusivement dédié au financement de l'investissement, est respectée par les collectivités locales.

## La poursuite de la décentralisation et le développement de l'intercommunalité

Cette évolution des finances locales s'explique largement par la poursuite de la décentralisation et le développement de l'intercommunalité

Ces deux phénomènes ont contribué à l'augmentation des dépenses des collectivités locales et à l'évolution de la structure des finances locales entre 1997 et 2006.

### PART DE CHAQUE CATÉGORIE DANS LA DÉPENSE LOCALE EN MILLIONS €



D'une part, **le poids des différentes catégories de collectivités dans le domaine de la dépense locale a changé.**

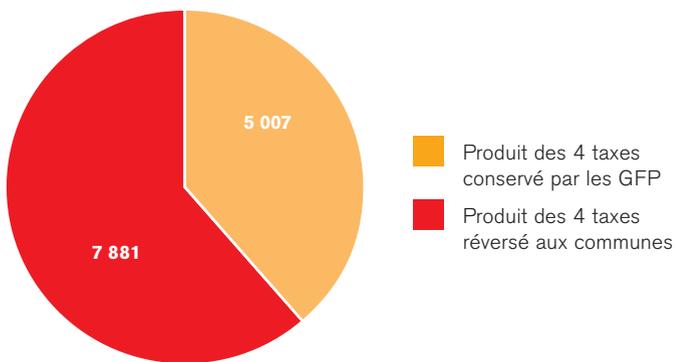
Ainsi, la **part des communes** dans la dépense locale est passée de **56,15 % en 1997 à 45,5 % en 2006**. En parallèle, celle des **groupements à fiscalité propre** (GFP) se situe désormais à **plus de 11 % contre moins de 5 % en 1997**. Le développement de l'intercommunalité, notamment à partir de la loi du 12 juillet 1999, explique cette redistribution.

La période 1997-2006 a également été marquée par le renforcement du poids des départements et des régions dans le cadre de la nouvelle vague de décentralisation et des transferts de compétences réalisés par l'État. En 2006, la part cumulée des départements et régions dans la dépense locale représente près de 43 % en 2006 contre moins de 39% dix ans auparavant.

Ce phénomène est encore plus soutenu pour les seules dépenses de fonctionnement, pour lesquelles cette part cumulée s'est accrue de plus de 7 points sous l'effet en particulier du renforcement des dépenses d'intervention des départements (allocation personnalisée d'autonomie en 2002 et RMI en 2004).

D'autre part, **le développement de l'intercommunalité** est le second fait marquant de la décennie. Les 2 573 Groupements à fiscalité propre couvrent aujourd'hui plus de 90 % des communes françaises et englobent 53,3 millions d'habitants (contre 36 millions en 2000).

#### RÉPARTITION DU PRODUIT DES 4 TAXES PERÇU PAR LES GFP EN MILLIONS €



Toutefois, l'imbrication entre ces GFP et les communes membres reste forte, puisqu'en 2006, plus de 61 % de la fiscalité directe locale perçue par les GFP a fait l'objet d'un reversement aux communes membres.

Par ailleurs, on constate que le développement de l'intercommunalité n'a pas eu d'impact majeur à la baisse sur l'évolution des charges de fonctionnement des communes, qui continuent au contraire de croître.

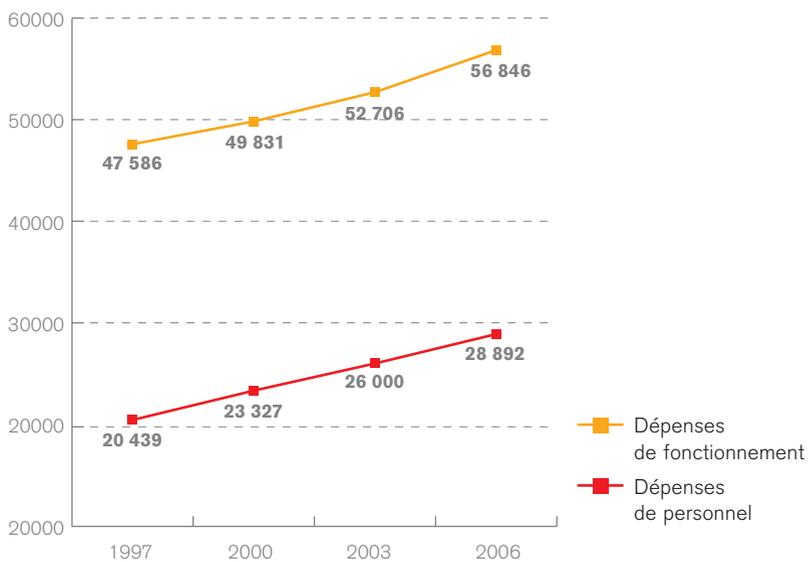
À titre d'illustration, indépendamment des transferts de compétences au profit des GFP, les dépenses de personnel des communes ont augmenté à un rythme constant sur la période de 1997 à 2006 :

- plus 11,12 % entre 2003 et 2006 ;
- plus 11,46 % entre 2000 et 2003 ;
- plus 14,13 % entre 1997 et 2000.

Parallèlement, les dépenses de personnel des GFP ont quant à elles progressé en volume du fait de leur montée en puissance, passant de 1 276 millions € en 1997 à 3 849 millions € en 2006.

Au total, la masse salariale cumulée des communes et des GFP a progressé de près de 51 % entre 1997 et 2006.

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES COMMUNES EN MILLIONS €



# 2

**Le budget**  
de la commune

## Qu'est-ce que le budget ?

Préparé par l'exécutif local et approuvé par l'assemblée délibérante de la collectivité, le budget est l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses pour une année donnée. Acte prévisionnel, il peut être modifié ou complété en cours d'exécution par l'assemblée délibérante.

## Quels principes guident l'élaboration des budgets locaux ?

### Principe de l'annualité

L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile, il commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre. Il doit être voté un budget par an mais l'assemblée délibérante peut apporter des modifications en cours d'année en votant des décisions modificatives. Le budget doit être exécuté dans l'année. Cependant, ce principe est atténué par l'existence d'une journée complémentaire.

### Principe d'universalité

L'ensemble des recettes est destiné à financer l'ensemble des dépenses. Il existe quelques dérogations à ce principe, par exemple les dons et legs qui ne peuvent être utilisés que dans un but déterminé. De plus, le budget doit décrire l'intégralité des produits et des charges sans compensation ou contraction entre les recettes et les dépenses.

### Principe de l'unité

Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer sur un document unique regroupant toutes les opérations budgétaires et financières de la collectivité. Toutefois, certains services des collectivités sont gérés en budgets annexes. Ils doivent être produits à l'appui du budget principal.

### Principe de l'équilibre

Il signifie que les recettes et les dépenses doivent s'équilibrer exactement et être évaluées de façon sincère.

### Principe de l'antériorité

Le budget de l'année doit être voté avant le 1<sup>er</sup> janvier. En pratique cette date est rarement respectée, aussi le 31 mars a-t-il été fixé par le législateur comme date limite de vote du budget.

## Quels sont les différents documents budgétaires ?

### Le budget primitif

Le budget primitif constitue le premier acte obligatoire du cycle budgétaire annuel de la collectivité.

Il doit être voté par l'assemblée délibérante **avant le 31 mars** de l'année à laquelle il se rapporte (loi du 2 mars 1982) et transmis au représentant de l'État **dans les 15 jours qui suivent son approbation**.

Par cet acte, l'ordonnateur est autorisé à effectuer les opérations de recettes et de dépenses inscrites au budget, pour la période qui s'étend **du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de l'année civile**. Ce **principe d'annualité budgétaire** comporte quelques aménagements pour tenir compte d'opérations prévues et engagées mais non dénouées en fin d'année.

### Les décisions modificatives et le budget supplémentaire

Les prévisions inscrites au budget primitif peuvent être modifiées en cours d'exercice par l'assemblée délibérante, qui vote des **décisions modificatives**. Le **budget supplémentaire**, établi généralement au second semestre de l'année, a essentiellement pour objectif de reprendre les résultats budgétaires de l'exercice précédent. Ces résultats, désormais connus plus tôt grâce à l'utilisation de moyens informatiques, sont le plus souvent repris au budget primitif. La décision modificative appelée budget supplémentaire a ainsi tendance à perdre de son intérêt. Les modifications d'ajustement souhaitées en cours d'exercice sont quant à elles traitées par simple décision modificative.

### Les budgets annexes et les budgets autonomes

Les **budgets annexes**, distincts du budget principal proprement dit, mais votés par l'assemblée délibérante, doivent être établis pour certains services locaux spécialisés (eau, assainissement...).

Ces budgets permettent d'établir le coût réel d'un service et de déterminer avec précision le prix à payer par ses seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes. Les **budgets autonomes** sont établis par les établissements publics locaux gérant certains services (centre d'action sociale, caisse des écoles, par exemple), ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale (syndicats, communautés de communes, communautés d'agglomération...) : ils sont votés par les instances responsables de l'établissement.

## Comment est élaboré et présenté le budget ?

### Comment est-il structuré ?

D'un point de vue comptable, le budget se présente en deux parties, une section de fonctionnement et une section d'investissement. Chacune de ces sections doit être présentée en équilibre, les recettes égalant les dépenses.

LE BUDGET DE LA COMMUNE	
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	RECETTES DE FONCTIONNEMENT
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	RECETTES D'INVESTISSEMENT

## Pourquoi deux sections ?

Schématiquement, la **section de fonctionnement** retrace toutes les opérations de dépenses et de recettes nécessaires à la **gestion courante** et régulière de la commune, celles qui reviennent chaque année.

Par exemple, en dépenses : les dépenses nécessaires au fonctionnement des services de la commune, les prestations de services extérieurs comme les charges d'entretien, les autres charges de gestion courante, le paiement des intérêts des emprunts.

En recettes : les produits locaux, les recettes fiscales provenant des impôts directs locaux (TH, TP, TF), les dotations de l'État comme la dotation globale de fonctionnement et les participations provenant d'autres organismes ou collectivités locales. L'excédent de recettes par rapport aux dépenses, dégagé par la section de fonctionnement, est utilisé en priorité au remboursement du capital emprunté par la collectivité, le surplus constituant de l'**autofinancement** qui permettra d'abonder le financement des investissements prévus par la collectivité.

FONCTIONNEMENT	
DEPENSES	RECETTES
Charges à caractère général Charges de personnel Autres charges de gestion courante	Excédent antérieur reporté Produits des services et du domaine Travaux en régie Impôts et taxes
Charges financières Charges exceptionnelles	Dotations et participations Produits financiers Produits exceptionnels Transferts de charges
<b>023 VIREMENT À INVESTISSEMENT</b>	

La **section d'investissement** présente les programmes d'investissements nouveaux ou en cours.

Elle retrace les dépenses et les recettes ponctuelles qui modifient de façon durable la valeur du patrimoine comme les dépenses concernant le remboursement des capitaux empruntés, les acquisitions immobilières ou les travaux nouveaux (ex. : construction d'une salle des sports). Parmi les recettes d'investissement, on trouve généralement les recettes destinées au financement des dépenses d'investissement, comme par exemple les subventions d'investissement, la dotation globale d'équipement (DGE), les emprunts, le produit de la vente du patrimoine...

La section d'investissement est par nature celle qui a vocation à modifier ou enrichir le patrimoine de la collectivité.

INVESTISSEMENT	
DEPENSES	RECETTES
Capital des emprunts	<b>021 VIREMENT DU FONCTIONNEMENT</b>
Opérations d'investissement : <ul style="list-style-type: none"> <li>• travaux</li> <li>• acquisitions</li> <li>• constructions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FCTVA</li> <li>• subventions Conseil Régional, Conseil Général, DGE, Fonds européens</li> <li>• emprunts</li> </ul>

Articulation / Fonctionnement / Investissement	
FONCTIONNEMENT	
DEPENSES	RECETTES
<b>023 VIREMENT À INVESTISSEMENT</b>	
INVESTISSEMENT	
REMBOURSEMENT DES EMPRUNTS	<b>MINIMUM OBLIGATOIRE AUTOFINANCEMENT NET</b>
<b>DEPENSES</b>	<b>RECETTES</b>

AUTOFINANCEMENT BRUT = 021

## Comment sont classées les opérations ?

À l'intérieur des 2 sections, le classement des opérations de recettes et de dépenses est effectué selon un **plan de comptes normalisé** qui s'inspire du plan comptable général de 1982.

Le cadre comptable général utilisé par les communes est **l'instruction M14**.

Dans chaque nomenclature, dépenses et recettes sont classées **selon leur nature** par chapitre et par article.

**Le chapitre** est une classification composée de deux chiffres (ex.: chapitre 65). Il existe également des chapitres globalisés qui regroupent plusieurs chapitres (ex.: 011 qui regroupe les chapitres 60, 61, 62 et une partie du 63).

**L'article** est une subdivision du chapitre au niveau le plus fin (ex. : article 60611).

La classification par nature est complétée par une codification par fonction. Cette présentation fonctionnelle permet de retracer l'ensemble des recettes et des dépenses d'une collectivité par secteur d'activité.

## Le saviez-vous ?

Votre comptable public peut vous apporter son aide dans la préparation et la confection des documents budgétaires.

La préparation du budget constitue notamment un moment privilégié pour évoquer avec lui la question clé : est-ce que les finances de la commune permettent cet investissement ?

## Comment est exécuté le budget ?

L'exécution du budget est soumise au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

## Qu'est-ce que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ?

Dans les grandes entreprises, il existe souvent, à côté des services commerciaux ou administratifs traditionnels, un service comptable chargé uniquement de l'encaissement des factures et du règlement des fournisseurs.

Dans le secteur public, la séparation ordonnateur/comptable répond au même principe de spécialisation et de séparation des tâches : chacun a un rôle précisément défini par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique.

Si les rôles de chacun restent bien définis par les textes, les objectifs communs - satisfaire les besoins de la collectivité et rendre plus efficace la gestion des finances locales - conduisent l'ordonnateur et le trésorier à rapprocher leurs compétences au travers d'actions de partenariat adaptées à l'environnement local.

***Pour en savoir plus sur la démarche partenariale :** consulter la brochure « Le Trésor public au service des collectivités et établissements publics locaux ».*

## Qui fait quoi : l'exécution des recettes

### L'ordonnateur

- 1 – Constatation des droits de la collectivité et calcul de la créance :**  
fait générateur : échéance - service exécuté...
- 2 – Mise en recouvrement :**
  - établissement du titre de recette et inscription sur un bordereau récapitulatif
  - enregistrement dans la comptabilité administrative
  - envoi au comptable du bordereau appuyé des titres de recette et des pièces justificatives.

## Le comptable

### 1 – Visa à partir des pièces justificatives :

- de la régularité de la recette
- de l'identification du débiteur.

### 2 – Prise en charge et recouvrement :

- enregistrement comptable
- envoi au débiteur de l'avis des sommes à payer
- encaissement du règlement du débiteur par remise d'espèces, d'un chèque bancaire, d'un TIP (Titre Interbancaire de Paiement), par prélèvement, ou par carte bancaire.

## Qui fait quoi : l'exécution des dépenses

### L'ordonnateur

#### 1 – Engagement :

- fait générateur : bon de commande - marché - contrat
- la dépense est engagée dans la limite du crédit ouvert au budget correspondant à la nature des dépenses à engager.

#### 2 – Calcul du montant de la dépense :

- fait générateur : exécution du service
- vérification du décompte de la dépense avec les pièces justificatives (factures, marchés, contrats) après constatation du service fait.

#### 3 – Mandatement :

- établissement du mandat et inscription sur un bordereau récapitulatif
- établissement de l'ordre de virement
- enregistrement dans la comptabilité administrative
- envoi au comptable du bordereau appuyé des mandats, pièces justificatives de la dépense.

## Le comptable

### 1 – Visa :

- des pièces justificatives jointes au mandat
- de l'exacte imputation budgétaire
- de la disponibilité du crédit budgétaire
- de la validité de la créance.

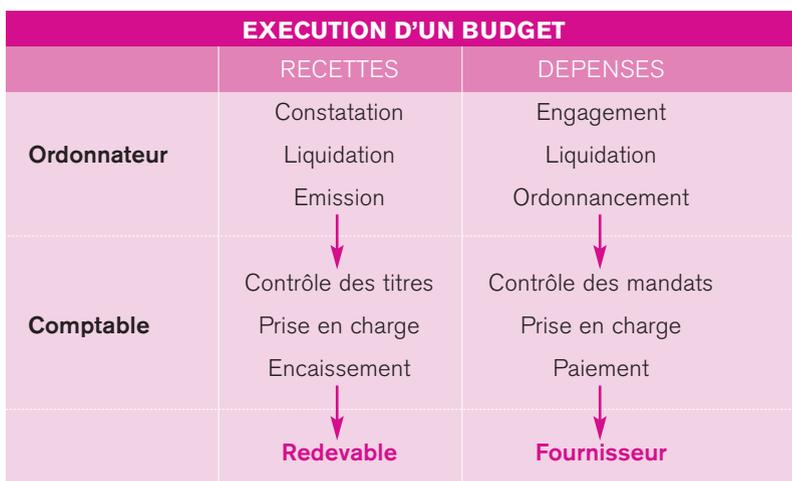
### 2 – Prise en charge et mise en paiement :

- enregistrement comptable
- contrôle du niveau de la trésorerie
- règlement de la dépense au créancier par virements informatisés aux établissements financiers.

## Le saviez-vous ?

La Direction générale des finances publiques propose aux collectivités locales des solutions de paiement pour leurs recettes et leurs dépenses simples, souples, diversifiées et adaptées aux besoins de chacune d'entre elles.

**Pour en savoir plus sur les solutions de paiement :** consulter le dépliant « Dépenses et recettes du secteur public local » et la brochure « Le Trésor public au service des collectivités et établissements publics locaux ».



## Comment est tenue la comptabilité de la commune ?

### La comptabilité administrative

La comptabilité administrative est tenue en partie simple par l'ordonnateur, qui enregistre les opérations d'émissions de titres de recettes ou de mandats. Cette comptabilité permet de suivre en permanence la consommation des crédits et de s'assurer du respect des autorisations budgétaires votées par l'assemblée délibérante. Elle a pour objectif également de retracer, tant en recettes qu'en dépenses, l'exécution du budget et de dégager les résultats budgétaires de l'exercice.

L'ordonnateur rend compte annuellement des opérations budgétaires qu'il a exécutées.

À la clôture de l'exercice budgétaire, qui intervient au 31 janvier de l'année N+1, il établit le compte administratif du budget principal ainsi que les comptes administratifs correspondant aux différents budgets annexes.

## Le saviez-vous ?

La Direction générale des finances publiques est fortement impliquée dans la promotion de la dématérialisation des documents « papier » de la chaîne comptable et financière qui représentent des enjeux matériels et financiers majeurs.

Pour en savoir plus sur la dématérialisation dans le secteur public local : consulter le dépliant « *Le Trésor public au service de la dématérialisation des flux comptables et financiers du secteur public local* » et la brochure « *Le Trésor public au service des collectivités et établissements publics locaux* ».

### Le compte administratif :

- rapproche les prévisions ou autorisations inscrites au budget (au niveau du chapitre ou de l'article selon les dispositions arrêtées lors du vote du budget primitif) des réalisations effectives en dépenses (mandats) et en recettes (titres) ;
- présente les résultats comptables de l'exercice ;
- est soumis par l'ordonnateur, pour approbation, à l'assemblée délibérante qui l'arrête définitivement par un vote avant le 30 juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

### La comptabilité du trésorier

Elle est tenue en partie double et décrit en permanence la situation patrimoniale de la collectivité, c'est-à-dire tout ce que la collectivité possède, tout ce qu'elle doit ou ce qu'on lui doit et la situation de la trésorerie (les disponibilités).

**Avant le 1<sup>er</sup> juin** de l'année qui suit la clôture de l'exercice, le trésorier établit un **compte de gestion** par budget voté (budget principal et budgets annexes). Le compte de gestion **retrace les opérations budgétaires** en dépenses et en recettes, selon une présentation analogue à celle du compte administratif.

Il comporte :

- **une balance générale** de tous les comptes tenus par le trésorier (comptes budgétaires et comptes de tiers notamment correspondant aux créanciers et débiteurs de la collectivité) ;
- **le bilan comptable** de la collectivité, qui décrit de façon synthétique l'actif et le passif de la collectivité ou de l'établissement local.

Le compte de gestion est également **soumis au vote de l'assemblée délibérante** qui peut constater ainsi la stricte concordance des deux documents (compte administratif et compte de gestion). Ce premier examen est suivi d'un second contrôle de nature juridictionnelle effectué par le juge des comptes.

Au vu des pièces justificatives, jointes en accompagnement du compte de gestion, le juge des Comptes est à même d'apprécier la qualité de gestion du trésorier de la collectivité et peut, si des négligences sont constatées, engager la **responsabilité personnelle et pécuniaire** de celui-ci.



La commande publique représente près de 10 % du PIB en France, les collectivités territoriales représentent environ 80 % du nombre des marchés passés et 85 % des concours de maîtrise d'œuvre.

Lorsqu'elles souhaitent procéder à leurs achats, les communes – qui sont des pouvoirs adjudicateurs - doivent respecter les principes qui gouvernent la commande publique : liberté d'accès des entreprises à la commande publique, égalité de traitement de ces entreprises et transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et le bon usage des deniers publics.

Les dispositions du code des marchés publics (CMP) s'appliquent aux marchés publics et aux accords cadres.

**Les marchés publics** sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, fournitures et services. On distingue selon leur objet principal :

- les marchés publics de **fournitures** concernant l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits ou de matériels ;
- les marchés publics de **services** portant sur la réalisation de prestations de services : nettoyage, entretien, réparation, informatique, transports terrestres ;
- les marchés publics de **travaux** qui ont pour objet soit l'exécution, soit la conception et la réalisation d'un ouvrage ou de travaux de génie civil ou de bâtiment à la demande du maître d'ouvrage.

**Les accords cadres** sont des contrats ayant pour objet d'établir les termes (prix, quantités envisagées) régissant les marchés subséquents à passer avec un ou plusieurs prestataires, au cours d'une période donnée.

Des exclusions existent concernant, par exemple, l'achat ou la location de bâtiments existants, l'acquisition d'œuvres d'art existantes, certains marchés de recherche et de développement. Les marchés publics ne peuvent enfin porter sur certaines activités comme celle de police mais certaines prestations comme, par exemple, la mise en fourrière de véhicules par une entreprise privée en relèvent.

## Quelles sont les règles de passation des marchés publics et des accords cadres ?

L'acheteur doit définir avec précision le besoin à couvrir, tant au plan qualitatif que quantitatif, afin d'éviter des difficultés d'ordre financier ou juridique : nécessité de procéder à des inscriptions budgétaires supplémentaires, de préparer des avenants au contrat initial, etc.

Il peut décider de passer un marché unique ou un marché découpé en plusieurs lots. La formule de l'**allotissement** doit être autant que possible privilégiée car elle permet d'ouvrir le champ de la concurrence à plusieurs petites ou moyennes entreprises.

Le choix de la procédure est ensuite déterminé par le **montant de l'opération** (hors TVA) et les **caractéristiques des prestations** souhaitées.

Si l'acheteur a des difficultés à déterminer la quantité des besoins à couvrir et leur étalement dans le temps, il peut opter pour un **marché à bons de commande** d'une durée maximale limitée à 4 ans, un **marché à tranches** (une ferme et une ou plusieurs tranches conditionnelles), ou encore un **accord cadre**.

Si l'incertitude concerne la définition de ses besoins, il peut recourir :

- aux **marchés de définition**, qui permettent à l'acheteur d'explorer les possibilités et conditions d'un marché ultérieur, le cas échéant au moyen de la réalisation d'une maquette ou d'un démonstrateur ;
- à la procédure du **dialogue compétitif**, adaptée à la conclusion de marchés complexes où l'acheteur n'est pas en mesure de connaître à l'avance les moyens techniques nécessaires ou d'établir le montage juridique et financier requis.

Les achats publics **en deçà de 4 000 € HT** peuvent être passés oralement sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient .

Pour leurs marchés et accords cadres d'un montant **inférieur à 206 000 € HT**, les communes peuvent recourir à une **procédure adaptée** dont elles fixent librement les modalités en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire et du nombre des fournisseurs potentiels.

*NB : les marchés et accords cadres qui ont pour objet des prestations de service qui ne sont pas mentionnées à l'article 29 du CMP, peuvent, quel que soit leur montant, être passés selon une procédure adaptée.*

**À partir de 206 000 € HT**, elles sont tenues de recourir à l'une des procédures formalisées suivantes :

- **l'appel d'offres ouvert ou restreint** à quelques opérateurs économiques autorisés après une première étape de sélection, à la suite duquel le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire sans négociation ;
- **la procédure négociée**, par laquelle, dans certaines circonstances, le pouvoir adjudicateur peut négocier les conditions du marché ou de l'accord cadre avec un ou plusieurs opérateurs économiques ;
- **le dialogue compétitif** (voir supra) ;
- **le concours**, qui est une procédure généralement utilisée dans le domaine de l'urbanisme, l'architecture, l'aménagement du territoire ou encore l'ingénierie, permettant au pouvoir adjudicateur de choisir, après mise en concurrence et avis d'un jury, le lauréat en vue de lui attribuer un marché ;
- **le système d'acquisition dynamique**, qui est une procédure entièrement électronique de passation de marchés de fournitures courantes.

Pour les marchés et accords cadres de travaux d'un montant **d'au moins 206 000 € HT et inférieur à 5 150 000 € HT**, le pouvoir adjudicateur peut librement choisir entre toutes ces procédures formalisées.

**À partir de 5 150 000 € HT**, l'appel d'offres ouvert ou restreint est obligatoire, sauf à remplir les conditions requises pour la procédure négociée, le dialogue compétitif ou la conception/ réalisation.

*NB : Ces seuils sont applicables pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2009. En effet, tous les deux ans, les seuils des marchés publics sont actualisés par la Commission européenne de manière à respecter les engagements internationaux de l'Union pris en vertu de l'accord unilatéral sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce.*



## Le saviez-vous ?

L'évolution du droit de la commande publique et la demande croissante d'informations qui en résulte, ont conduit le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi ainsi que le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique à mettre en place une cellule d'information juridique (CIJAP) qui renseigne les acheteurs publics locaux (collectivités territoriales, établissements publics et services déconcentrés de l'Etat) sur toute question relative à la passation des marchés publics.

Cette structure répond au besoin d'information sur le droit de la commande publique et vise à renforcer ainsi la sécurité juridique des acheteurs publics dans ce domaine.

Cette cellule d'information a traité plus de 37.000 questions en 2007, dont les 4/5 en provenance du secteur public local. Près de 97 % des questions posées ont reçu une réponse immédiate.

Vous pouvez contacter ce service de renseignements juridiques installé à Lyon : – soit par téléphone : 04 72 56 10 10 du lundi au vendredi de 8h30 à 12h30 ;  
– soit par télécopie : 04 72 40 83 04 (n'oubliez pas d'indiquer les coordonnées de la personne à rappeler).

Vous pouvez également envoyer directement votre question par messagerie en remplissant le formulaire mis à votre disposition à l'adresse suivante : <http://www.colloc.bercy.gouv.fr> rubrique « Marchés publics ».

## Quelles sont les formalités de publicité des marchés publics et accords cadres ?

À partir de 90 000 € HT, l'acheteur public est tenu de respecter certaines règles de publicité :

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marchés ou accords cadres de fournitures, services et travaux &lt; 4 000 € HT</li> </ul>	La publicité n'est pas obligatoire.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marchés ou accords cadres de fournitures, services et travaux à partir de 4 000 € HT et &lt; à 90 000 € HT</li> </ul>	La publicité doit être adaptée aux caractéristiques du marché.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marchés ou accords cadres de fournitures et services à partir de 90 000 € HT et &lt; à 206 000 € HT</li> <li>• Marchés ou accords cadres de travaux à partir de 90 000 € HT et &lt; à 5 150 000 € HT</li> </ul>	Le pouvoir adjudicateur doit publier un appel à la concurrence soit dans le BOAMP, soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales et, si nécessaire selon la nature des prestations souhaitées, dans un journal spécialisé correspondant au secteur économique concerné.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marchés ou accords cadres de fournitures et services à partir de 206 000 € HT</li> <li>• Marchés ou accords cadres de travaux à partir de 5 150 000 € HT</li> </ul>	Un avis d'appel public à la concurrence doit être publié dans le BOAMP et dans le Journal officiel de l'Union européenne ainsi que le cas échéant, dans un journal spécialisé.

Pour leur permettre de formuler leurs offres, l'acheteur public doit communiquer un **dossier de consultation des entreprises (DCE)**. Le DCE et l'offre retenue formeront ensuite les pièces contractuelles du marché. Ce dossier comprend notamment des documents généraux qui décrivent les modalités de réception des offres, de computation de délais, de décomptes... et des documents particuliers (cahiers des clauses administratives particulières, cahier des clauses techniques particulières,...).

Les offres sont ensuite examinées par la **commission d'appel d'offres (CAO)** présidée par le Maire et qui comprend par ailleurs 5 membres du conseil municipal (3 dans les communes de moins de 3 500 habitants). **Le comptable public peut être invité aux réunions de la CAO avec voix non délibérative.**

La CAO se réunit une première fois pour l'admission des candidatures et pour ouvrir les offres des entreprises et une seconde fois pour procéder à l'attribution du marché. La CAO est remplacé par un **jury**, en cas de concours, qui intègre des personnalités qualifiées en plus des membres de la CAO.

La décision d'attribution d'un marché passé selon une procédure formalisée fait ensuite l'objet d'une publicité. Les entreprises dont les offres n'ont pas été retenues sont, quel que soit le montant du marché, destinataires d'une lettre de rejet motivée.

## L'exécution financière des marchés publics

- Les créanciers bénéficient d'un **déai global de paiement de 45 jours** maximum (mandatement et paiement inclus), qui court normalement à compter de la date de réception par la personne publique contractante de la demande de paiement. L'ordonnateur dispose de 30 jours maximum pour mandater la dépense et le comptable de 15 jours maximum pour l'exécuter ; cependant un délai de règlement inférieur à cette période peut être convenu entre l'ordonnateur et le comptable.

Le dépassement du délai global de paiement maximum fait courir de plein droit et sans autre formalité des **intérêts moratoires** au bénéfice du titulaire ou du sous-traitant, dont le taux de référence est le taux de l'intérêt légal plus 2 points. Ils sont versés par la commune mais assumés par la personne publique responsable du retard de paiement.

Le défaut de mandatement de ces intérêts moratoires dans un délai de 30 jours à compter du jour suivant la date de mise en paiement du principal entraîne le versement d'intérêts moratoires complémentaires, dont le taux est celui des intérêts moratoires d'origine plus 2 points.

- Une **avance** doit être accordée pour tout marché ou accord cadre d'un montant supérieur ou égal à 50 000 € HT d'un montant de 5 % à 30 % du montant initial TTC du marché. Cette avance peut être portée jusqu'à 60 % du marché si l'entreprise bénéficiaire constitue une garantie à première demande. Le taux et les conditions de versement de l'avance sont fixés par le marché et ne peuvent être modifiés par avenant.
- La **sous-traitance**, qui ne peut concerner la totalité du marché, doit avoir été déclarée à la personne publique. L'intervention d'un sous-traitant est conditionnée par l'acceptation de la personne publique et l'agrément par cette dernière de ses conditions de paiement : le **sous-traitant de premier rang** exécutant des prestations dans le cadre du marché pour au moins 600 € HT a droit, de par la loi, au **paiement direct** par la personne publique.
- La personne publique doit remettre au titulaire du marché et à tout sous-traitant payé directement soit une **copie de l'original du marché délivré en unique exemplaire, soit un certificat de cessibilité** du montant du marché (ou de la part de marché) attribué, pour lui permettre de procéder à une cession ou un nantissement de la créance qu'il détient. L'éventuelle cession ou l'éventuel nantissement doit être notifié ou signifié par le cessionnaire ou le bénéficiaire du nantissement directement au comptable public.

Avant toute modification éventuelle de la part d'une entreprise intervenant dans le marché, il appartient au maire de modifier l'exemplaire unique ou le certificat de cessibilité. Si ce document ne peut être récupéré, la modification envisagée ne peut être faite que dans la mesure où le cessionnaire ou le titulaire du nantissement délivre une mainlevée ou une attestation certifiant que la nouvelle configuration du marché ne peut faire obstacle au paiement des entreprises impliquées. Le suivi attentif des exemplaires uniques ou des certificats de cessibilité permet notamment d'éviter qu'une créance soit cédée (ou nantie) deux fois.

- Des **acomptes** sont versés à l'attributaire d'un marché ou d'un accord cadre en rémunération de prestations déjà réalisées en cours d'exécution de marché ou de l'accord cadre.

## Le recensement des marchés publics

Le recensement économique des achats publics vise à satisfaire aux obligations statistiques de l'Union européenne, de fournir à l'ensemble des décideurs publics des indicateurs de pilotage et de permettre une meilleure gestion.

L'article 84 du CMP dispose que « *le pouvoir adjudicateur établit des fiches statistiques sur les marchés qu'il passe et les transmet aux services compétents de l'Etat, dans des conditions définies par décret* ». En l'occurrence, l'acheteur public doté d'un comptable public est tenu d'adresser à ce dernier la fiche de recensement en même temps que le premier mandat qu'il établit au titre d'un marché public ou d'un accord cadre d'un montant supérieur à 90 000 € HT.

Ces fiches sont centralisées par la Direction générale des finances publiques qui en assure la valorisation au niveau national.

### Le saviez-vous ?

Le site Internet « **BERCY COLLOC** » Rubrique « **Marchés publics** » vous offre un accès à l'ensemble de la réglementation de la commande publique, à des outils d'aide et d'application, à des modèles d'avis d'appel public à la concurrence, d'avis d'attribution, aux fiches de recensement et à d'autres services pratiques.

Il vous propose également des liens avec tous les sites utiles en la matière.



**Les finances  
de votre commune :**  
l'offre de services

Avec l'aide de son réseau, la Direction générale des finances publiques met au service de votre commune sa capacité d'expertise étendue à tous les domaines de la vie financière locale.

Il s'agit notamment de l'analyse financière des comptes de la commune, de prestations plus techniques en liaison avec vos services.

## **Analyse financière : de quoi s'agit-il ?**

Une étude financière vous est proposée par le comptable public.

Le comptable y portera une appréciation sur les comptes :

- détaillera l'évolution de l'autofinancement et ses principales explications ;
- indiquera les conséquences sur le remboursement des dettes et le financement disponible ;
- commentera la politique d'investissement et le financement de cette politique (emprunts, financement disponible, réserves) ;
- il exposera enfin les marges de manœuvres, c'est-à-dire les principales voies d'amélioration possibles pour le fonctionnement, l'endettement et l'équilibre financier global.

## **Pourquoi examiner l'autofinancement ?**

L'objectif est de déterminer comment, à partir de l'étude des charges et des produits de fonctionnement, la commune a dégagé un excédent ou un déficit dans sa gestion courante.

Les résultats seront comparés avec des moyennes de référence.

## **Qu'apporte le comptable dans l'examen des charges et des produits ?**

### **Les charges**

L'examen des principales composantes des charges (de personnel, financières, subventions et participations...), permet d'apprécier leur évolution et le poids relatif dans le total des charges, et de les comparer à des moyennes de référence.

## Le saviez-vous ?

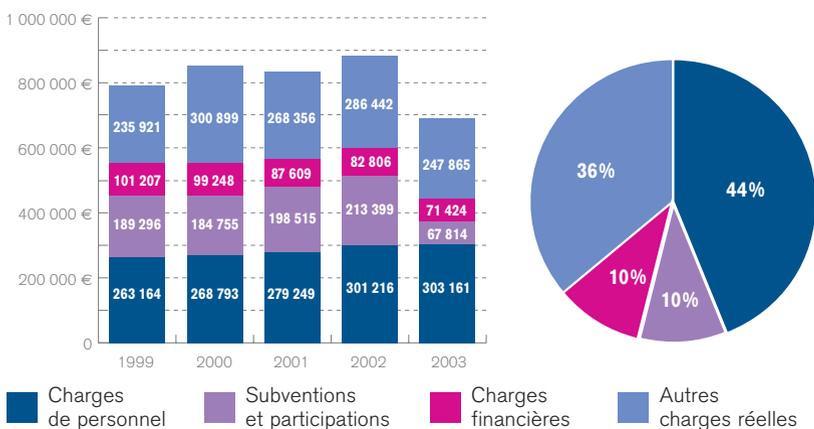
Sont à votre disposition des fiches synthétiques comparatives :

- la fiche d'Analyse des Equilibres Financiers Fondamentaux (fiche AE2F) remise par le comptable ;
- la fiche individuelle de situation mise en ligne sur le site internet « BERCY COLLOC ».

CHARGES DE FONCTIONNEMENT EXERCICE 2006 EN EUROS PAR HABITANT		
<b>Communes appartenant à un groupement fiscalisé (4 taxes)</b>		
de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
568 €	930 €	1097 €
<b>Communes appartenant à un groupement fiscalisé ( TPU)</b>		
de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
572 €	852 €	1166 €
<b>Communes n'appartenant à aucun groupement fiscalisé</b>		
de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
855 €	1167 €	1535 €

Vous retrouverez des moyennes plus détaillées sur le site internet « BERCY COLLOC ».

## EXEMPLE D'ÉVOLUTION DES CHARGES RÉELLES

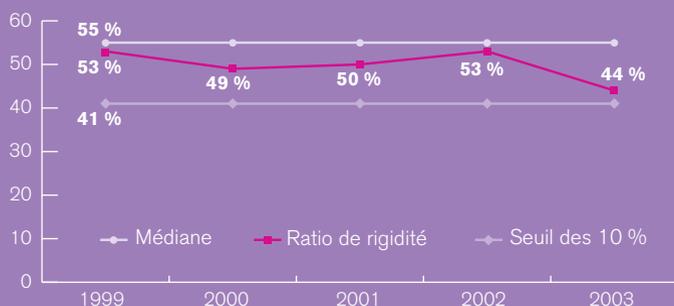


## Le saviez-vous ?

Certains ratios calculé dans l'analyse financière illustrent les commentaires. Par exemple le ratio de rigidité des charges structurelles (= Charges de personnel + Contingents et participations + Charges d'intérêts) par rapport aux produits de fonctionnement.

Ce ratio évalue le côté incompressible de certaines dépenses et ainsi les limites des marges de manœuvre.

### RATIO DE RIGIDITÉ



## Les produits

L'examen des produits de fonctionnement est réalisé à travers leur évolution et leur structure notamment en calculant le poids relatif de chaque catégorie dans le total des produits et en les comparant avec des moyennes de référence.

PRODUITS DE FONCTIONNEMENT EXERCICE 2006 EN EUROS PAR HABITANT		
<b>Communes appartenant à un groupement fiscalisé (4 taxes)</b>		
de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
737 €	1095 €	1241 €
<b>Communes appartenant à un groupement fiscalisé ( TPU)</b>		
de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
726 €	991 €	1288 €
<b>Communes n'appartenant à aucun groupement fiscalisé</b>		
de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
1095 €	1361 €	1709 €

*Vous retrouverez des moyennes plus détaillées sur le site internet « BERCY COLLOC »*

## Le saviez-vous ?

La Direction générale des finances publiques peut réaliser une **analyse détaillée de la fiscalité directe** qui permet de décrire la **richesse fiscale de la commune** et d'évaluer les **marges de manœuvre de la collectivité dans ce domaine**.

Les éléments de cette analyse sont présentés dans la partie suivante.

## À quoi sert l'autofinancement : qu'est ce que la capacité d'autofinancement ?

La capacité d'autofinancement (CAF) représente l'excédent résultant du fonctionnement, et est calculée par différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles.

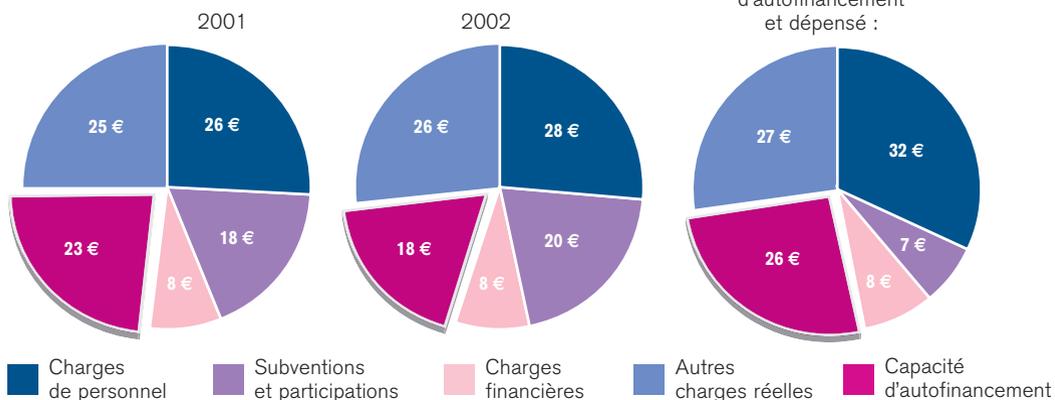
L'analyse va porter sur l'évolution de la CAF, son poids par rapport aux produits réels, sur la comparaison avec la moyenne de référence et sur les causes de son évolution (hausse des charges et baisse simultanée ou non des produits).

### L'ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT

La CAF est utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursements

En 2003 avec 100 €  
la commune a constitué 26 €  
d'autofinancement  
et dépensé :

Pour 100 € sur la période 2001-2003



de dettes, dépenses d'équipement...).

## **De quelle nature sont les commentaires du comptable sur la politique d'investissement de la commune ?**

Pour commenter les investissements de la commune, il y a lieu d'examiner les ressources internes disponibles dans la commune après remboursement de la dette, la politique des investissements et le financement de cette politique.

## **Comment sont financées les dépenses d'équipement : le financement disponible**

L'excédent dégagé en fonctionnement (Capacité d'Autofinancement : CAF) doit permettre de payer les remboursements de dettes. Le surplus (CAF - remboursements de dettes) s'ajoute aux recettes d'investissement (dotations, subventions ; plus-values de cession) pour financer les dépenses d'équipement. Ce montant représente le financement disponible de la commune.

**Le financement disponible représente le total des ressources (hors emprunts) dont dispose la collectivité pour investir, après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes.**

Il y a lieu d'examiner comment la CAF a permis de couvrir les remboursements de dettes, puis analyser les évolutions de la CAF et des remboursements de dettes. Il faut déterminer le montant du financement disponible sur le dernier exercice et expliquer son évolution en fonction des recettes d'investissements autres que la CAF.

## **Comment mesure-t-on l'équilibre financier de la commune ?**

L'objectif de l'examen du bilan est d'estimer les marges de manœuvre futures pour toutes opérations d'investissement (remboursements de dettes, investissements nouveaux et coûts induits par ses investissements en fonctionnement, emprunts...).

La mesure de l'équilibre financier de la commune s'effectue à travers trois grandeurs caractéristiques : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement, la trésorerie.

## Le saviez-vous ?

L'analyse réalisée présente l'évolution des dépenses d'équipement, et notamment de leur poids dans les dépenses d'investissement. Elles peuvent être comparées avec des moyennes (fiche AE2F) et à des ratios par habitants.

### DÉPENSES D'ÉQUIPEMENTS

EXERCICE 2006 EN EUROS PAR HABITANT

#### Communes appartenant à un groupement fiscalisé (4 taxes)

de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
336 €	365 €	302 €

#### Communes appartenant à un groupement fiscalisé ( TPU)

de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
325 €	326 €	324 €

#### Communes n'appartenant à aucun groupement fiscalisé

de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
462 €	422 €	415 €

Le montant du financement disponible est rapproché de celui des dépenses d'investissements. L'évolution du recours à l'emprunt, pour financer l'investissement, est décrit pour être comparé avec la moyenne de référence.

### EMPRUNTS SOUSCRITS

EXERCICE 2006 EN EUROS PAR HABITANT

#### Communes appartenant à un groupement fiscalisé (4 taxes)

de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
93 €	125 €	119 €

#### Communes appartenant à un groupement fiscalisé ( TPU)

de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
94 €	108 €	123 €

#### Communes n'appartenant à aucun groupement fiscalisé

de 1 à 3 499 hab	de 3 500 à 9 999 hab	de 10 000 hab et plus
119 €	141 €	164 €

*Vous retrouverez des moyennes plus détaillées sur le site internet « BERCY COLLOC ».*

## Qu'est-ce que le fonds de roulement ?

C'est la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation). Cette différence correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que la commune a dégagés au cours du temps.

### À quoi sert-il ?

Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses. Le comptable commentera son montant, son évolution, et apportera des explications par le rappel des éléments sur l'analyse de l'investissement

### Qu'est ce que le besoin en fonds de roulement (BFR) ?

C'est la différence entre l'ensemble des créances et des stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Une créance constatée, mais pas encore encaissée génère un besoin de financement. À l'inverse, une dette pas encore payée vient diminuer ce besoin de financement. Le BFR traduit le décalage entre perception de recettes et paiement de dépenses.

### Que regroupe la trésorerie du bilan ?

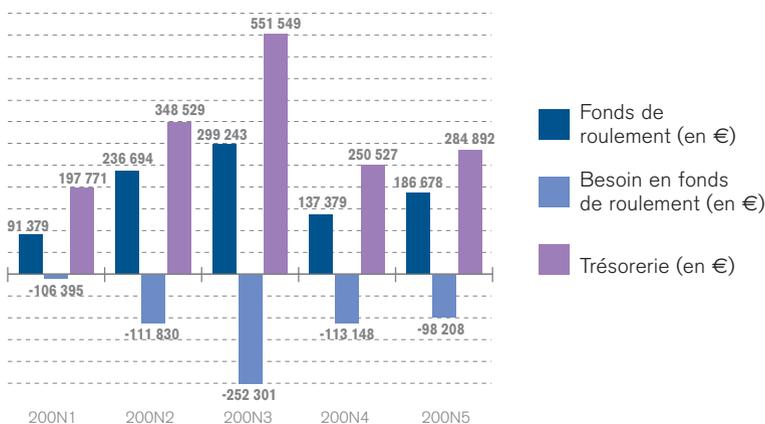
Elle comprend le solde du compte au Trésor, mais également les autres disponibilités à court terme comme les valeurs mobilières de placement.

### Comment s'insère-t-elle dans l'équilibre du bilan ?

Elle apparaît comme la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. Elle est la conséquence des valeurs de ces deux premières grandeurs.

Les commentaires sur le montant et l'évolution de la trésorerie peuvent être enrichis par une traduction en termes de jours de dépenses.

#### EXEMPLE D'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UN BILAN



## Le saviez-vous ?

L'analyse sur le volume et l'évolution du BFR de la commune est complétée par celle des budgets annexes. Le comptable pourra proposer certaines mesures sur la politique de recouvrement et de paiement : constatation des créances douteuses, lissage de l'émission des mandats et des titres dans l'année.

## Lexique de l'analyse financière

### Actif

À l'actif du bilan sont inscrits l'ensemble des biens du patrimoine, ainsi que l'ensemble des éléments n'ayant pas vocation à y rester de manière durable (stocks, créances, trésorerie). L'actif immobilisé brut représente l'ensemble des biens durables contrôlés par la collectivité (équipements municipaux notamment). L'actif circulant désigne les stocks et créances qui se renouvellent au cours de l'exercice.

### Annuité de la dette

L'annuité de la dette est composée du montant des intérêts des emprunts et du montant du remboursement du capital au titre de l'exercice. Elle permet de mesurer le poids exact de la dette à long et moyen terme pour les collectivités.

### Besoin en fonds de roulement (BFR)

Le BFR représente, à la fin d'un exercice comptable, l'excédent des crédits consentis aux redevables de la collectivité (restes à recouvrer) sur les crédits obtenus de ses créanciers (fournisseurs, État). Une créance crée un besoin de financement; la collectivité a constaté un produit, mais ce produit n'a pas encore été recouvré. À l'inverse, une dette génère une ressource; dans ce cas, la collectivité a effectivement enregistré une charge, mais celle-ci n'a pas encore été payée. Un BFR négatif constitue une ressource. En effet, cela signifie que les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées.

### Bilan

Le bilan présente la situation patrimoniale de la collectivité à la date de clôture de l'exercice. Pour l'analyse financière, certaines rubriques du bilan sont reclassées afin de faire ressortir les grandeurs caractérisant la structure financière de la collectivité et d'apprécier son équilibre financier global.

...→

...→

Le bilan se présente sur deux colonnes : une colonne actif et une colonne passif. Il se découpe en trois grandes masses permettant de calculer trois grandeurs caractéristiques: les biens et financements à long terme (utilisés pour le calcul du fonds de roulement); l'ensemble des droits et obligations à court terme de la collectivité (calcul du besoin en fonds de roulement) et enfin la trésorerie dans son acception la plus large.

### **Capitaux et assimilés**

Ce sont les fonds à disposition de la collectivité à long terme hors dettes financières (dotations, réserves, résultat de l'exercice, subventions d'investissement, opérations pour comptes de tiers...).

### **Coefficient d'autofinancement courant**

Le coefficient d'autofinancement courant (CAC) permet de mesurer l'aptitude de la commune à autofinancer ses investissements, après avoir couvert ses charges et les remboursements de dettes.

Un coefficient supérieur à 1 indique que la commune ne peut faire face à ses remboursements de dettes avec son seul autofinancement.

### **Endettement - Analyse de l'endettement**

Le comptable commente l'évolution de la dette, il compare avec les moyennes et relativise la situation en fonction du niveau des investissements de la commune.

Les ratios de dette sur la CAF ou sur les produits de fonctionnement réels, permettent d'apprécier la solvabilité de la commune, à savoir sa capacité à rembourser ses dettes financières à partir soit de ses produits de fonctionnement, soit de l'excédent dégagé en fonctionnement. L'interprétation doit tenir compte des éventuelles autres ressources qui peuvent exister pour rembourser la dette.

### **Excédent brut de fonctionnement (EBF)**

Il correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes. C'est la ressource fondamentale de la commune indépendante des produits et charges financières et exceptionnelles.

### **Investissement**

Ce sont principalement les dépenses d'équipement (acquisition de terrains, immeubles, matériels...).

### **Résultat de fonctionnement ou résultat comptable**

Différence entre le total des titres et le total des mandats émis en classe 7 et 6 de la section de fonctionnement.

## Que représente la fiscalité directe locale pour les communes ?

La fiscalité directe locale inclut les quatre « taxes directes locales » au sens strict :

- la taxe d'habitation (TH) ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- la taxe professionnelle (TP).

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), facultative, est une taxe annexe à la TFPB. Les communes peuvent choisir d'instituer la TEOM, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ou financer le service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères par le budget général.

### La commune maîtrise-t-elle le produit de ces taxes ?

En principe, les communes votent des taux pour les quatre taxes directes locales et perçoivent le produit correspondant. Toutefois, lorsqu'elles sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU) ou d'un EPCI percevant la taxe professionnelle de zone, ces groupements sont substitués aux communes pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire (TPU) ou de la zone d'activités économiques (TPZ).

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères peut être instituée par les communes ou les EPCI à fiscalité propre dès lors qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages et exercent en plus la compétence d'élimination de ces déchets. Cette taxe ne peut être perçue simultanément par une commune et un EPCI ou par deux EPCI sur un même territoire.

Par ailleurs, les communes où la taxe annuelle sur les logements vacants ne s'applique pas, peuvent délibérer pour instituer la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Les communes peuvent également délibérer pour instituer une taxe annuelle sur les friches commerciales.

La détermination de l'assiette de ces impôts directs locaux se fait à partir de la valeur locative cadastrale des immeubles.

### Comment définir la valeur locative cadastrale ?

La valeur locative cadastrale (VLC) est la notion fondamentale de la fiscalité directe locale. Elle sert à calculer l'assiette des taxes directes locales : la taxe d'habitation et les taxes foncières sont intégralement calculées à partir de la valeur locative cadastrale des propriétés bâties et non bâties, tandis que la taxe professionnelle est également assise sur d'autres éléments.

## ...→ **Les finances de votre commune :**

l'offre de services

La valeur locative cadastrale correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire une propriété louée à des conditions normales. Elle est calculée à partir des conditions du marché locatif de 1970, pour les propriétés bâties, et de 1961, pour les propriétés non bâties. Elle est augmentée par un coefficient d'actualisation, appliqué en 1980 à la taxe d'habitation et aux taxes foncières. Par ailleurs, un coefficient de revalorisation est fixé chaque année par la loi de finances en tenant compte de l'évolution des loyers.

Les modalités d'évaluation varient selon la nature du local à évaluer. On distingue les locaux d'habitation, les locaux commerciaux et les établissements industriels.

La valeur locative cadastrale des propriétés bâties est déterminée par zones homogènes du point de vue locatif. Dans chaque zone, des locaux représentatifs sont déterminés par catégorie, afin de calculer un tarif ou une valeur locative de référence. L'ensemble des locaux est ensuite classé et évalué, par comparaison à ces locaux de référence et en appliquant des coefficients correctifs tenant compte des caractéristiques de chaque local.

Par exception, la méthode d'évaluation des établissements industriels est différente selon leur régime d'imposition. La valeur locative peut être déterminée à partir de leur prix de revient et la valeur locative des locaux commerciaux par voie d'appréciation directe dès lors qu'ils n'auront pu l'être par comparaison.

La valeur locative des propriétés non bâties résulte d'un tarif établi par commune et par nature de culture ou de propriété.

La valeur locative fait l'objet de mises à jour annuelles. D'une part, les constructions nouvelles, les changements de consistance et d'affectation des propriétés doivent faire l'objet d'une déclaration par le propriétaire du bien. D'autre part, les changements de caractéristiques physiques ou d'environnement sont constatés d'office par l'administration au vu notamment des réclamations des propriétaires ou des demandes émanant des maires.

L'évaluation de la valeur locative cadastrale est réalisée par les services du cadastre avec le concours de la Commission communale (ou intercommunale) des impôts directs (CCID ou CIID) à laquelle les élus participent.

### **Les communes interviennent-elles dans la détermination de la valeur locative cadastrale sur leur territoire?**

La Commission communale des impôts directs (CCID) est composée du Maire (ou d'un adjoint) et de représentants des contribuables de la commune, désignés par le directeur des services fiscaux sur proposition du conseil municipal, pour la durée du mandat municipal.

La CCID intervient en liaison avec les services fiscaux. L'essentiel de ses compétences concerne l'évaluation des bases d'imposition locales, en matière de foncier bâti et non bâti :

- avec le représentant de l'administration fiscale, elle dresse la liste des locaux de référence et des locaux types retenus pour déterminer la valeur locative des biens imposables aux impôts directs locaux ;
- avec le représentant de l'administration fiscale, elle détermine la surface pondérée, établit les tarifs d'évaluation et participe à l'évaluation de propriétés bâties ;
- elle participe à l'élaboration des tarifs d'évaluation des propriétés non bâties.

L'administration fiscale lui transmet régulièrement des listes indiquant les changements relatifs aux propriétés bâties et non bâties de la commune : constructions et démolitions, changements d'affectation, rénovations, etc. La CCID peut ainsi vérifier que tous les changements ont été pris en compte. Elle émet un avis sur les nouvelles évaluations proposées.

À compter de 2008, une Commission intercommunale des impôts directs (CIID) peut être instituée sur délibération de l'organe délibérant d'un EPCI à TPU. Elle est alors composée du Président de l'EPCI (ou du vice-président délégué) et de 10 commissaires. Elle intervient en lieu et place de la CCID en matière de locaux commerciaux.

## **Quels sont les moyens du conseil municipal en matière de fiscalité ?**

Chaque année, le conseil municipal doit voter les taux de ses taxes directes locales. Il peut également prendre d'autres délibérations, qui sont facultatives. Le vote des taux doit intervenir avant le 31 mars de chaque année (le 15 avril en cas d'élections municipales). Indépendamment de cette date limite, les communes disposent, pour délibérer, d'un délai de 15 jours après la date de communication du montant des bases prévisionnelles des taxes directes locales.

Les conseils municipaux ont la possibilité de prendre un certain nombre de délibérations dont le régime est encadré par la loi. Elles ont principalement pour objet d'accorder des abattements ou exonérations destinés à soutenir les familles ou promouvoir certaines activités (ex : exonérations sur délibération). Elles peuvent également, dans certains cas revenir sur une exonération prévue par la loi (exonération sauf délibération contraire).

Sauf exceptions, elles doivent intervenir avant le 1<sup>er</sup> octobre pour entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. En cas de délibération après le 1<sup>er</sup> octobre, l'application est reportée d'un an. Contrairement au vote des taux, ces délibérations n'ont pas à être renouvelées annuellement.

## Qu'est-ce qu'une exonération ?

L'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire.

Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex : plantations d'oliviers), de son affectation (ex : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex : exonération des établissements industriels implantés dans certaines zones géographiques, dans la mesure où l'entreprise concernée remplit certains critères).

En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des **exonérations obligatoires**, qui s'appliquent, sans que la commune puisse s'y opposer. D'autres exonérations sont **prévues par la loi** (exonérations de droit) et peuvent sur délibérations des collectivités être supprimées. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations **facultatives**, prévues par la loi.

## Qu'est-ce qu'un abattement ?

Un abattement vient réduire la valeur locative de biens imposables. Ces abattements prévus par la loi sont soit obligatoires soit facultatifs. Toutefois, la commune peut parfois disposer d'un pouvoir de modulation du taux de l'abattement.

*Exemple* : un contribuable qui a un enfant à charge bénéficie de ce fait d'un abattement pour charges de famille sur la taxe d'habitation due au titre de son habitation principale.

## Le saviez-vous ?

Les délibérations et taux applicables à votre commune, au titre d'une année, sont consultables sur le site [BERCY.COLLOC](#) dans l'espace Finances locales et à la rubrique « Tous les chiffres de la fiscalité ».

## Comment alléger les cotisations de taxe d'habitation des familles et de certaines catégories de contribuables ?

Afin d'adapter l'assiette à la capacité contributive des cotisants, le législateur a institué divers allègements de cotisations au bénéfice des contribuables :

- les contribuables peuvent être exonérés de taxe d'habitation, sur la base de critères liés à leurs revenus et à leur âge ou à un handicap ;
- les cotisations de taxe d'habitation sont plafonnées par rapport aux revenus des contribuables, selon un barème qui tient compte des charges de famille. Le contribuable bénéficie alors d'un dégrèvement.

Par ailleurs, deux catégories d'abattements peuvent réduire la valeur locative des logements affectés à l'habitation principale du redevable. Ces abattements sont calculés à partir de la valeur locative moyenne des habitations de la commune (n-1). Il s'agit :

- d'un abattement obligatoire pour charges de famille. Le taux de cet abattement fixé par la loi peut être majoré de 5 ou 10 points par le conseil municipal ;
- d'abattements facultatifs : abattement général à la base, abattement spécial en faveur des personnes de condition modeste, et à compter des impositions établies au titre de 2008, un abattement fixe de 10 % en faveur de certaines personnes handicapées ou invalides.

### Le saviez-vous ?

Le comptable réalise à votre demande des simulations portant sur la création ou la modification du montant de ces divers abattements. Cette simulation se déroule en 3 étapes :

- le calcul du montant des bases imposables nettes de taxe d'habitation, après déduction des abattements calculés en fonction des pourcentages d'abattements proposés par l'utilisateur ;
- une simulation de taux des quatre taxes directes locales peut ensuite être effectuée, en tenant compte des bases de taxe d'habitation calculées à l'étape précédente ;
- enfin, il est possible de calculer la cotisation due par un contribuable, en indiquant le montant de la valeur locative de son logement. Cette cotisation tient compte du taux de taxe d'habitation proposé à l'étape précédente. La taxe d'habitation prélevée par le département et, le cas échéant, par un EPCI sont prises en compte.

## Le saviez-vous ?

Vous disposez sur le site [BERCY.COLLOC](http://BERCY.COLLOC) (Finances locales/Fiscalité directe locale/Guide des délibérations) des modèles de délibérations ainsi qu'une présentation des règles juridiques applicables en matière de fiscalité directe locale.

## Quel appui peut être apporté aux conseils municipaux en matière de délibérations ?

Les délibérations des communes sont strictement encadrées par des dispositions spécifiques.

Chaque année, les receveurs municipaux communiquent à chaque commune la liste des délibérations qu'elle peut prendre. Sur demande, ils fournissent des modèles correspondant aux délibérations que le conseil municipal envisage de prendre. Ces modèles sont des propositions de rédactions conformes à la réglementation en vigueur. Ils sont accompagnés de commentaires expliquant le régime applicable à chaque délibération.

Les comptables sont, par ailleurs, en mesure de répondre aux questions des élus locaux, au besoin en saisissant un réseau d'experts aux niveaux départemental et national.

## Quelles sont les informations nécessaires au vote des taux des impôts directs locaux ?

Le vote des taux des impôts directs locaux nécessite des informations relatives aux bases d'imposition des 4 taxes.

Dès la fin de l'année précédant le vote des taux, les comptables sont en mesure d'informer les communes sur l'évolution de leurs bases de taxe professionnelle, en ce qui concerne les principaux contribuables dits « établissements dominants ».

En début d'année, les communes reçoivent un document conçu pour les aider à optimiser et voter leurs taux d'imposition. Ce document, « état de notification des taux d'imposition des quatre taxes directes locales », appelé état 1259 MI comporte les éléments utiles au vote des taux :

- une évaluation prévisionnelle des bases des taxes directes locales ;
- les taux plafonds (taux maximum pouvant être votés par la commune) ;
- les bases plafonnées de taxe professionnelle (bases des établissements, situés dans la commune, des entreprises bénéficiant du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée) ;
- le montant des allocations compensatrices versées par l'Etat en contrepartie des pertes de ressources résultant de l'institution de certaines exonérations.

Les modalités de calcul sont **fixées par la loi**.

Cet état est un document de travail, utilisé comme état navette entre la commune,

les services préfectoraux chargés du contrôle de légalité et les services en charge de la gestion des impôts directs locaux.

## Comment optimiser les taux des taxes directes locales ?

Chaque année, une commune peut décider de reconduire ses taux de taxes directes locales de l'année précédente. Elle peut également choisir d'augmenter ou de diminuer certains d'entre eux.

Plusieurs facteurs interviennent donc dans la décision de la commune :

- elle doit respecter les règles législatives de plafonnement et de lien entre les taux ;
- elle doit obtenir le montant de recettes fiscales lui permettant d'équilibrer son budget ;
- elle doit équilibrer la pression fiscale entre les différentes taxes directes locales.

### Le saviez-vous ?

La Direction générale des finances publiques dispose d'un outil de simulation automatisé, qui prend en compte tous ces facteurs et facilite la prise de décision des communes.

Cet outil contrôle le non-dépassement des taux plafonds déterminés pour chaque taxe. Il vérifie également que les règles de lien entre les taux sont respectées : encadrement de l'évolution des taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de taxe professionnelle en fonction de l'évolution du taux de taxe d'habitation ou pour la taxe professionnelle du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

L'outil de simulation indique un certain nombre d'informations de référence :

- le produit fiscal à taux constant résulte de l'application des taux votés l'année précédente aux bases prévisionnelles d'imposition de l'année en cours ;
- à partir du produit fiscal que la commune souhaite obtenir, l'outil calcule des taux de référence, obtenus en augmentant ou en diminuant les quatre taxes directes locales dans les mêmes proportions.

À partir de ces informations, la commune peut choisir de faire évoluer distinctement chacun de ces taux d'imposition :

- l'outil de simulation offre la possibilité de ne proposer qu'un, deux ou trois taux (sur les 4 taux qui doivent normalement être votés) : le ou les taux manquants sont automatiquement calculés, afin de parvenir au produit fiscal que la commune souhaite obtenir ;
- l'outil de simulation vérifie le respect des règles encadrant le vote des taux.

Le cas échéant, il offre la possibilité de simuler les effets de l'option pour un régime dérogatoire d'encadrement des taux.

## Le saviez-vous ?

Le comptable public peut évaluer cette part appelée « plafond de participation » au moyen d'un outil de simulation spécifique, à partir du taux de taxe professionnelle que la commune souhaite voter.

## Comment appréhender les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur le produit fiscal de la commune ?

Les modalités de calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise (PVA) ont changé en 2007.

Désormais, une entreprise est effectivement dégrévée pour la partie de la cotisation de taxe professionnelle qui dépasse 3,5% de sa valeur ajoutée.

Corrélativement, les collectivités territoriales et les EPCI dotés d'une fiscalité propre participent au financement de ce dégrèvement. Ainsi, l'Etat prend en charge ce coût calculé à partir des bases plafonnées de l'entreprise par un taux de référence qui correspond au plus faible des taux suivants : taux 2004 majoré de 5,5 % (pour les communes), taux 2005 ou encore le taux de l'année d'imposition. La commune prend en charge le dégrèvement qui correspond aux bases plafonnées par la différence entre le taux de l'année d'imposition et le taux de référence.

Elle participe donc au financement du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de sa politique de taux.

Le cas échéant, la commune reçoit un état de notification du montant du Plafond de Participation (PP) mis à sa charge. Les données ayant permis de calculer ce plafond et les modalités de ce calcul sont indiquées sur cet état.

## Quelles sont les conséquences de l'intercommunalité sur la fiscalité des communes ?

Il existe des EPCI sans fiscalité propre et des EPCI dotés d'une fiscalité propre. Les EPCI sans fiscalité propre (syndicats) sont par définition dépourvus de tout pouvoir en matière fiscale (pas de vote des taux). Leurs ressources sont constituées soit d'une contribution budgétaire (les communes allouent les ressources nécessaires au fonctionnement de l'EPCI) soit d'une contribution fiscalisée (des taux additionnels aux taxes directes locales déterminés par l'administration, s'ajoutent aux taux votés par la commune).

Parmi les EPCI à fiscalité propre, on distingue les EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) - généralement les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération appliquent le régime de

la TPU - et les EPCI à fiscalité additionnelle (les communautés de communes appliquent en principe la fiscalité additionnelle (FA) mais peuvent opter pour la TPU).

Dans le cadre de la fiscalité additionnelle, l'EPCI vote quatre taux de taxes directes locales, qui s'ajoutent aux taux communaux. Le produit des taux intercommunaux alimente le budget de l'EPCI. Ces groupements peuvent dans certaines conditions percevoir, outre la fiscalité additionnelle, et en lieu et place des communes membres, la taxe professionnelle de zone dans une zone d'activités économiques ou afférente aux éoliennes terrestres implantées sur leur territoire.

Dans le cadre de la taxe professionnelle unique, les communes votent les taux de la taxe d'habitation et les taxes foncières et en conservent le produit. L'EPCI vote le taux de la taxe professionnelle et perçoit le produit correspondant.

Un EPCI à TPU peut opter pour la fiscalité mixte, qui combine la TPU et la fiscalité additionnelle sur les trois autres taxes directes locales.

Le passage à la TPU peut donner lieu à un processus d'intégration du taux de TP. Les taux applicables sur chaque commune convergent progressivement pendant plusieurs années, avant d'aboutir à un taux unifié. Une intégration du taux de TP a également lieu en cas d'adhésion de nouvelles communes à l'EPCI à TPU ou de fusion d'EPCI.

### Le saviez-vous ?

Le comptable public est en mesure d'informer les communes sur les conséquences fiscales de la création d'un EPCI, de l'évolution de son périmètre ou du passage de la fiscalité additionnelle à la TPU. Il dispose pour ce faire d'un outil de simulation.

## Sous quelles formes les communes reçoivent-elles les copies des rôles d'imposition ?

Chaque année, après la campagne de taxation, les communes sont destinataires d'un certain nombre de documents récapitulatifs des éléments d'imposition et de leurs recettes fiscales.

La commune reçoit une copie dématérialisée des rôles de chaque taxe directe locale, lui permettant de consulter les données individuelles de chaque contribuable. Deux types de supports sur CD-ROM sont disponibles :

- Le CD-ROM Vis-DGI permet de lire les données correspondant à un contribuable, pour une taxe donnée. C'est le support normalement envoyé aux communes.

- Une commune peut opter pour le CD-ROM fichiers. Ce support n'est lisible qu'à l'aide de logiciels spécifiques développés par des prestataires informatiques. Il permet en revanche de procéder à des extractions de données et de réaliser des études statistiques.

Les données individuelles figurant sur ces supports sont confidentielles et couvertes par le secret fiscal. Le maire souscrit un engagement de confidentialité, qui lui interdit de communiquer les données du CD-ROM à des tiers ou à d'autres fins que la détermination de sa politique fiscale.

## **Comment les communes ont-elles accès aux statistiques issues des rôles d'imposition ?**

À l'issue de l'émission des rôles d'imposition, des documents statistiques sont établis à destination de chaque commune. Ces « états » sont des synthèses chiffrées des impositions qui ont eu lieu au profit de la commune, mais également au profit des EPCI, du département et de la région, sur le territoire de la commune. Il s'agit d'une information indispensable pour la détermination d'une politique fiscale communale :

- le « tableau-affiche- état 1288 M » récapitule les bases définitives, les taux et les produits des taxes directes locales (ainsi que des taxes additionnelles). Il est destiné à être affiché en mairie, afin d'informer les contribuables de la commune ;
- les informations statistiques sur les personnes et les locaux imposés à la taxe d'habitation, état 1386 TH: répartition des locaux imposables par catégorie, dénombrement des redevables selon le montant de cotisations, les avantages fiscaux dont ils bénéficient, etc. Ce document aide les communes à déterminer leur régime d'abattements de taxe d'habitation ;
- les informations relatives aux taxes foncières et aux taxes annexes, dont la TEOM, états 1386 TF, 1387 TF et 1204 TF D ;
- les bases de taxes foncières partiellement ou temporairement exonérées, états 1387 TF.

## **Comment interpréter les informations figurant sur les états fiscaux ?**

Les états fiscaux incluent un grand nombre d'informations. Ceux transmis après l'émission des rôles d'imposition comprennent plusieurs pages de données chiffrées, correspondant pour la plupart à des régimes fiscaux très spécifiques.

Pour aider les élus locaux à interpréter ces données, les états fiscaux sont accompagnés de notices expliquant leur contenu et la manière de les interpréter. Ces notices ne peuvent toutefois pas être totalement exhaustives. L'explication des états fiscaux fait donc partie de la mission de la Direction générale des finances publiques et de son réseau.

Ces données sont à la base des analyses fiscales effectuées par les comptables à la demande des communes, séparément ou dans le cadre d'analyses financières plus larges. En se basant sur les données fiscales de plusieurs années, ces analyses font apparaître les grandes tendances de l'évolution des recettes fiscales et des bases d'imposition de la commune.

Elles permettent d'identifier les marges de manœuvre dont dispose la commune pour augmenter ses recettes fiscales, si elle le souhaite, ou pour mieux répartir la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables.



## Qu'est-ce que la richesse fiscale de la commune ?

Une méthodologie permet d'analyser de façon précise et détaillée la fiscalité des communes. Grâce aux éléments de fiscalité contenus dans les divers états fiscaux transmis annuellement au maire, le comptable décrit la richesse fiscale de la commune et son utilisation.

Cette richesse s'analyse à travers l'examen des 4 taxes directes locales perçues par la collectivité, leurs bases d'imposition ainsi que le produit par habitant.

### Comment évaluer l'exploitation du potentiel fiscal : Evolution des bases et des produits

Une reconstitution des bases, des produits et des taux sur les 3 dernières années permet de mesurer les évolutions les plus remarquables et de mieux évaluer l'exploitation du potentiel de chaque collectivité en fonction de ses spécificités démographiques et économiques

Pour chaque taxe, la distinction entre la part d'évolution des bases due aux variations physiques (prise en compte de nouveaux locaux) et celle relative à la variation nominale (due à l'application du coefficient de revalorisation annuelle au montant de la valeur locative) peut être faite à partir de l'exploitation des documents fiscaux.

### Analyse détaillée par taxe

À partir du document fiscal relatif à **la taxe d'habitation** de la commune, les différentes valeurs locatives peuvent être distinguées, qu'elles soient imposées, exonérées ou correspondant à des abattements pour charge de famille instaurés par la loi et/ou la commune. Ce document contient également le nombre de locaux (articles de rôle) et leur nature (résidences principales ou secondaires).

Une comparaison des produits de la taxe d'habitation par habitant avec des moyennes de référence est également disponible (le tableau des moyennes de référence de l'année 2006 est présenté ci-dessous).

*Pour aller plus loin : la composition du rôle par tranche d'imposition peut faire l'objet d'un développement.*

L'examen des documents fiscaux relatifs aux taxes foncières met en évidence les bases d'imposition, et notamment la part des locaux d'habitation ordinaire ou commerciaux, professionnels et industriels ainsi que la base qui concerne les terres agricoles.

Une comparaison des produits du foncier bâti ou non bâti par habitant avec des moyennes de référence est un complément utile à cette analyse (le tableau des moyennes de référence de l'année 2006 est présenté ci-dessous).

*Pour aller plus loin : le comptable peut également présenter le montant des bases temporairement exonérées qui seront à nouveau imposables l'année suivante.*

Concernant **la taxe professionnelle**, sont mis en évidence grâce au document fiscal la composition des bases d'imposition: base brute globale, base nette imposée après prise en compte des dispositions législatives entraînant abattements et exonérations. Par ailleurs, le nombre de chantiers de plus de trois mois sur la commune ainsi que le nombre d'entreprises soumises à la base minimum, apportent des éléments d'informations complémentaires.

La communication du pourcentage de bases plafonnées en fonction de la valeur ajoutée de la collectivité sera aussi déterminante pour appréhender les marges potentielles relatives à cette taxe.

La comparaison du produit de taxe professionnelle avec des moyennes de référence permet de situer la collectivité par rapport aux moyennes nationales.

TABLEAU DES MOYENNES DE RÉFÉRENCE DE 2006 UTILISÉES POUR 2007		
TAUX COMMUNAUX : TAUX MOYENS NATIONAUX <sup>1</sup>		
	Taux moyens	Taux plafonds
<b>Taxe d'habitation</b>		
Produits : 9 562 521 169 €	14,45%	36,13%
Bases : 66 188 684 306 €		
<b>Taxe foncière sur les propriétés bâties</b>		
Produits : 11 761 939 962 €	18,53%	46,33%
Bases : 63 475 616 828 €		
<b>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>		
Produits : 755 579 383 €	44,20%	110,50%
Bases : 1 709 527 758 €		
<b>Taxe professionnelle<sup>2</sup></b>		
Produits : 15 404 358 020 €	15,70%	31,40%
Bases : 98 134 319 163 €		

1- Ces taux sont imprimés via FDL, par le programme d'édition des états n° 1259.

2- Le taux moyen de TP retenu pour calculer le taux plafond inclut les EPCL.

L'article 1636B septies I du CGI prévoit, pour les communes, un taux plafond de taxe d'habitation et des taxes foncières égal à deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département (cf. ci-après) ou égal à deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé.

L'article 1636B septies IV du CGI prévoit, pour les communes, un taux plafond de taxe professionnelle égal à deux fois le taux moyen de taxe professionnelle constaté, l'année précédente, pour l'ensemble des communes.

## Quelles sont les marges de manœuvre des élus en matière fiscale ?

La Direction générale des finances publiques est mobilisée pour apporter conseil et expertise en matière de **fiscalité directe locale** (mise en œuvre de la politique fiscale, optimisation des taux d'imposition et conséquences fiscales de l'intercommunalité).

Les questions qui seront le plus souvent abordées sont de nature à analyser les fragilités de la commune au regard de sa dépendance fiscale.

En effet, il convient de se demander si, par exemple, la commune est dépendante pour une part importante de ses ressources de la taxe professionnelle ou bien si les bases de TP ne sont pas trop concentrées sur un nombre limité d'entreprises.

Et dans l'affirmative, ces entreprises sont-elles susceptibles de disparaître ou de réduire fortement leur activité, ce qui présenterait un risque potentiel de perte de ressources fiscales pour la commune... ?

Par ailleurs, l'examen des éléments de conjoncture permettra de mettre en évidence d'éventuels risques de déclin démographique de nature à diminuer les bases TH et de TF dans certaines proportions.

**L'appréciation des marges de manœuvre** se fera surtout au regard des comparaisons avec les éléments nationaux qui donnent une indication de la pression fiscale au sein d'une collectivité par rapport à son potentiel fiscal ou son potentiel financier.

### – Qu'est-ce que le potentiel fiscal ?

Le potentiel fiscal correspond au produit fiscal théorique calculé en appliquant aux bases communales les taux moyens nationaux.

Il mesure la capacité de la collectivité à mobiliser des ressources fiscales.

Il ne tient pas compte de la richesse tirée par les collectivités de certaines dotations versées par l'Etat de manière mécanique et récurrente.

### – Qu'est-ce que le potentiel financier ?

Il est égal au potentiel fiscal des quatre taxes de la collectivité auquel sont ajoutées les dotations récurrentes de l'Etat (art. L 2334-4 du CGCT).

**La mesure de l'effort fiscal et du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal** sont également des indicateurs précieux pour les décideurs locaux qui peuvent mieux appréhender le degré de liberté dont ils disposent pour ajuster leur politique fiscale.

– **Qu'est-ce que l'effort fiscal ?** C'est le rapport entre le produit de la taxe d'habitation, des 2 taxes foncières, de la taxe ou redevance pour enlèvement des ordures ménagères et le potentiel fiscal des 3 taxes (taxe d'habitation, taxe foncière bâtie et non bâtie). Ce terme s'applique uniquement aux communes. Si ce ratio est supérieur à 1, c'est que le produit fiscal est supérieur au potentiel et donc que la pression fiscale devient élevée. Ainsi, les marges de manœuvre sont limitées.

### – Qu'est-ce que le Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) ?

C'est le rapport entre le produit fiscal encaissé sur le territoire communal par la commune et les groupements et le produit fiscal théorique des communes et groupements situés sur le même territoire.

...→  
**Les finances  
 de votre commune :**

l'offre de services

L'ensemble de ces éléments permet d'éclairer les responsables locaux sur la politique fiscale qu'ils entendent mener.

*Pour aller plus loin : le rapprochement des données de votre collectivité par rapport aux moyennes de référence présentées ci-dessous, vous permettra de situer votre collectivité.*

<b>DONNÉES MOYENNES DE RÉFÉRENCE POUR 2006 (SOURCE DGCL)</b>				
<b>Strates de population DGF</b>	<b>Potentiel fiscal 4 taxes/hab.</b>	<b>Potentiel fiscal TP/hab.</b>	<b>Potentiel fiscal 3 taxes/hab.</b>	<b>Potentiel financier 4 taxes/hab.</b>
0 à 499 hab.	355	95	260	493
500 à 999 hab.	421	159	262	546
1 000 à 1 999 hab.	469	199	270	594
2 000 à 3 499 hab.	557	264	293	689
3 500 à 4 999 hab.	614	306	308	754
5 000 à 7 499 hab.	672	344	328	821
7 500 à 9 999 hab.	697	355	342	855
10 000 à 14 999 hab.	711	366	345	878
15 000 à 19 999 hab.	721	358	363	905
20 000 à 34 999 hab.	716	326	390	915
35 000 à 49 999 hab.	798	391	407	1 002
50 000 à 74 999 hab.	867	431	436	1 070
75 000 à 99 999 hab.	865	422	443	1 082
100 000 à 199 999 hab.	739	363	376	963
200 000 hab. et plus	1 059	461	598	1 272

<b>DONNÉES MOYENNES 2006 (SUR LA BASE DE LA FISCALITÉ 2005) ET 2005 (SUR LA BASE DE LA FISCALITÉ 2004). (SOURCE DGCL).</b>		
<b>Strates de population DGF</b>	<b>Ratio effort fiscal moyen 2006</b>	<b>Ratio effort fiscal moyen 2005</b>
0 à 499 hab.	0.950111	0.943973
500 à 999 hab.	1.006339	0.999173
1 000 à 1 999 hab.	1.052776	1.04678
2 000 à 3 499 hab.	1.096813	1.092718
3 500 à 4 999 hab.	1.135593	1.133828
5 000 à 7 499 hab.	1.184303	1.178498
7 500 à 9 999 hab.	1.200847	1.197463
10 000 à 14 999 hab.	1.273937	1.272212
15 000 à 19 999 hab.	1.269342	1.26566
20 000 à 34 999 hab.	1.301916	1.300124
35 000 à 49 999 hab.	1.301762	1.306483
50 000 à 74 999 hab.	1.203395	1.200086
75 000 à 99 999 hab.	1.211991	1.207551
100 000 à 199 999 hab.	1.433019	1.424962
200 000 hab. et plus	0.909201	0.907618

## Lexique de la fiscalité locale

---

### Actualisation

Opération qui permet entre deux révisions de mettre à jour les bases foncières par application de coefficients, (par département ou région cadastrale et par nature de propriété) reflétant l'évolution de ces bases entre la date de référence de la dernière révision et celle retenue pour l'actualisation. Une seule actualisation est intervenue en 1980.

### Allocations compensatrices

Allocations versées par l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements en compensation de pertes de recettes consécutives à certaines mesures d'exonérations ou d'abattements.

### Annualité

Principe d'établissement des taxes foncières et d'habitation pour l'année entière, d'après les faits existants au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition (article 1415 du CGI). Le même principe s'applique en matière de taxe professionnelle (article 1478-I du CGI).

### Assiette

Base de l'impôt. La taxe d'habitation et les taxes foncières sont assises sur la valeur locative cadastrale, selon diverses modalités. La taxe professionnelle est en principe assise sur la valeur locative des immobilisations corporelles passibles ou non d'une taxe foncière et selon l'activité exercée à partir d'une fraction des recettes déclarées.

### Bases prévisionnelles

Bases notifiées par les services du Trésor public aux collectivités territoriales et EPCI pour leur permettre de voter le taux des taxes directes locales. Elles sont appelées « prévisionnelles » car il s'agit de bases approchées non définitives, calculées avant l'achèvement des travaux de mise à jour. Elles sont notifiées aux élus en février de l'année d'imposition.

### CGI

Code général des impôts.

### CGCT

Code général des collectivités territoriales.

### Dégrèvement

Allègement total ou partiel des cotisations des redevables, pris en charge par l'État. Il peut s'agir d'un dégrèvement d'office ou d'un dégrèvement contentieux.

### ECF

Personnes dites « économiquement faibles » susceptibles de bénéficier d'allègements de taxe d'habitation ou de taxe foncière en raison de leurs revenus modestes.

... →

...→

### **Lien (règle du lien entre les taux)**

Cette règle limite la faculté reconnue aux collectivités territoriales de moduler les variations des taux des quatre taxes directes locales. La fixation des taux de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties peut ainsi dépendre de l'évolution du taux de taxe d'habitation ou de celle du taux moyen pondéré de taxe d'habitation et des taxes foncières. Il existe trois dérogations à la règle du lien : la déliaison à la hausse du taux de TP, la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle et la diminution sans lien des taux TH et/ou TF.

### **LPF**

Livre des procédures fiscales.

### **Mise en recouvrement**

La date de mise en recouvrement des rôles est fixée par l'autorité compétente pour les homologuer. Elle fixe le délai au-delà duquel les sommes dues supporteront la majoration de 10%. Cette date est indiquée sur le rôle ainsi que sur les avis d'imposition délivrés aux contribuables.

### **Plafonnement des taux d'imposition**

Le taux de la taxe professionnelle voté par une commune, un département ou une région ne peut excéder deux fois le taux moyen constaté l'année précédente pour l'ensemble des collectivités de même nature au niveau national (article 1636 B septies IV et VI du CGI). Les taux votés par les conseils municipaux ne peuvent excéder pour la taxe d'habitation et les taxes foncières, le plus élevé des taux suivants (article 1636 B septies du CGI) :

- deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour l'ensemble des communes du département ;
- deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour l'ensemble des communes au niveau national.

### **Produit fiscal de référence (ou produit fiscal à taux constant)**

Le produit fiscal de référence pour une année N donnée est obtenu en appliquant aux bases d'imposition prévisionnelles de cette année N les taux d'imposition de l'année N-1 (éventuellement plafonnés pour N). Pour les EPCI soumis à la taxe professionnelle unique, ce produit fiscal de référence est obtenu à partir du taux appliqué sur chaque commune membres en N-1 qui peut être différent si l'intégration des taux est en cours. Cette différence est liée au mécanisme de rapprochement des taux communaux vers celui voté par l'EPCI.

### **Produit net**

Pour une collectivité (un EPCI) habilitée à voter ses taux d'imposition, produit des bases d'imposition effectives de l'année d'imposition par le(s) taux d'imposition voté(s) pour l'année d'imposition par cette collectivité (cet EPCI).

## **Réclamation contentieuse**

Demande par laquelle un contribuable conteste le montant des impositions mises à sa charge, avant de porter le litige, le cas échéant, devant le juge de l'impôt.

## **Réclamation gracieuse**

Demande présentée par un contribuable en vue d'obtenir de l'administration fiscale une mesure de bienveillance portant abandon ou atténuation des impositions ou des pénalités mises à sa charge.

## **Revalorisation**

Opération consistant entre deux actualisations à majorer annuellement les valeurs locatives par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi et tenant compte de l'évolution des prix des loyers.

## **Revenu fiscal de référence**

le revenu fiscal de référence s'entend du montant net imposable des revenus retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Il est utilisé pour déterminer si une personne peut ou non bénéficier des abattements, exonérations et dégrèvements de taxe foncière ou de taxe d'habitation prévus aux articles 1391, 1391 B, 1411, 1414 et 1414 A du CGI.

## **Rôles**

Titres en vertu desquels les services des finances effectuent et poursuivent le recouvrement de l'impôt. Il s'agit d'une liste des contribuables passibles de l'impôt comportant notamment pour chacun d'eux la base d'imposition, la nature des contributions et taxes, le taux d'imposition et le montant des cotisations, avec le total par article.

## **Rôles supplémentaires**

Rôles émis pour corriger des omissions ou erreurs individuelles dans le rôle général.

## **Valeur locative cadastrale**

Loyer annuel théorique qu'un immeuble bâti ou non bâti est susceptible de produire, s'il est loué dans des conditions normales. La valeur locative cadastrale est calculée forfaitairement à partir des conditions du marché locatif, à une date de référence figée.

## **Variation différenciée des taux**

Méthode permettant de faire évoluer les taux des taxes directes locales différemment les uns des autres, sous réserve de respecter la règle du lien entre les taux.

## **Variation proportionnelle des taux**

Méthode permettant de faire varier l'ensemble des taux de taxes directes locales dans une même proportion, à la hausse ou à la baisse, par application du coefficient de variation entre le produit fiscal attendu par la commune et le produit fiscal de référence .

Parallèlement à la diffusion d'informations financières sur les finances des collectivités, notamment au travers des fiches individuelles disponibles sur le site BERCY COLLOC, les services de la direction générale des finances publiques ont considérablement enrichi leur offre dans le domaine de l'analyse financière rétrospective et prospective.

L'extension des compétences des collectivités locales, accompagnée par une demande croissante de services publics, a conduit à une diversification de leurs modes d'intervention. De plus, le développement de l'intercommunalité rend nécessaire le renforcement des partenariats entre les différents niveaux de collectivités. Il en résulte le besoin pour les collectivités d'une mise en perspective de leurs choix, puis des retours d'information sur les réalisations afin de faciliter leurs choix de gestion.

Ces prestations seront bien sûr enrichies et développées dans le cadre de la direction générale des finances publiques, en particulier sur l'analyse fiscale.

L'examen des produits de fonctionnement est réalisé à travers leur évolution et leur structure notamment en calculant le poids relatif de chaque catégorie dans le total des produits et en les comparant avec des moyennes de référence.

## **Une analyse prospective**

Procédant d'une démarche conjointe des services municipaux et du comptable, une analyse prospective permet, à partir d'hypothèses d'évolution et du programme de réalisation local envisagé, de procéder à des simulations.

L'analyse financière prospective permet successivement, de dégager la capacité pluriannuelle d'investissement de la commune, et, après intégration des dépenses prévisionnelles d'investissement, de déterminer, le cas échéant, un besoin résiduel de financement, de présenter l'équilibre de son plan de financement à partir d'une ou plusieurs hypothèses arrêtées par la collectivité.

Le besoin de financement induit par l'intégration des projets d'investissement envisagés va pouvoir être financé au moyen de trois sources de financement complémentaires : le prélèvement sur le fonds de roulement, lorsqu'il existe, le recours à l'emprunt, la hausse de la fiscalité directe locale. Par conséquent, la collectivité fournit à l'analyste les hypothèses quant aux modes de financement à privilégier dans le cadre de l'alimentation de l'équilibre de son budget. Ces hypothèses sont reprises dans un ou plusieurs scénarios de financement.

## Une analyse consolidée

Une analyse consolidée de l'ensemble des budgets de la commune (principal et annexes) est réalisée par la Direction générale des finances publiques quand une part importante des opérations est suivie dans les budgets annexes. Ce premier cercle de consolidation de type comptable permet de fournir une vision plus globale de la situation financière de la commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Dans ces établissements, une présentation consolidée paraît d'autant plus utile, et même nécessaire, qu'en moyenne 30% de leurs opérations sont retracées dans les budgets annexes.

### Le saviez-vous ?

Le site Bercy colloc met en ligne les comptes consolidés (budgets principaux et budgets annexes) des communes de plus de 10 000 habitants.

## L'analyse des risques

Prestation innovante réalisée en commun avec les services de la collectivité, l'analyse des risques consiste à identifier, analyser et prendre en compte les risques pouvant émaner des principaux « satellites » et partenaires de la commune ou résulter de ses engagements. La démarche permet d'évaluer leur impact sur la situation financière de la collectivité et sur ses marges de manœuvre.

En effet, la diversification croissante des modes d'intervention des collectivités locales répond à l'élargissement de leurs missions, à leur adaptation à une complexité toujours plus grande. Elle se traduit par un développement des formes de coopération, y compris avec des acteurs privés. Ce phénomène suscite le besoin, pour les décideurs et leurs partenaires, d'une vision claire des engagements, actuels et futurs, des collectivités.

L'approche développée consiste à appréhender, de façon pragmatique, la notion de risque extérieur à la collectivité, afin d'avoir un aperçu des conséquences financières maximales encourues par une collectivité au titre de ses divers engagements. Il s'agit de regrouper et d'analyser les risques les plus importants et d'évaluer leur impact sur la situation financière de la commune et les marges de manœuvre dont elle dispose.

L'analyse des risques et de leur impact repose sur une démarche informative et préventive. Elle nécessite un travail collectif entre le Trésor public et la commune concernée.

## **L'agrégation territorialisée**

L'agrégation territorialisée permet de disposer, sur un territoire donné où interviennent conjointement communes et structures intercommunales, d'une information financière globale qui peut se décliner par grand domaine de compétences ou par thématique (dette, dépenses d'équipement, ...) et contribue à éclairer les problématiques propres à ce territoire mais aussi améliore la transparence financière au bénéfice des citoyens.

La méthode telle qu'elle est expérimentée actuellement se définit comme l'addition de certaines données comptables et financières de plusieurs niveaux de collectivités, correspondant à un territoire précis, déduction faite des flux croisés entre ces entités.

Même si elle utilise plusieurs techniques de consolidation, à la différence de cette dernière, l'agrégation met sur un même plan les différentes collectivités présentes sur le territoire retenu. Mais il s'agit ici d'un travail modulaire, fonction des souhaits et besoins, par nature différents, d'un site à l'autre.

Cette démarche complexe nécessite d'identifier préalablement les objectifs visés par le territoire, de définir le cadre technique des travaux (territoire cible, périmètre comptable et financier, période d'étude) et de mener de nombreux travaux préparatoires (collectes de données comptables et financières de chacun de exercices mais aussi des données extra-comptables relatives à l'environnement socio-économique aux modalités de gestion des services public, aux projets du territoire...), avant d'agréger les données qui auront été diagnostiquées pour être les plus fiables possible et retraitées (opérations réciproques et retraitements comptables éventuels).

Les données agrégées produites sont mises en perspectives avec les caractéristiques propres du territoire en se référant aux informations recueillies préalablement (modes de gestion des services publics, qualité du service rendu, projets d'investissement) qui sont autant d'éléments de nature à expliquer les résultats constatés.

## **L'expertise des projets d'investissement**

Les missions d'expertise économique et financière (MEEF) placées au niveau régional apportent aux ordonnateurs publics (Elus, Préfets, Directeurs des Agences régionales de l'hospitalisation, Recteurs, Présidents d'université, etc.) une aide à la décision pour lancer des programmes d'investissement, réaliser des infrastructures lourdes ou mener tout projet engageant des financements publics.

Ces missions mettent à leur disposition des services d'expertise, d'évaluation et de conseils, afin que les projets se concrétisent dans les meilleures conditions financières, économiques et juridiques possibles et réunissent ainsi toutes les chances de succès.

Cette offre de service (certifiée ISO 9001 version 2000) sera renforcée avec la contribution de spécialistes de la fiscalité au sein des MEEF.

Ces demandes d'expertise sont le plus souvent intégrées dans le cadre des conventions de services comptable et financier (CSCF) signées entre la Direction générale des finances publiques et les collectivités locales à enjeux. Les MEEF peuvent également faire l'objet de saisines directes par les élus après accord du Préfet.

## **Les nouveaux services dématérialisés grâce à Hélios**

Le déploiement de l'application Hélios, l'application informatique de gestion comptable et financière des collectivités locales, s'est accompagné d'une démarche de dématérialisation de la chaîne comptable et financière qui intéresse au premier chef les ordonnateurs locaux. En liaison étroite avec les représentations nationales d'élus locaux, d'autres services sont actuellement testés ou à l'étude.

### **Les résultats du plan de dématérialisation dans le secteur public local**

Les 117 000 collectivités et établissements publics locaux, les comptables et les Chambres régionales des comptes (CRC) échangent chaque année plus de 530 millions de feuilles de papier A4 dans le cadre de l'exécution comptable et financière des 170 000 budgets locaux. Pour réduire ces flux « papier », un plan d'action pour la dématérialisation dans le secteur public local a été mis en œuvre dans un cadre partenarial.

Créée fin 2004, la Structure Nationale Partenariale (SNP) réunit la Direction générale des finances publiques, les autres administrations centrales des ministères associés, 13 associations nationales d'ordonnateurs dont l'Association des Maires de France qui joue un rôle moteur dans cette structure de concertation, et les juridictions financières (Cour des comptes et Chambres régionales des comptes). Son fonctionnement repose sur un mode original de partenariat entre l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics locaux ainsi que les juges financiers, dans lequel les décisions sont prises collégalement ; d'où les progrès significatifs accomplis.

L'action des partenaires nationaux est pilotée et accompagnée par le Pôle national de dématérialisation rattaché au programme Hélios, qui joue un rôle d'interface entre les acteurs.

Depuis 3 ans, la SNP a validé 6 conventions nationales donnant un cadre général pour la dématérialisation dans le secteur public local : les données de la paye mensuelle, les délibérations et arrêtés, les pièces de passation des marchés publics, les factures, des pièces d'exécution des marchés publics des collectivités et l'aide sociale (obligatoire et facultative) des départements, sont en cours de dématérialisation sur la base du volontariat.

La dématérialisation est en très forte augmentation, avec un doublement en 2007 dans le secteur public local pour atteindre en cumul plus de 2 500 conventions signées. Au total, c'est près de 80 millions de feuilles de papier qui ont d'ores et déjà été supprimés, ce qui représente une économie de l'ordre de 10 millions d'euros par an (au seul coût de la feuille de papier).

Afin de mettre en œuvre ces actions de dématérialisation, le Pôle national a réalisé un outil « logiciel libre » partagé permettant de réaliser des recherches multicritères, des tris, visualisations sur des pièces justificatives normalisées. Cet outil utilisé par les collectivités, les postes comptables et les Chambres régionales des comptes rencontre un vif succès d'utilisation, en particulier en matière de recherche des données de paye et d'aide sociale.

Au delà des conventions cadres nationales permettant la dématérialisation de pièces justificatives hors de tout contexte applicatif de gestion par le comptable, les partenaires nationaux ont acté la dématérialisation via le Protocole d'Échange Standard d'Hélios, des titres, mandats et bordereaux qui représentent environ 280 millions de feuilles de papier par an. Après une phase d'expérimentation en 2007 avec quelques collectivités, 150 collectivités utiliseront en 2008 le nouveau protocole d'Hélios (PES Version 2) pour dématérialiser les mandats, titres et/ou bordereaux. 2008 constituera donc une étape clé dans le passage à un mode industriel de dématérialisation, associant les pièces justificatives et les ordres de prise en charge. Cette offre de dématérialisation sera étendue sur la base du volontariat dès 2009.

### Les services dématérialisés en cours de développement ou d'étude

Un portail Internet au service des collectivités : dans ce contexte de modernisation, un portail Internet sera ouvert, permettant de simplifier l'accès à l'application Hélios et faciliter la transmission d'informations avec le comptable, dans les deux sens. La connexion s'effectue via Internet au moyen d'un certificat électronique personnel délivré gratuitement aux ordonnateurs locaux.

Ce portail permet aux collectivités de consulter des données sous Hélios (paiements, recouvrements, trésorerie en temps réel, etc...) et de transmettre et recevoir les fichiers comptables (passerelle de transmission gratuite).

Le portail est actuellement testé avec des collectivités « pilotes » (Gluiras, Vandoeuvre les Nancy) désignées en accord avec l'AMF. Il sera progressivement ouvert à l'ensemble des collectivités locales gérées sous Hélios à compter du 1<sup>er</sup> trimestre 2008.

Les documents budgétaires dématérialisés à un format unique : une démarche « pilote » a été initiée avec la Direction générale des collectivités locales pour dématérialiser les documents budgétaires (maquettes et annexes) à un format XML unique commun à l'ensemble des administrations (collectivités, préfectures, Trésor public, CRC...).

En lien avec les associations nationales d'élus locaux et d'ordonnateurs (AMF, ACUF...), 9 collectivités volontaires «pilotes» ont accepté d'expérimenter en 2008 la dématérialisation des maquettes budgétaires M14. Cette nouvelle offre de service a vocation à être généralisée courant 2009. C'est un gisement très important de documents « papier » à ne plus éditer.

Les fichiers retours d'Hélios : le dernier service, développé et qui doit être testé avec des collectivités, porte sur les informations financières et comptables issues de l'application Hélios : ces informations, beaucoup plus riches que dans le cadre de l'actuel protocole « retour » des comptables vers les ordonnateurs locaux, devra faire l'objet d'analyses avec les représentations d'élus locaux pour cerner les modalités d'exploitation de ces données et leur éventuel ciblage en fonction des besoins éprouvés des services ordonnateurs.

## **La promotion d'une offre de moyens de paiement alternatifs au chèque**

### **Un dispositif ambitieux de développement**

Lors de la réunion plénière du comité consultatif des services financiers du 30 janvier 2006, l'Etat a pris 5 engagements pour le développement des moyens de paiement alternatifs au chèque dans la sphère publique locale :

- la signature de protocoles d'engagements réciproques pour le développement des moyens de paiements alternatifs au chèque entre l'Etat, l'Association des Maires de France et l'Assemblée des Départements de France : ces protocoles ont été signés le 30 janvier 2006 ;

- la poursuite de l'équipement des trésoreries en terminaux de paiement électronique (TPE) : au début de l'année 2006, un peu plus de 400 postes comptables assurant le recouvrement de produits locaux étaient équipés en TPE. Fin 2008, près de 1100 trésoreries accepteront des paiements par carte bancaire. Ces équipements permettent à plus de la moitié de la population nationale de payer les services rendus par les collectivités locales par carte bancaire auprès des trésoreries.
- La prise en charge par l'État d'une partie du coût d'acquisition des terminaux de paiement électronique par les collectivités locales : l'État a financé, au cours du premier semestre 2006, un tiers du coût des 1000 premiers TPE mis en place par les collectivités locales.
- La réduction pérenne de moitié des commissions sur les paiements par carte bancaire auprès des collectivités locales : cette baisse du commissionnement dans le secteur public local est effective depuis le 1<sup>er</sup> février 2006.
- La généralisation de la méthode expérimentée au cours de l'année 2005 dans la Sarthe et la Seine-Saint-Denis pour la mise en œuvre des moyens de paiement alternatifs au chèque (carte bancaire, TIP, prélèvement) dans le monde local : depuis 2006, ont été mis en place un correspondant dans chaque département et une équipe de 17 agents chargée de l'animation et du pilotage au niveau national. Ils appuient les collectivités locales dans leurs démarches de mise en œuvre de moyens de paiement automatisés, avec des objectifs assignés à chaque département pour un plan à 3 ans.

## Les actions pour développer les moyens de paiement alternatifs au chèque

L'objectif de progression des moyens de paiement automatisés dans la sphère publique locale s'inscrit dans la politique de lutte contre l'exclusion bancaire et l'accès aux moyens de paiement alternatifs aux chèques. Des indicateurs ont été mis en place permettant de mesurer la progression de ces moyens de paiement dans les services publics locaux de proximité.

Au niveau national, en comparant les résultats réalisés sur les années 2006 et 2007, il est constaté une progression des moyens de paiements alternatifs au chèque de l'ordre de 25 % en nombre et de 16 % en montant. La progression constatée de 2005 à 2006 (+18 % en nombre et +15 % en montant) se poursuit donc.

Plus de 90% des paiements dématérialisés du secteur public local sont effectués par carte bancaire ou par prélèvement. Le prélèvement automatique se distingue toutefois en représentant 74% des montants encaissés à l'aide des moyens de paiement automatisés. Plus de deux tiers des montants encaissés par prélèvement automatique concernent le secteur du logement social.

S'agissant de la carte bancaire, il est constaté un développement important de l'encaissement à distance (téléphone, Internet) pour l'ensemble de la sphère publique locale. En un an, le nombre d'opérations a augmenté de 30% et les montants encaissés ont progressé de 50%. Ce mode d'encaissement est notamment mis en place dans les domaines de la culture et du tourisme<sup>1</sup> (achats de billets en ligne, paiement des réservations d'hébergement, forfaits de remontées mécaniques...).

## **Les référentiels de coûts standards des services publics locaux**

Dans le but de permettre aux élus locaux de disposer d'analyse comparative pour optimiser la dépense publique locale, la Direction générale des Finances publiques est positionnée comme pilote du chantier de conception de référentiels de coûts.

Pour les compétences exercées par chacune des catégories des collectivités locales, le chantier doit déterminer les éléments d'information de coût financier disponibles au travers d'activités dont la description budgétaire et comptable est spécifique ou par l'élaboration d'une méthode de comptabilité analytique alimentée par la comptabilité générale. Cette information devra ensuite être complétée par la détermination d'indicateurs physiques permettant de calculer des coûts unitaires.

Cette méthodologie doit reposer sur un groupe de travail associant les élus locaux, les délégataires de services publics, les contrôleurs de gestion, les statisticiens, etc.

## **La qualité comptable en vue de produire des comptes certifiables**

La qualité comptable repose sur un programme ambitieux de fiabilisation de la qualité des comptes des collectivités locales.

En parallèle de la démarche de qualité comptable mise en œuvre au sein de l'Etat et de ses opérateurs, la fiabilité et la sincérité des comptes des collectivités locales sont recherchées. Il s'agit notamment à terme (à partir d'expérimentations ciblées) de réunir les conditions d'une certification pour certaines grandes collectivités locales.

Cet axe stratégique est maintenu et développé par la direction générale des finances publiques.

<sup>1</sup>- Exemples de services culturels proposant de l'achat par carte bancaire sur Internet : Office de tourisme d'Antibes-Juan-les-Pins (06), Opéra de Lille (59), régie touristique de Valloire (73).

Ce programme s'appuie sur la rénovation en profondeur des référentiels budgétaires et comptables des collectivités territoriales qui se caractérisent par la modernisation des procédures budgétaires (simplification des documents, généralisation des AE-AP ; simplification des opérations d'ordre) et par l'intégration progressive des normes comptables internationales (définition des notions d'actifs et de passifs ; règles de provisionnement et d'amortissement). Cette rénovation rapproche largement le référentiel des collectivités locales de celui mis en œuvre par les différents standards nationaux et internationaux.

Le programme d'amélioration de la qualité des comptes locaux repose ensuite sur un indice de qualité comptable<sup>1</sup> (IASQCL). Cet outil permet de suivre et de mesurer les objectifs d'amélioration de la qualité des comptes locaux assignés au réseau des comptables. Calculé automatiquement sur 45 points de contrôles comptables, il permet de réaliser un diagnostic précis de la qualité comptable qui conduit à élaborer puis à mettre en œuvre, au niveau départemental, un plan d'actions.

Cette démarche est enrichie par un dispositif de contrôle interne mis en œuvre, d'une part au sein de chaque trésorerie pour garantir la qualité des traitements comptables en s'appuyant, en temps réel, sur les fonctionnalités intégrées dans l'application HELIOS, et d'autre part au sein des directions départementales, afin de s'assurer de la fiabilité de l'ensemble du dispositif de contrôle.

La démarche encore essentiellement interne au réseau des comptables sera complétée à partir de 2008 par une démarche partenariale (conventions spécifiques) avec les collectivités locales pour intégrer l'ensemble de la chaîne de production de l'information comptable et positionner la comptabilité comme un outil de gestion et de performance au profit des élus locaux. Cette démarche partenariale s'inscrit dans un objectif de production de comptes certifiables pour un potentiel de collectivités « à enjeux ».

## Le saviez-vous ?

En tant qu'élu local, vous êtes peut-être également président d'un établissement public de coopération intercommunale : votre comptable est à même de vous apporter un soutien, notamment lors de certaines phases importantes de la vie d'un groupement à fiscalité propre.

*Pour en savoir plus : consulter la brochure « Le Trésor public au service des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ».*

## Le saviez-vous ?

Le site Internet « BERCY COLLOC » vous offre un accès unique à l'information et aux publications financières dédiées aux collectivités locales : avec ses quatre grandes rubriques - finances locales, gestion locale, intercommunalité et marchés publics - « BERCY COLLOC » est un site institutionnel de référence qui peut vous apporter une aide précieuse, ainsi qu'à vos services, dans la gestion quotidienne de votre commune.

Des services tels que la possibilité d'interroger directement des spécialistes des ministères, le suivi de l'actualité grâce à la « Lettre d'information », ou encore l'organisation régulière de sessions de « chat » ouvertes à tous vous sont également proposés.

*Pour en savoir plus sur le site Internet « BERCY COLLOC » : consulter le dépliant « BERCY COLLOC » et la brochure « Le Trésor public au service des collectivités et établissements publics locaux ».*

## Le saviez-vous ?

Votre comptable public est présent à vos côtés au quotidien pour vous apporter un conseil de qualité, neutre, objectif, précis et rapide dans tous les domaines de la vie financière locale.

Dans le domaine de la dette par exemple, il peut notamment analyser l'endettement de votre collectivité, étudier, en toute neutralité, l'intérêt d'une renégociation de la dette et mettre en évidence les solutions les mieux adaptées.

Il peut également vous accompagner dans la mise en œuvre de votre politique patrimoniale (évaluations domaniales, gestion des biens vacants...).

*Pour en savoir plus : consulter la brochure « Le Trésor public au service des collectivités et établissements publics locaux ».*





**Direction générale des Finances publiques**

avril 2008