La place de la planification financière dans la gestion des finances publiques communales

Autor(en): **Dafflon, Bernard**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **65 (2007)**

Heft 4: **Échelles et enjeux de la ville ; Essentiel de la finance 2007**

PDF erstellt am: **31.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-141999

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LA PLACE DE LA PLANIFICATION FINANCIÈRE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES COMMUNALES

BERNARD DAFFLON
Professeur, Université de Fribourg
bernard.dafflon@unifr.ch

> Le thème présenté dans cette journée d'étude comprend deux parties. Dans la première, nous rappelons quelques aspects fondamentaux du plan comptable harmonisé. En effet, nous avons trop souvent constaté dans la pratique que les communes négligent un certain nombre de principes fondamentaux de politique publique locale et de gestion des services publiques locaux. Elles considèrent la comptabilité plutôt comme un outil technique, manié à des fins de trésorerie, alors qu'elle sert d'abord à une analyse des coûts et à la gestion des priorités budgétaires et fiscales. La seconde partie introduit de manière résumée, forcément limitée, trois séquences sur la planification financière communale. La méthode de planification financière est d'abord précisée, car la planification aboutit à un document de travail conséquent, qu'il faut distinguer absolument des «tableaux de bord». On présente ensuite le calcul de la MNA: il s'agit d'évaluer les moyens financiers structurels dont disposera la commune pour renforcer ou engager des politiques publiques locales. Enfin, sans entrer dans le détail des investissements envisagés concrètement par une commune, nous abordons en troisième séquence la question des stratégies budgétaires d'investissement sous contrainte de l'équilibre budgétaire et de la concurrence d'autres collectivités. La section 3 conclut. La section 4 propose quelques questions jalonnant l'exposé.

1. LE PLAN COMPTABLE PUBLIC HARMONISÉ: UN OUTIL INDISPENSABLE

Depuis 1981, les communes et les cantons ont à disposition un outil de comptabilité et de gestion, connu sous le nom de Plan Comptable Harmonisé. Ce plan comptable est actuellement en révision pour intégrer les normes européennes du SEC 95 et certaines normes IPSAS.

Comme toute comptabilité du secteur public, ce plan comptable harmonisé n'est pas simplement une structure organisée avec plus ou moins d'habileté technique et de complexité pour identifier des centres de charges, la nature des charges et des produits, et pour des calculs de coûts. Bref, ce n'est pas seulement un champ d'expertise pour comptable averti. Un tel plan reflète avant tout les options budgétaires, dépensières ou fiscales, des pouvoirs locaux. Cela justifie la nécessité d'une réflexion préalable de politique économique publique.

Les utilisations d'un plan comptable servent trois domaines de la gestion des finances publiques locales (schéma 1):

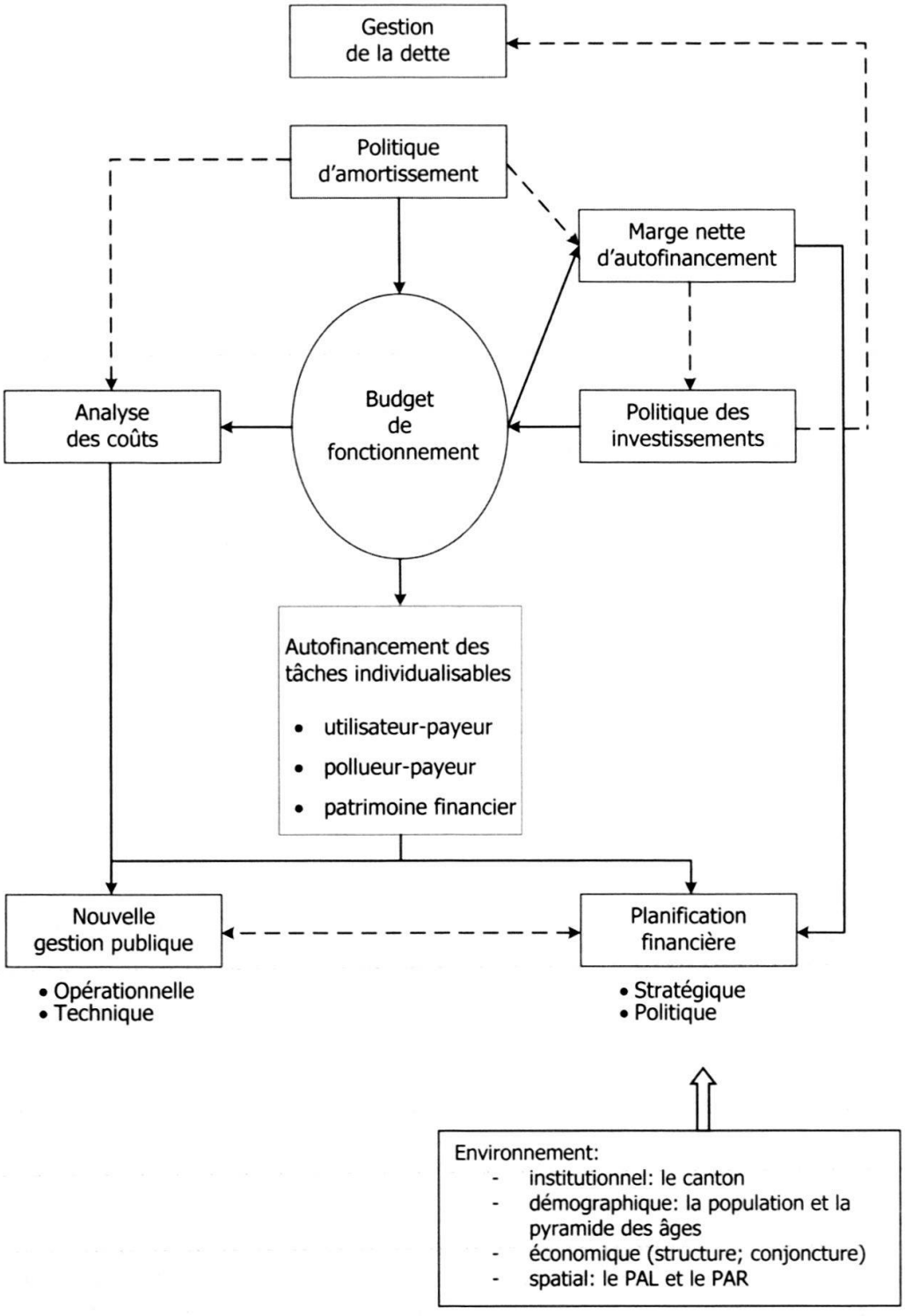

Schéma 1 - Le plan comptable harmonisé: trois domaines d'intervention

> le budget
> la planification financière
> la «nouvelle» gestion publique

Le plan comptable harmonisé devrait d'abord servir de support à l'analyse et à la préparation budgétaires. Il permet de distinguer

[1] le budget de fonctionnement du budget des investissements;
[2] les dépenses et recettes monétaires des charges et produits comptables;
[3] les dépenses et recettes structurelles des dépenses et recettes exceptionnelles, irrégulières ou conjoncturelles.

Mais le budget de fonctionnement n'est pas seulement un exercice annuel isolé, quoique répétitif. Il n'est pas question simplement de juxtaposer dans le temps des budgets annuels successifs. L'élaboration du budget de fonctionnement s'alimente d'une réflexion sur plusieurs thèmes:

> la *politique des investissements* puisque d'une part la contrainte budgétaire courante exprimée ici par la *marge nette d'autofinancement (MNA)* dicte les possibilités d'investir, tandis que d'autre part les investissements se traduisent par des charges financières et opérationnelles à supporter ultérieurement. On est ici dans le domaine *des décisions structurelles.*
> la *politique d'amortissement* qui non seulement fixe les valeurs résiduelles des actifs du bilan, et par là influence le *calcul des coûts* englobant les frais financiers, mais encore définit les règles de *gestion de la dette.* On réalise ainsi l'équité entre générations en respectant le *principe d'équivalence dans le temps* (transmission à la génération suivante d'une dette, mais aussi de sa contre-valeur en capital de production).
> l'*autofinancement* des tâches pour lesquelles les bénéficiaires individuels peuvent être identifiés. Ainsi, le secteur public se rapproche des mécanismes de marché, garant d'une meilleure efficacité productive.

La planification financière inscrit la démarche budgétaire dans un espace-temps pluriannuel pour permettre la mise en oeuvre de politiques locales à moyen et long termes. Elle procède d'une réflexion stratégique sur les objectifs, les moyens et les étapes du développement communal, qualitatif ou quantitatif, qui relèvent du politique, des élus locaux et régionaux.
Un autre domaine est celui du management de l'offre et de la production des prestations publiques locales, décentralisées, auquel se rattache le courant actuel (la mode, serions-nous tenté d'écrire!) de la «Nouvelle Gestion Publique». Dans tous ces cas, le même plan comptable public devrait être organisé de manière modulable et souple pour fournir les informations chiffrées indispensables et fiables permettant des prises de décision cohérentes.

1.1 Le classement des opérations financières et comptables

Dans le Plan Comptable Harmonisé, les flux financiers sont classés par fonction et par nature. Dans le modèle suisse, la particularité est la combinaison de la classification fonctionnelle et par nature, tandis que le classement par nature permet à la fois la classification comptable et économique. La structure de base est représentée ainsi:

FFF.CCC.DD

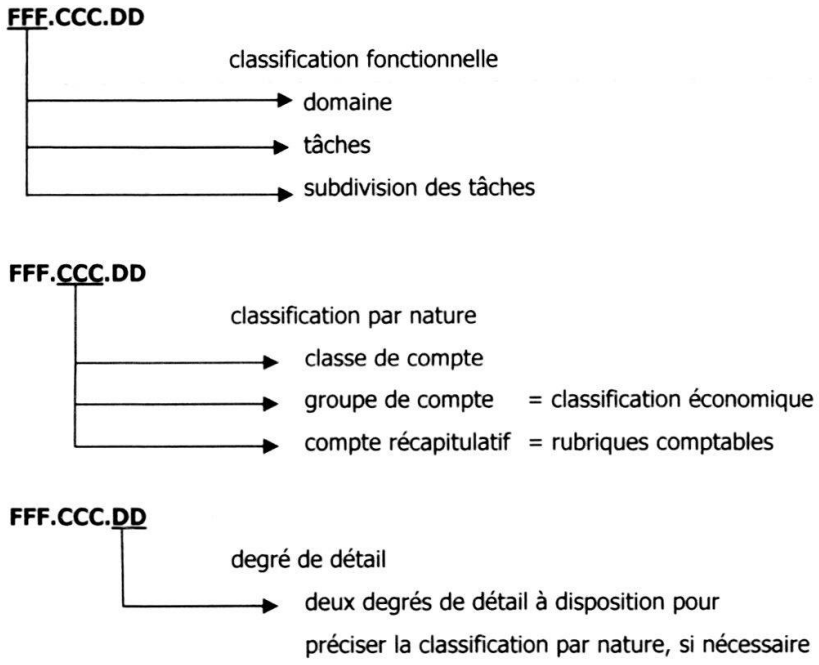

Schéma 2 - La numérotation des comptes

La classification fonctionnelle

La classification fonctionnelle met en évidence les domaines d'activité et les tâches des collectivités publiques. Elle devrait permettre de distinguer non seulement une tâche d'une autre, mais encore les catégories que pourrait contenir chacune d'elle, si nécessaire en les subdivisant en centres de charges. En lieu et place de la répartition organique par unité administrative utilisée dans la classification institutionnelle, la classification fonctionnelle postule l'application d'un critère d'attribution des flux selon leur destination. La répartition des opérations financières par domaine d'activité doit faire ressortir les coûts d'exécution des diverses tâches et l'importance de ces dernières par rapport à l'ensemble des dépenses des collectivités.

La classification par nature ou classification comptable

La classification comptable sert à préciser le contenu des opérations budgétaires inscrites dans la comptabilité publique: les charges ou les produits, les écritures relatives aux comptes

de fonctionnement ou d'investissement, celles qui concernent le bouclement ou le bilan. Elle doit aussi fournir les informations permettant de savoir si les écritures enregistrent des mouvements purement comptables, c'est-à-dire sans encaissement ou sortie d'argent, comme les imputations internes, ou bien des mouvements financiers. Dans le modèle comptable harmonisé, cette classification est orientée pour renseigner sur l'incidence économique des opérations financières.

La classification économique

La classification économique permet d'identifier les dépenses et recettes selon leur caractère économique et selon des caractéristiques propres à la mise en oeuvre de politiques publiques macro-économiques. Elle permet de distinguer les dépenses pour le personnel des dépenses pour les choses ou pour les services, les transferts financiers, les dépenses liées, les diverses catégories de recettes fiscales ou celles provenant du patrimoine. Elle constitue la base de l'analyse des effets des finances publiques sur le circuit économique général, ainsi que de leur intégration aux flux financiers dans les comptes nationaux.

La classification statistique

Avec l'émergence de la tutelle du centre sur les politiques budgétaires locales, par exemple en raison de l'application des critères de Maastricht, ou sous prétexte du pilotage macroéconomique des politiques publiques locales, une nouvelle forme de classification des dépenses et des ressources est apparue, qui répond presque exclusivement à une logique statistique. Les arguments les plus fréquemment avancés pour contraindre les modèles comptables locaux à des exigences techniques du centre sont, entre autres:

> les besoins d'une politique macroéconomique centralisée;
> la répartition des tâches entre niveaux de gouvernement;
> la répartition des ressources;
> la péréquation.

1.2 La gestion des tâches publiques et le contrôle des coûts

La part importante que les finances publiques locales représentent au sein même du secteur public et dans l'économie, de même que l'explosion des coûts de fonctionnement et d'investissement dans différents domaines de l'activité communale, exigent une connaissance précise des coûts et des prix de revient de certaines tâches et la maîtrise des instruments de gestion, à l'instar de ce qui vaut pour les entreprises commerciales. Les décideurs politiques et les administrations ont besoin d'informations fiables et transparentes sur l'efficacité et les coûts des services publics. Il n'est possible d'affecter efficacement les moyens limités à disposition que si les coûts effectifs et les prestations qui les occasionnent sont visibles pour tous les intéressés. Mais la comptabilité souvent insuffisante des pouvoirs publics fait que c'est encore loin d'être le cas. Le plan comptable harmonisé met justement l'accent sur le calcul des coûts de production des services publics.
En conséquence, il intègre des éléments de comptabilité analytique, notamment par le biais des imputations internes entre les divers chapitres de la classification fonctionnelle. Plusieurs raisons justifient cette approche. Elles peuvent être groupées en trois grandes catégories:

> La première englobe tous les mouvements financiers qui résultent d'une activité dans laquelle la commune agit comme partenaire de tiers externes à l'administration. C'est le cas, par exemple, lorsque la collectivité vend des services ou des produits, directement en demandant un prix ou sous une forme indirecte en prélevant des redevances d'utilisation en application du principe de l'utilisateur-payeur ou de celui du pollueur-payeur. Dans tous ces cas, la fixation du «prix» (taxe ou redevance d'utilisation) ne peut se faire sans connaître exactement les coûts.
> Deuxièmement, les relations financières entre collectivités publiques d'un même niveau ou entre les niveaux de gouvernement exigent de connaître les prix de revient exacts des tâches afin d'éviter des politiques de prix discriminatoires (dumping en particulier) ou des rentes de situation (comportement de monopoleur imposant unilatéralement ses conditions).
> La troisième raison est de permettre une comparaison entre collectivités, du coût des prestations individuelles lorsqu'elles sont produites dans une situation de monopole local avec une clientèle captive.

1.3 De la prévision budgétaire à la planification financière

Les principes traditionnels de comptabilité publique restreignent le champ de l'activité budgétaire à un espace donné (la commune) pour un temps donné (l'année civile). Ces limites de temps et d'espace, nécessaires dans l'optique du classement et du contrôle des recettes et des dépenses, ne répondent pas aux exigences d'une gestion dynamique du secteur public. Des activités publiques sont décidées et mises en oeuvre sur plusieurs années avant qu'elles ne soient utilisables; il n'est qu'à songer aux infrastructures que certains services requièrent (écoles, hôpitaux, routes, environnement).

De même, les limites économiques des espaces de services publics optimaux ne correspondent pas toujours aux limites politiques de la commune, souvent plus petites. Il faut alors inventer des procédures budgétaires qui apportent des solutions adéquates dans le temps et dans l'espace. La séparation du compte annuel en compte de fonctionnement et compte des investissements ébauche une première solution en ce sens. Mais il faut encore plus.

Un plan comptable harmonisé devrait offrir toute la souplesse nécessaire à cet effet, selon le schéma 3 qui essaie d'étendre la réflexion en termes de temps et d'espace. Il est évident que la notion même d'harmonisation implique quelques contraintes qu'il importe de respecter absolument. Le contenu du plan comptable doit, formellement, être le même: une rubrique comptable, pour ne prendre qu'un exemple très simple, doit avoir le même contenu dans le temps, c'est-à-dire d'un exercice annuel à l'autre, et dans l'espace, c'est-à-dire entre deux communes. Les règles comptables doivent exprimer un même mode de penser. Ainsi, la séparation entre le budget de fonctionnement et celui des investissements doit correspondre aux mêmes critères qualitatifs ou quantitatifs que ce soit au niveau communal, intercommunal ou régional. Mais au-delà de ces contraintes, l'harmonisation offre toute une série d'avantages indéniables.

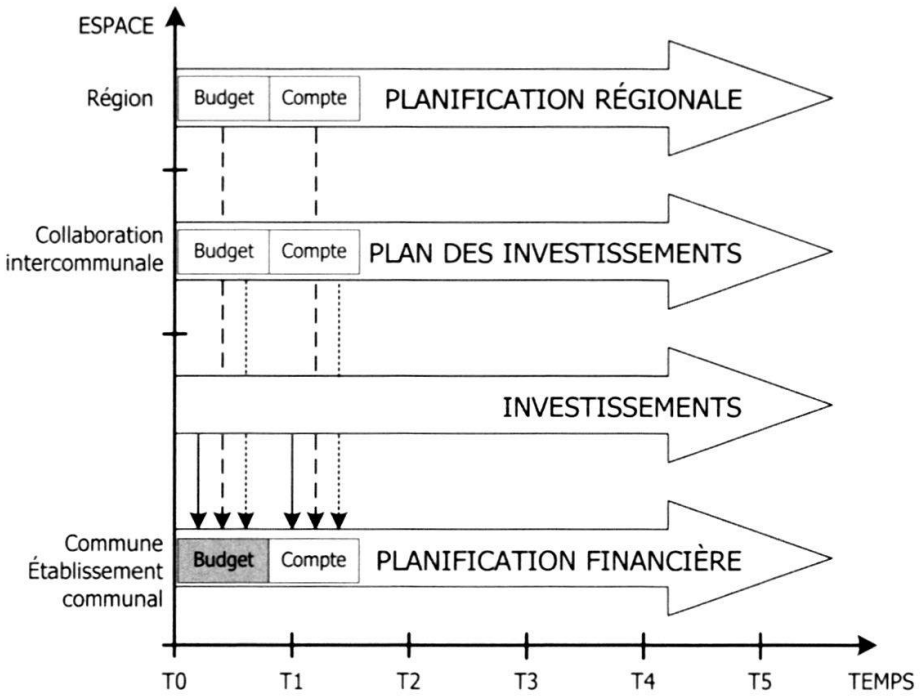

Schéma 3 - Les dimensions temporelle et spatiale du budget

Souplesse dans le temps

Si la comptabilité publique est annuelle, la réflexion et les efforts de gestion des collectivités publiques dépassent désormais cet horizon. On parle volontiers de programme de législature. Plus simplement, «gouverner, c'est prévoir». Il faut par conséquent étendre la notion annuelle du temps à une dimension qui englobe plusieurs années, notées par Ti (i= 0, ...5) en direction horizontale de gauche à droite dans le schéma 3. Les budgets sont annuels, la planification financière propose des politiques publiques pour plusieurs années. Les investissements sont planifiés et réalisés sur plusieurs années. Le budget des investissements concrétise la tranche annuelle de dépense dans la phase de réalisation. Puis, les comptes annuels de fonctionnement prennent le relais, une fois les investissements mis en exploitation. Cependant, les mêmes règles comptables, le même mode de penser valent pour le budget et le compte annuel, pour les programmes d'investissements et, enfin, dans une planification financière pluriannuelle. La notion de marge nette d'autofinancement, par exemple, doit avoir la même signification et résulter de la même technique de calcul qu'elle provienne du budget, d'un compte annuel, de l'addition de plusieurs comptes annuels (correspondant, le cas échéant, aux années d'investissement) ou de la planification financière.

Souplesse dans l'espace

L'espace est représenté par la dimension verticale dans le schéma 3: établissements communaux tenant une comptabilité indépendante, communes, collaboration intercommunale quelle qu'en soit la forme, communes regroupées en régions. Le problème qui nous préoccupe ici n'est pas la dimension de l'offre décentralisée de services publics, mais l'absence

de plus en plus marquée de coïncidence entre cette dimension économique et la dimension territoriale des communes. La comparaison entre la taille des communes politiques et les seuils minimaux de population permettant de réaliser efficacement certaines tâches montrent la non concordance des institutions politiques locales aux dimensions des services publics: généralement, les communes sont trop petites. Pour bénéficier d'économie d'échelle, résoudre les problèmes liés aux effets de débordement, elles doivent collaborer, soit pour une tâche unique précise, soit pour un ensemble de fonctions. Ce phénomène a engendré la collaboration inter-communale sous des formes multiples: contrats publics entre collectivités, associations ou syndicats intercommunaux à but déterminé ou à buts multiples, régions (souvent sans égard aux frontières cantonales, voire nationales).

2. LA PLANIFICATION FINANCIÈRE COMMUNALE

Dans une économie en constante mutation, la commune doit d'une part maîtriser son territoire, donc élaborer un plan d'aménagement et, d'autre part, anticiper et estimer les incidences financières des évolutions dans les domaines social, économique et démographique.
La planification financière couvre ce champ d'analyse. S'intéressant aux conséquences financières de l'aménagement du territoire, à la mise en place d'infrastructures, et au financement des tâches sociales, elle est au cœur de cette approche globale. Elle est un outil privilégié permettant aux collectivités locales de mieux maîtriser et infléchir leur situation financière au vu de leurs objectifs stratégiques. L'information qui en résulte est donc, pour les responsables locaux, une aide à la décision précieuse. Attention toutefois aux limites de la planification financière locale, à sa portée réelle:

> Elle se fonde sur une logique d'organisation et de budget; elle ne suit pas une logique de projet. L'analyse englobe par conséquent l'intégralité du programme pluriannuel de développement et ne se concentre pas sur chaque équipement séparément.
> Elle ne mesure pas l'efficience ou l'efficacité des prestations communales. En effet, le critère de choix se réfère à la solvabilité durable des budgets et non à la rentabilité des opérations.

Ainsi la planification financière mesure la performance globale, c'est-à-dire celle de l'équilibre budgétaire à long terme, ou celle de la capacité à libérer une marge nette d'autofinancement.

La méthode de la planification glissante

D'un point de vue méthodologique, l'analyse est tout d'abord rétrospective, puis prospective. Elle établit premièrement un bilan financier de la collectivité afin de consolider les mesures de gestion mises en place par la commune, jugées bonnes du point de vue de leur efficacité ou parce que reconnues comme équitables, et deuxièmement de révéler les forces et faiblesses, ou les erreurs commises dans le passé, afin de les corriger. Ce bilan est obtenu à partir des dépenses et recettes de fonctionnement des cinq dernières années, appelées période de référence. Ce diagnostic repose donc sur la comptabilité, instrument à la fois de contrôle des opérations comptabilisées et d'information facilitant la détection de difficultés financières. Cette analyse rétrospective se découpe généralement en deux étapes.

> La première dégage les dépenses et recettes financières structurelles et récurrentes. Ces dernières représentent les données résultant de décisions passées, prises par la commune ou par d'autres niveaux de gouvernement que la commune ne peut pas influencer. Elles servent de base structurelle sur laquelle la commune peut se reposer pour toutes études de ses comptes.
> La deuxième étape consiste à observer l'environnement socio-économique dans lequel évolue la commune (et les ressources induites) afin de tirer des tendances et énoncer des hypothèses qui serviront d'aide à la projection.

Quant à la partie prospective de l'analyse, correspondant à une troisième étape de la planification financière, elle consiste à calculer la marge nette d'autofinancement pour les années à venir. À ce stade, des scénarios sont proposés tenant compte des stratégies des responsables locaux, des évolutions estimées de la conjoncture et des tendances trouvées lors de l'analyse rétrospective. L'incertitude est, de cette manière, intégrée, permettant d'appréhender la globalité du risque financier lié au programme pluriannuel d'équipement et d'endettement.
Ces deux démarches, rétrospective et prospective, ne sont pas statiques. En effet, une mise à jour doit être effectuée chaque année, permettant à la commune de faire glisser sa planification au fil du temps. Le schéma 4 illustre les trois étapes mentionnées ci-dessus.

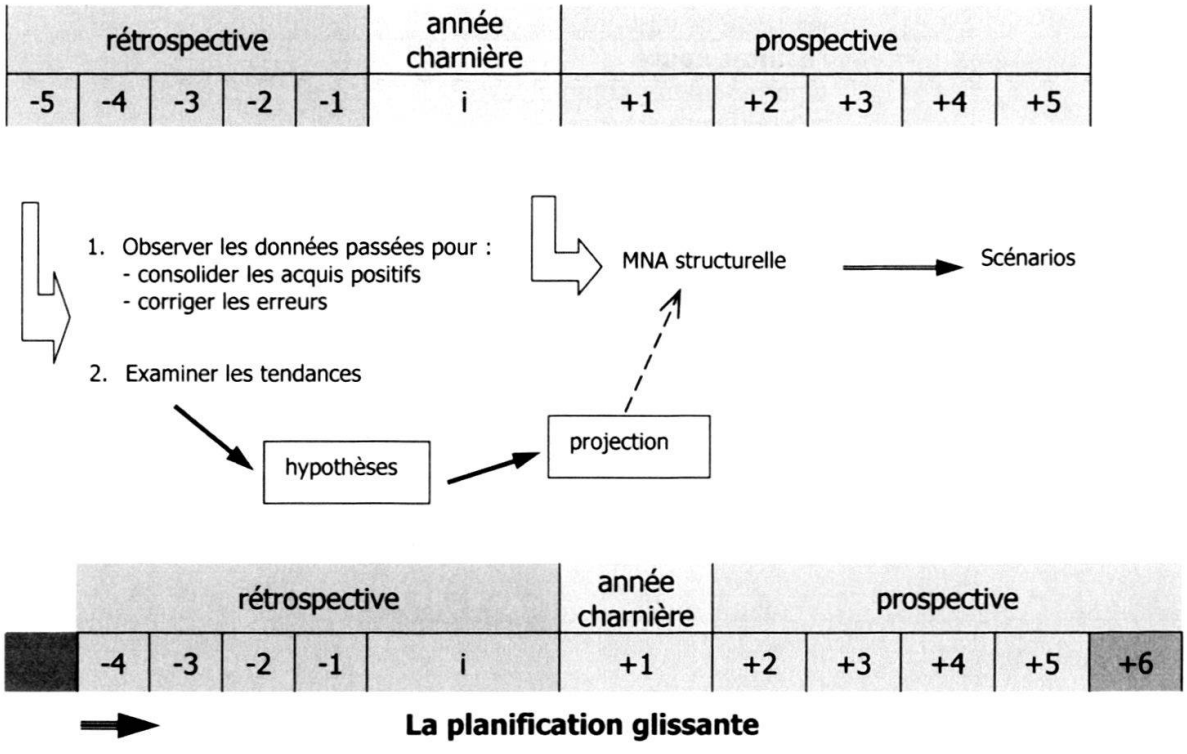

Schéma 4 - L'analyse rétrospective – prospective

Le calcul de la MNA ou Marge Nette d'Autofinancement

Le but d'une planification financière est d'estimer le solde budgétaire résiduel structurel, c'est-à-dire de définir annuellement quels sont les moyens dont dispose la commune à la fin de l'exercice pour financer de nouveaux investissements, mettre en œuvre les décisions de gestion choisies ou ajuster la fiscalité locale. La Marge Nette d'Autofinancement se trouve être la meilleure estimation possible de l'autonomie financière. Or, l'objectif étant d'établir une stratégie à long terme, il est nécessaire de ne prendre en compte que les montants permanents et réguliers. C'est la notion de MNA structurelle.

La méthode d'analyse et de calcul est résumée dans le schéma 5 construit de manière à suivre pas à pas les différentes étapes permettant d'obtenir la MNA structurelle. Partant des comptes officiels acceptés par le législatif communal (résultat comptable), on calcule successivement les résultats épurés, le cash flow, la marge brute d'autofinancement et, enfin, le passage de la MBA à la MNA.

-	charges de fonctionnement
=	**résultat comptable**
	ajustements:
+	dépenses uniques
-	recettes uniques
+	imputations internes des charges
-	imputations internes des produits
=	**résultat épuré**
+	amortissements comptables
+	attributions aux réserves
-	prélèvements sur les réserves
=	**cash flow**
-	amortissement minimal légal
-	réserves obligatoires
=	**marge brute d'autofinancement (MBA)**
+ / -	*corrections* :
	• impôts réguliers
	• impôts irréguliers
	• approvisionnement en eau
	• protection des eaux
	• ordures
=	**marge nette d'autofinancement (MNA)**

Schéma 5 - L'algorithme de calcul de la MNA

La première étape consiste par conséquent à épurer le résultat comptable de deux sortes d'opérations par la méthode de la compensation intégrale:

> l'élimination des montants exceptionnels ou uniques sur la période d'analyse parce qu'on veut se baser sur des politiques publiques locales durables. On ajoute donc au résultat comptable les dépenses uniques et on diminue ce dernier des recettes uniques.

La nécessité de la correction est d'autant plus importante que la commune est petite. En effet, dans cette situation, les variations annuelles se ressentent davantage étant donné que le volume budgétaire est plus faible. Par contre, pour une grande commune, les montants totaux peuvent être relativement stables d'une année à l'autre. Si tel est le cas, un certain volume de dépenses «uniques» peut être pris en compte dans la prévision.

> les imputations internes puisqu'elles gonflent les totaux sans en modifier le résultat. En effet, les écritures en charges et produits sont identiques. Pour obtenir le résultat épuré, on ajoute les premières et retranche les deuxièmes. Cette opération est purement formelle.

Le cash flow correspond au résultat épuré additionné des amortissements ordinaires et supplémentaires, ainsi que des attributions aux réserves et auquel on soustrait les prélèvements aux réserves. Le cash flow n'a pas véritablement d'utilité directe en gestion des finances publiques locales parce que la législation impose la couverture des frais et oblige de prendre en compte les amortissements financiers. Toutefois, il est calculé à titre indicatif parce qu'il a la même signification que dans le secteur privé, artisanal ou industriel. En effet, en Suisse les exécutifs communaux, hormis pour les grandes communes, étant de milice, on suppose que les responsables des finances sont familiers avec cette notion, par exemple parce qu'ils travaillent eux-mêmes dans une PME ou dans un domaine touchant aux finances. Par conséquent, passer par le cash flow pour calculer la MNA représente un point de repère.
Tout comme l'entreprise, la commune ne peut pas employer la totalité de son cash flow. Premièrement, il faut tenir compte des amortissements. Dans le plan comptable harmonisé comme dans une majorité de cantons, les communes doivent procéder à des amortissements financiers en diminution de la dette. En d'autres termes, l'amortissement comptable doit toujours être complété par un remboursement effectif de la dette ou une reconstitution des capitaux pour un montant identique. Selon la règle d'or de l'équilibre budgétaire, l'amortissement doit correspondre à la durée de vie du projet financé par emprunt. Étant donné que l'amortissement représente un décaissement effectif définitif et que nous ne considérons pas sa reprise comme une méthode acceptable, il est nécessaire de déduire l'amortissement minimal légal du cash flow.
Deuxièmement, pour certaines tâches financées selon le principe de l'utilisateur-payeur (distribution d'eau, par exemple) ou du pollueur-payeur (enlèvement des ordures, évacuation et épuration des eaux, etc), les soldes comptables, en particulier les éventuels excédents de recettes, ne peuvent pas être virés dans le compte principal de la commune, mais sont réservés. On parle de «réserves obligatoires» ou de «financement spéciaux». Ce sont des charges qui absorbent définitivement une part du cash flow et qui n'appartiennent par conséquent plus à l'autofinancement.
La MBA correspond au terme «marge d'autofinancement» que l'on retrouve généralement dans la littérature. C'est un concept d'épargne nette. Dans la planification financière, nous procédons à un affinement de ce concept d'autofinancement. En effet, nous considérons qu'une distinction entre la MBA et la MNA est nécessaire afin de traduire la stabilité et la permanence des moyens financiers à disposition. La notion de MBA n'est pas suffisante pour deux raisons.

> Elle ne permet pas de distinguer les recettes structurelles et celles qui sont conjoncturelles ou irrégulières. Par conséquent, si des investissements sont basés sur des recettes irrégulières et que ces dernières s'affaiblissent dans le futur, la commune pourrait ne plus avoir les moyens de financer le service de la dette, ce qui nécessiterait une augmentation de la cote d'impôt.

> La MBA prend en compte des options de gestion décidées dans le passé par la commune. Mais certaines ne sont pas pertinentes, tels que combler le déficit des tâches environnementales par le compte principal. En calculant la MNA, on élimine ce problème.

La MNA est non seulement un résultat, celui du compte de fonctionnement en l'occurrence, mais également un instrument de prévision puisqu'elle représente le solde disponible pour financer de nouvelles décisions de gestion et permet de construire des pronostics de développement pour l'avenir. Le Tableau 6 ci-dessous donne un exemple de calcul de la MNA (analyse rétrospective) et forme, avec le Tableau 7, la liaison pour la partie prospective de la planification financière.

Tableau 6 Exemple de calcul de la MNA		**commune de Le Mouret, 2003-2005**			
		2003	**2004**	**2005**	**Tableaux***
	1	2	3	4	5
	Produits de fonctionnement	9'791'452	11'382'658	10'032'799	2-1
-	Charges de fonctionnement	9'758'336	11'323'834	9'886'376	2-1
=	**Résultat comptable**	**33'116**	**58'824**	**146'423**	2-1
+/-	correction des compt. intercommunales	0	0	0	2-2
+	Dépenses uniques	108'708	215'688	2'100	2-3
-	Recettes uniques	6'309	1'213'963	318'719	2-3
+	Imputation interne des charges	773'922	645'322	591'629	2-6
-	Imputation interne des produits	773'922	645'322	591'629	2-6
=	**Résultat épuré**	**135'515**	**-939'452**	**-170'196**	
+	Amortissements ordinaires	394'444	393'835	387'972	2-4
+	Amortissements supplémentaires	929'311	2'292'474	712'990	2-4
+	Attribution aux réserves	46'448	138'329	105'055	2-5
-	Prélèvement sur les réserves	158'449	328'972	351'998	2-5
=	**Cash Flow**	**1'347'269**	**1'556'214**	**683'823**	
-	Amortissement minimal légal	392'586	393'581	387'972	5-6
-	Réserves obligatoires	26'400	76'050	45'000	2-5
=	**Marge brute d'autofinancement (MBA)**	**928'283**	**1'086'584**	**250'851**	
	corrections:				
	a) impôts ordinaires (différence)	-275'762	-430'146	113'661	3-6
	b) impôts irréguliers	-348'434	-351'643	-511'688	3-2
	c) approvisionnement en eau	-10'111	-10'762	-40'679	3-70
	d) protection des eaux	45'769	84'316	2'667	3-71
	e) ordures ménagères	11'445	-44'831	40'017	3-72
=	**Marge nette d'autofinancement (MNA)**	**351'191**	**333'518**	**-145'171**	

Tableau 6 - Exemple de calcul de la MNA Commune de Le Mouret, 2003-2005)

Tableau 7	Prévisions pour la période 2006-2010, commune de Le Mouret							
Rubriques		**Tableaux**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
1		2	3	4	5	6	7	8
Recettes:								
1. Produit de fonctionnement:		2-1	10'032'799					
a) recettes uniques	-	2-3	318'719					
b) imputations internes	-	2-6	591'629					
c) impôts directs comptabilisés	-	3-6	5'556'037					
d) impôts irréguliers	-	3-2	511'688					
Total 1 (x 1.00 + 3000 annuel d'impôt sur véhicules)			**3'054'726**	**3'057'726**	**3'060'726**	**3'063'726**	**3'066'726**	**3'069'726**
2. Recettes fiscales:								
c) impôt directs pers.physiques (x 1.025)	+	3-6	5'578'604	5'578'604	5'130'442	5'258'703	5'390'170	5'524'925
impôts directs pers.morales (x 1.00)	+	3-6	91'094	91'094	83'443	83'443	83'443	83'443
d) impôts irréguliers (minimax)	+	3-2	307'549	307'549	307'549	307'549	307'549	307'549
3. Environnement	+	7-1	2'005	2'005	2'005	2'005	2'005	2'005
Total 2 des recettes			**9'033'977**	**9'036'977**	**8'584'164**	**8'715'425**	**8'849'892**	**8'987'647**
Dépenses:								
4. Charges de fonctionnement:		2-1	9'886'376					
e) dépenses uniques	-	2-3	2'100					
f) imputations internes	-	2-6	591'629					
g) réserves	+	2-5	-246'943					
5. Fonctions particulières:								
h) culture	-	2-8	443'159					
i) santé	-	2-8	1'077'829					
j) transports	-	2-8	561'477					
k) amortissements ordinaires	-	2-4	387'972					
amortissements supplémentaires	-	2-4	712'990					
Total 3 x 1.00			**5'862'278**	**5'862'278**	**5'862'278**	**5'856'285**	**5'856'285**	**5'856'285**
g) réserves obligatoires	+	2-5	45'000	45'000	45'000	45'000	45'000	45'000
6. Fonctions particulières:								
h) culture (x 1.011)	+	2-8	443'159	448'034	452'962	457'944	462'982	468'075
i) santé (x 1.04; x 1.15 dès 2008)	+	2-8	1'077'829	1'120'942	562'221	646'554	743'537	855'068
j) transports (x 1.3)	+	2-8	561'477	729'920	948'895	1'233'564	1'603'633	2'084'723
k) amortissement minimal	+	5-6	387'972	376'172	299'372	293'359	272'983	271'710
7. Intérêts passifs nets (x 0.025)	-	5-7	0	9'699	19'104	26'588	33'922	40'746
Total 4 des dépenses			**8'368'015**	**8'572'646**	**8'151'625**	**8'506'119**	**8'950'499**	**9'540'115**
MNA prévisionnelle "potentielle" (Total 2 - Total 4)			**665'962**	**464'331**	**432'539**	**209'306**	**-100'607**	**-552'468**

Tableau 7 - Prévisions pour la période 2006-2010, commune de Le Mouret

Il est important de rappeler, à ce stade, que la marge nette d'autofinancement calculée lors de la prévision n'est pas entièrement disponible pour de nouveaux investissements. En réalité, celle-ci couvre trois domaines:

> les investissements décidés dans le passé en cours de réalisation ou non encore commencés;
> les investissements de renouvellement, destinés à remplacer les équipements existants de la commune arrivant en fin de vie, afin de maintenir le niveau de qualités de ces derniers;
> les investissements de développement, c'est-à-dire les nouveaux projets qui augmentent l'attractivité de la commune.

Dans cette optique, la planification financière doit s'achever par l'élaboration d'un programme d'investissements contenant tous les projets futurs, accompagné de leur priorité et de leurs coûts estimés. Ceci permet de comparer besoins d'équipements et contrainte budgétaire prévisionnelle afin de connaître les projets réellement envisageables. Cette utilisation de la MNA est la plus appliquée, parce que tout habitant d'une commune désire volontiers avoir davantage d'infrastructures et de services locaux à sa disposition. Toutefois, ce n'est pas le seul scénario envisageable. La commune peut également décider de baisser les impôts, d'effectuer des amortissements supplémentaires, de subventionner des prestations particulières ou alors de garantir le service d'un nouvel emprunt. Les deux premiers usages sont aussi très fréquents.

Les variables d'ajustement

La planification financière développée dans la présente étude est fondée sur une dynamique budgétaire composée d'un circuit et de diverses relations, qu'il est important d'expliquer avant d'entamer l'analyse détaillée. Le schéma 8 permet de visualiser les interrelations en jeu, développées ci-après, entre les diverses variables entrant dans la détermination d'un budget, ainsi que dans une planification financière.
Une fois la MNA structurelle estimée lors de la phase prospective, les responsables locaux doivent en décider la meilleure utilisation, soit choisir l'impôt adéquat ou les investissements à mettre en œuvre dans un contexte imprégné d'incertitude. Ces choix s'inscrivent dans une dynamique permettant deux scénarios:

scénario 1

L'amorçage par l'investissement et le bouclage par la variable fiscale via le taux de l'impôt; en d'autres termes, on fixe les investissements souhaités et si la MNA est insuffisante, on l'ajuste par une hausse de la fiscalité. Encore faut-il que cette dernière soit possible en regard du plafond légal des taux qui peut exister ou de la concurrence fiscale;

scénario 2

L'amorçage par le taux, assumé invariable, et le bouclage par l'investissement: dans ce cas, il faut «faire avec» la MNA structurelle donnée par une fiscalité invariable, qui corsète alors le volume de l'investissement possible.

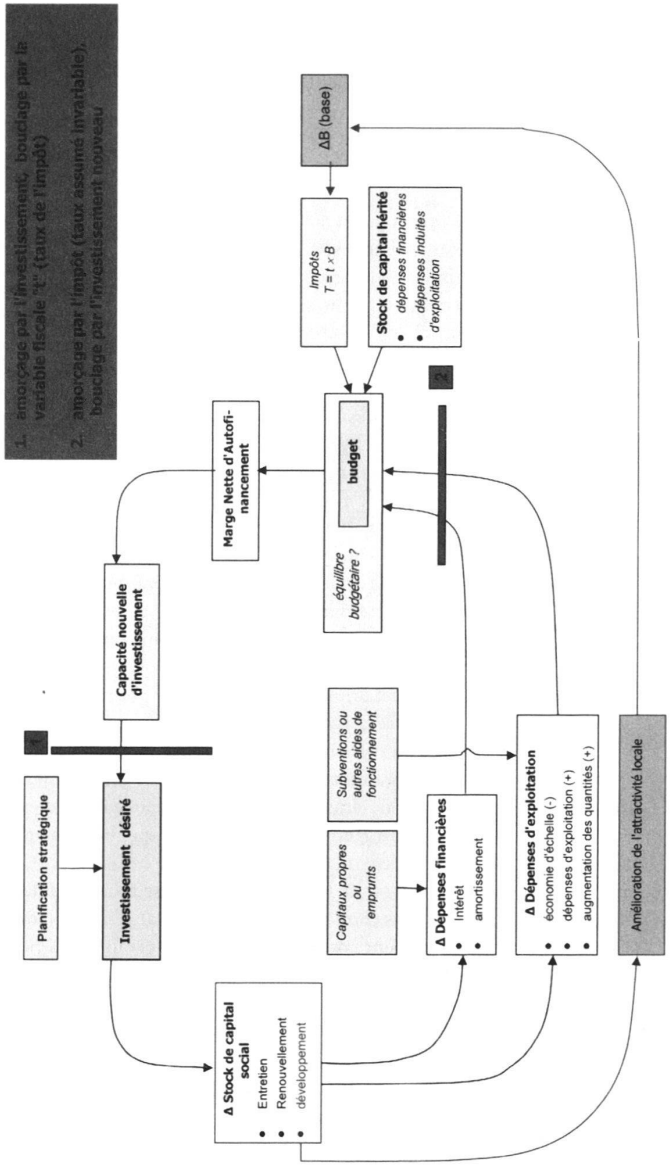

Schéma 8 - La dynamique budgétaire: lien entre budget et investissements

Les deux variables d'ajustement, nommées également variables de gestion, permettant de maintenir l'équilibre budgétaire dans chacun des scénarios d'amorçage, sont par conséquent l'investissement (faut-il le réaliser ou pas?) et l'impôt (faut-il qu'il augmente ou une baisse est-elle envisageable?). À court terme, c'est-à-dire pour la période de prévision, deux scénarios (dessinés en jaune dans le graphique) sont concevables, suivant la variable d'amorçage choisie (représentée en rouge). Le long terme (en saumon) joue sur l'attractivité de la commune.

Dans le premier bouclage possible (amorçage en 1), le circuit est ici amorcé par l'investissement et bouclé par le taux d'imposition. L'investissement désiré est tout d'abord réalisé, puis un contrôle de l'équilibre budgétaire est effectué en tenant compte des coûts de fonctionnement qui résulteraient de l'investissement. Pour savoir si l'investissement est envisageable, il faut en estimer les dépenses financières (intérêt et amortissement), les dépenses directes d'exploitation du capital, en d'autres termes celles liées à l'infrastructure (concierge, énergie, assurance, etc.) et les dépenses consécutives, celles nécessaires à l'exploitation du bien collectif local (l'offre des «saisons culturelles» si l'investissement est un théâtre, par exemple). Ces informations, qui ressortent du programme d'investissement, sont alors intégrées au budget de la commune. Si l'équilibre n'est pas respecté, la quotité d'impôt est modifiée pour le retrouver. Toutefois, cette méthode pose problème: l'ajustement par le niveau de pression fiscale (qu'on appelle «l'effet taux») suppose une élasticité parfaite des ressources aux dépenses réalisées afin de maintenir l'équilibre du budget et, par conséquent, évince toute éventualité d'un déséquilibre futur de ce dernier. C'est oublier que la hausse (ou baisse) d'impôt est limitée légalement ou peut l'être par la concurrence fiscale locale.

Dans le second cas (amorçage en 2), le taux d'impôt est supposé inchangé. Il en résulte une MNA contraignante, qui ne peut varier. Les responsables locaux peuvent ensuite décider le ou les investissements à réaliser. À horizon limité, ce dernier sert d'abord au renouvellement des infrastructures existantes, c'est-à-dire à maintenir en place le stock de capital de production des services collectifs locaux. La fiscalité ne pouvant être modifiée, l'investissement en question doit être financé par la marge nette d'autofinancement disponible, que celle-ci serve à payer directement le nouvel investissement ou qu'elle le finance indirectement par un emprunt supplémentaire. Si l'équilibre budgétaire est respecté et que la capacité d'investissement l'autorise, l'investissement peut être mis en œuvre. Dans le cas contraire, il s'agira de revoir à la baisse l'investissement désiré ou de l'ajourner à plus tard. Ce circuit est à refaire pour chaque nouvel investissement. Dans cette première dynamique, l'impôt (soit le budget) sert d'amorçage et le nouvel investissement constitue la variable terminant la boucle.

À long terme (couleur saumon), autrement dit sur un horizon supérieur à ti+5, une commune devrait s'efforcer de réaliser des investissements qui correspondent à des investissements de développement. Le but est d'obtenir un retour réel sur investissement, à travers l'amélioration de l'attractivité locale. En effet, la commune espère attirer davantage d'habitants ou d'entreprises sur son territoire et ainsi élargir sa base d'impôt, ce qui se traduirait par une augmentation des recettes fiscales et un renforcement de sa MNA. C'est ce qu'on appelle l'effet-base. Celui-ci évite une hausse du taux d'imposition pour assurer le besoin additionnel de financement, dû au nouvel investissement, et maintenir l'équilibre du budget.

On constate qu'à court terme la variable d'ajustement est représentée soit par l'investissement (est-il réaliser ou pas), soit par le taux d'imposition (effet-taux), tandis qu'à long terme

le niveau de recettes fiscales à travers l'effet-base joue ce rôle. Dans aucun cas, l'amortissement est considéré comme une variable de gestion.

3. CONCLUSION

La planification financière peut être définie de façon plus précise. Elle rassemble dans une dimension temporelle de moyen terme:

> les informations concernant l'analyse des coûts;
> les principes attachés à l'autofinancement de certaines tâches;
> la politique d'investissement: elle doit permettre de fixer les besoins de la collectivité visant à maintenir en bon état son capital de production et, si possible, à le développer en fixant les priorités; en coordination avec les plans d'aménagement local et régional;
> une politique d'amortissement respectant le principe d'équivalence dans le temps;
> et une gestion de la dette, afin (i) de mettre en œuvre des politiques locales sur plusieurs années et (ii) de fixer un ordre de priorité des dépenses lié à celui des investissements, qui permet un emploi ménager des fonds, tout en tenant compte de l'équilibre du budget de fonctionnement.

La planification financière résulte d'une réflexion stratégique sur les objectifs, les moyens et les étapes du développement d'une collectivité locale, d'un point de vue autant quantitatif que qualitatif.
Notons qu'à partir de là, il devient intéressant pour la commune d'élaborer un tableau de bord, choisissant successivement des ratios de résultats, de performance et de risque, car ils reposeront alors sur une base structurelle, donnant des prévisions et des projections réalistes.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

N. BOCHUD *Planification financière communale: méthode et application à la commune de Le Mouret*, mémoire de master, Département d'économie politique, Université de Fribourg, 2006

C.D.C.F. (Conférence des Directeurs cantonaux des Finances) *Manuel de Comptabilité publique*, 2 tomes, Editions Paul Haupt, Berne, 1981

B. DAFFLON *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Collection Collectivités territoriales, 2ème édition, Paris, 1998

B. DAFFLON *Comment organiser la performance des politiques publiques: présentation d'un concept nouveau*, Politiques et Management publics, vol. 17/2, juin 1999, pp. 105-121

B. DAFFLON *La planification financière dans les communes*, cours de master, Département d'économie politique, Université de Fribourg, 2006

A. GUENGUANT Analyse financière des communes, Economica, Collection Poche Finances Publiques, Paris, 1998

M. STALDER Öffenliches Rechnungswesen, *Das Harmonisierte Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden im Clinch*, Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, Soleure, 1999

Questions - Perspectives

La check-list qui suit est un support à la décision. Elle vous offre la possibilité de faire un «tour de contrôle» de votre situation et de mettre à profit les éléments abordés dans l'article ci-dessus.

> En quoi un Plan Comptable Harmonisé pour les communes est-il un élément essentiel de toute planification financière?
> Quels sont les domaines d'intervention des finances communales dont le PCH est l'instrument privilégié et comment ce dernier lie-t-il ces domaines de manière cohérente?
> Pourquoi et comment concilier les dimensions temporelle et spatiale des budgets communaux?
> Comment s'organise la planification financière autour de l'analyse rétrospective et prospective?
> Qu'est-ce qu'une «planification glissante», comment fonctionne-t-elle et qu'elle en est l'utilité?
> L'algorithme de calcul de la MNA: comment cela fonctionne et à quoi sert-il?
> La dynamique budgétaire: quelles sont les variables d'ajustement?
> La dynamique budgétaire: quel lien entre budget de fonctionnement et investissement?