



Olivier Wolf
Administrateur territorial

40 ans d'analyse financière dans les collectivités décentralisées

Mots-clés : finances locales - analyses financières - équilibre budgétaire - gestion de la dette - comptabilité publique locale - indicateurs - comptabilité patrimoniale

Les outils de l'analyse financière des budgets locaux se sont professionnalisés depuis 40 ans en fonction de l'évolution de ses finalités : de la garantie de l'équilibre budgétaire apparent à la constitution d'une information financière pertinente pour l'exercice d'une gestion autonome et d'un débat démocratique.

L'émergence de l'analyse financière dans la gestion locale est inséparable de l'histoire de nos 40 années de décentralisation. En effet, cette question de la sécurité et de l'optimisation du financement¹ ne s'est guère posée avant 1981, i.e. tant que les investissements des APUL demeuraient étroitement encadrés par le régime des subventions et une stricte régulation du crédit. Jusque-là, c'est presque en opérateurs de l'État que les collectivités ont fait face à l'évolution démographique et aux besoins de la reconstruction, bénéficiant à ce titre de conditions privilégiées sans avoir à mobiliser trop durement la fiscalité sur les ménages. Mais au moment même où les lois de décentralisation leur offraient plus de liberté, l'environnement économique et financier a commencé à profondément bouger : des transferts publics toujours plus

disputés, une stratégie de désinflation compétitive pesant sur le coût de la dette, de nouvelles normes sécuritaires et environnementales, tandis que parallèlement les élus se montraient soucieux de mieux répondre aux exigences sociales.

L'analyse financière a commencé dès lors à susciter un intérêt croissant dans le monde local, non qu'elle émergeât du néant mais parce que les circonstances rendaient nécessaire la recherche de concepts et d'outils capables d'éclairer les nouveaux enjeux et risques. Son développement est donc fortement marqué par les spécificités de l'environnement comme le monisme budgétaro-comptable² ou encore la séparation des fonctions et des comptabilités entre ordonnateur et comptable public, mais aussi par le tournant libéral des années 80 associé à une référence

¹ C'est la définition du sujet proposée au lecteur pour la suite de cette étude spécifiquement consacrée aux APUL (administrations publiques locales en comptabilité nationale).

² Dans un système moniste, la comptabilité générale et la comptabilité des opérations budgétaires sont des comptabilités d'engagement. Dans un système dualiste (comme celui de l'État), la comptabilité des opérations budgétaires est une comptabilité de caisse, et seule la comptabilité générale est une comptabilité d'engagement.

constante à l'efficacité dont l'initiative privée et l'entreprise sont censés fournir le modèle. Ont également joué les évolutions de sociologie politique, à la fois l'image de bâtisseurs et/ou de gestionnaires que souhaitaient renvoyer les élus et les attentes des citoyens/usagers d'en avoir pour leur argent.

L'objet de ce texte est de montrer que l'analyse financière, au départ simple outil facultatif et pé-

dagogique de pilotage d'un projet décentralisé, a peu à peu été mobilisée comme instrument de contrôle et de garantie pour les tiers. On essaiera d'abord de mesurer cette mutation (en ce compris ses limites) comme facteur de sécurité externe (I), pour retracer ensuite le processus normatif qui en est résulté (II) afin d'aboutir au cadre à peu près stabilisé que nous connaissons aujourd'hui (III).

1 Les règles budgétaires traditionnellement applicables aux collectivités n'ont pas empêché les dérives financières

La crainte du surendettement local n'est pas une spécificité de la période contemporaine. Déjà en 1783 le pouvoir central avait dû restreindre « par un bon règlement la liberté trop grande qu'ont eu les villes de s'endetter », suite à un premier essor spectaculaire du fait urbain³. Clairement, toutefois, la problématique a revêtu une dimension et une intensité nouvelles à proportion des budgets concernés dès lors que la libre administration a eu pour corolaire une responsabilité plus concrète.

A. La réglementation budgétaire a pu donner un sentiment de garantie prudentielle absolue

La littérature financière a longtemps considéré le risque collectivité comme négligeable en raison d'un arsenal réglementaire conçu pour prévenir l'endettement excessif. De ce fait, l'intérêt des analystes était essentiellement centré sur l'aide à la décision et les facteurs susceptibles d'y contribuer⁴.

Dans cet esprit, il s'agit avant tout de formaliser une politique municipale de développement pour le long terme en s'appuyant sur un bilan des forces et faiblesses qui aide à identifier les futurs possibles de la ville étudiée⁵. Les travaux portent principalement sur la planification urbaine par une approche économique des services offerts. L'objectif est de planifier le financement des équipements auquel la collectivité devra faire face en vérifiant que ses ressources lui permettront de supporter les annuités et les frais de fonctionnement induits⁶. Partir de la situation initiale, on évaluera les perspectives financières, compte tenu d'une part de l'évolution démographique et économique et, d'autre part, du niveau d'équipement déjà atteint et de celui projeté. Les responsables locaux ont évidemment à mesurer les conséquences des choix en discussion sur

l'équilibre global des comptes en essayant de déterminer sur toute la séquence la marge d'action requise pour réaliser la politique projetée⁷.

À cet effet, le système institutionnel offre sur l'ensemble de la période l'apparence d'une sécurité à toute épreuve. Antérieurement au basculement de 1982, l'approbation du préfet préalable à toutes les délibérations du conseil ou décisions de l'exécutif municipal⁸, notamment budgétaires, associé au lien entre investissement, subvention et emprunt, verrouille tout risque de dérapage financier. Cette « tutelle » prétorienne est ensuite remplacée par des procédures de contrôle *a posteriori*⁹, progressivement précisées¹⁰. Faisant intervenir les nouvelles chambres régionales des comptes, dont l'avis est un gage de neutralité, et le préfet qui sur cette base peut être conduit à se substituer à la collectivité, ce nouveau schéma demeure formellement très protecteur contre les défaillances¹¹.

En contrepartie, le droit national ne permet pas de déclarer une collectivité en faillite¹² et les actifs de la collectivité sont pour la plupart inaliénables dès lors qu'ils sont affectés au service public. L'État garde par ailleurs la capacité à intervenir en dernier ressort comme l'a montré la création d'un fonds de soutien pour les communes impactées par la crise des emprunts toxiques¹³. Plus généralement un fonds spécifique existe pour les communes connaissant des difficultés financières justifiant l'attribution d'une subvention exceptionnelle¹⁴. Ce dispositif subsidiaire est naturellement réservé aux situations les plus extrêmes, dans la seule optique de favoriser la mise en place d'un plan de redressement conditionné par un effort substantiel de la collectivité concernée¹⁵. En principe, la responsabilité presque illimitée des contribuables est donc censée être un puissant facteur de responsabilisation.

³ http://publications.utcapitole.fr/4693/1/Nelidoff_23493.pdf

⁴ *Communes gérer l'avenir au présent*, Joseph Carles, Nilles éditions fiduciaires, 1987.

⁵ *La nouvelle gestion municipale*, J Bouinot, Cujas, 1977.

⁶ *Financer les équipements communaux*, V Chomentowski, éditions du Moniteur, 1989.

⁷ *La commune ses comptes son budget*, F Giquel, éditions ouvrières, 1977.

⁸ Le mécanisme avait quand même été un peu assoupli par la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 relative à la gestion et aux libertés communales.

⁹ Article 7, 8, 9 et 11 de la loi du 2 mars 1982 repris aux articles L.1612-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹⁰ Par exemple lois n° 86-972 du 19 août 1992, n°86-972 du 6 février 1992, n°1994-504 du 22 juin 1994.

¹¹ Lorsque que le budget n'a pas été voté dans les délais, lorsqu'il est voté en déséquilibre réel ou apparent, lorsque le compte présente un déficit excessif et enfin lorsque les dépenses obligatoires ne sont pas acquittées faute de crédits ouverts.

¹² À la différence du chapitre 9 du régime des faillites applicable aux collectivités américaines.

¹³ Article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

¹⁴ Article L.2335-2 du CGCT. Fonds financés sur les crédits de la mission « relation avec les collectivités locales-chapitre 122-action 1).

¹⁵ Voir ainsi le cas récent de la ville de Grigny qui a bénéficié de subventions exceptionnelles suite à un rapport interministériel en juillet 2016.

Dossier

> Les finances
des communes

Néanmoins les normes administratives du contrôle budgétaire, focalisées sur l'articulation entre autofinancement et annuité de la dette, comportent plusieurs biais quant :

- au calcul de déficit : en comptabilité nationale le solde budgétaire correspond au besoin de financement hors flux d'endettement alors que le déficit des budgets locaux est considéré une fois les emprunts réalisés. Le budget de la collectivité est donc considéré en équilibre même lorsque la dette se creuse ;

- à l'application de la « règle d'or » entendue comme l'obligation d'affectation des recettes d'emprunt exclusivement au financement des investissements nouveaux. Dans les faits, sa traduction réglementaire n'en est qu'une dérivée amollie car elle requiert seulement la couverture annuelle par des ressources propres de l'amortissement contractuel du capital¹⁶ en ignorant la pluriannualité de l'encours. Si bien qu'intégrant des ressources externes comme les cessions d'actif ou le FCTVA, elle est largement déconnectée de la dépréciation patrimoniale réelle¹⁷.

Plus généralement, la littérature a matière à suggérer qu'une organisation qui admet la responsabilité en dernier ressort du niveau central encourage inévitablement l'indiscipline des acteurs décentralisés ou, dit autrement, que la garantie même implicite de l'État contribue au relâchement de la contrainte budgétaire des collectivités. Comme tout agent économique, celles-ci développent des comportements d'optimisation visant à contourner les règles au service de leurs objectifs propres. Diverses études économétriques¹⁸ ont montré cependant que cette crainte, qui était particulièrement fondée quand l'État assumait une part significative des augmentations de fiscalité directe locale, avait tendance à devenir plus marginale.

En résumé, on retiendra que la place déterminante accordée à l'équilibre budgétaire dans la gouvernance financière locale a totalement conditionné la démarche des analystes. Pour autant, malgré ses garanties apparentes, ce modèle de contrôle n'a pas évité des dérives répétées.

B. Margé les gardes fous, les collectivités françaises ont connu trois périodes de crise aux caractéristiques propres à chacune

Ayant longtemps vécu avec des taux réels négatifs, les APULs ont dû à compter des années 80 s'adapter à des annuités de dette qui n'étaient

plus érodées par l'inflation, ce qui a rendu l'arbitrage fonds propres/emprunt plus politique. Si pour la grande majorité, l'apprentissage s'est opéré sans douleur, plusieurs crises ont néanmoins marqué la transition. La première, au tiers des années 90, pourrait être qualifiée de crise d'obésité puisqu'elle touchait au stock de la dette. La deuxième, révélée vers la fin de la décennie 2000 s'assimile plutôt à un problème de malnutrition, au sens de qualité de la dette. Enfin le troisième désordre, presque à la même époque, ressemble un peu à une famine, s'agissant des difficultés d'accès à la liquidité durant la crise des marchés de 2008/2010.

La Cour des comptes a pu ausculter¹⁹ le processus de dégradation propre au premier épisode critique, associé aux années noires 1992/1996. Trois facteurs sont mis en exergue :

- l'insuffisante capacité à mobiliser l'effort fiscal²⁰, la faiblesse des recettes trouvant sa source dans les difficultés économiques qui dépassent le secteur local ;

- un autofinancement sous dimensionné pour assurer la charge de la dette, entraînant un effet boule de neige des charges d'intérêt ;

- une mauvaise appréciation et/ou maîtrise des risques, notamment dans des interventions industrielles et commerciales²¹ qui ne produisent pas les résultats escomptés, ou du fait d'une grande disproportion entre l'ampleur du projet et la surface réelle du porteur²².

Cette période est paradoxalement la plus féconde en production académique²³, marquée par une mutation des objectifs et matériaux de l'analyse, désormais recentrée sur le diagnostic du risque d'insolvabilité.

Le choc suivant naît de la fragilisation de l'épargne induite par l'explosion des charges consécutive à une gestion hasardeuse, voire spéculative, des taux d'intérêts, ce que l'histoire a retenu comme la crise des emprunts toxiques. La Cour des comptes²⁴ en a décrypté les principales causes :

- une incapacité à appréhender la gestion d'outils financiers « innovants » en situation d'asymétrie d'information ;

- une fuite en avant au fil des renégociations amplifiant la prise de risque ;

¹⁶ Lui-même soumis à des choix de gestion (conditions de durée et de modalité d'amortissement notamment).

¹⁷ Alors qu'en moyenne l'emprunt ne couvre environ qu'un tiers du financement.

¹⁸ La contrainte de budget des collectivités est-elle relâchée. A Guengant - JM Josselin, Revue d'économie régionale et urbaine, 2009.

¹⁹ Rapport public 1995, panel d'une 100^e de communes.

²⁰ Ce qui a justifié la mutualisation intercommunale mais pose la question de l'autonomie fiscale actuelle avec une fiscalité directe locale qui ne pèse plus aujourd'hui que 18 % des ressources contre 40 % 50 ans plus tôt.

²¹ Porté dans 1/3 des cas par des satellites (SEM...) où le preneur de risque final reste la collectivité (garanties d'emprunts par exemple).

²² 1/3 des difficultés concernent des équipements touristiques cumulant aléas de marchés et météorologiques. Sont également décrits de nombreux cas d'interventions économiques ou d'opérations immobilières (lotissements) ayant conduit à de graves mécomptes.

²⁴ Pour une synthèse l'ouvrage collectif du GRAL « Analyse financière des collectivités locales » - PUF - 1995.

En réaction, les méthodes se sont enrichies d'un volet mathématique souvent hors de compétence de la moyenne des gestionnaires locaux.

La dernière séquence est la suite directe de la dépression de 2008. L'assèchement du marché interbancaire, puis le « crédit crunch » consécutif à la crise des dettes souveraines autour de 2012 a conduit à une explosion des coûts de financement. Grâce aux mesures gouvernementales de soutien, cette tension n'a eu in fine qu'un effet passager sur l'accès au crédit, mais les collectivités ont découvert qu'inscrire des emprunts au budget n'était plus une garantie de pouvoir les contracter et que la gestion de la liquidité devenait une problématique à part entière. La volatilité et l'incertitude sur les marchés amènent logiquement les analystes à intégrer les enjeux de haut de bilan dans leur réflexion.

Le dénominateur commun de ces événements reste le rôle central de la dette et la capacité des gestionnaires locaux à concilier le poids des décisions passées et une stratégie de développement optimale et sécurisée.

C. La dette et sa gestion sont naturellement au cœur du risque financier

Du fait de son caractère pluriannuel et de son enchaînement flux-stocks, la dette a une place centrale dans l'analyse financière. Contrastant avec la conception allemande²⁵, elle est considérée en France comme un moyen de financement normal des collectivités locales. À première vue, il semble en effet équitable de répartir sur l'ensemble des générations utilisatrices d'un équipement les charges découlant de sa réalisation. L'amortissement financier, quand il est adossé à la durée de vie du bien financé, se substitue à l'amortissement technique rarement réalisé.

Des approches différentes ont pu être développées : si l'investissement représente un flux régulier, en période de stabilité monétaire, les intérêts expriment la valeur que la collectivité attribue au temps et le prix supplémentaire que le contribuable doit supporter, en équivalent impôts, pour anticiper sa satisfaction en termes d'investissements collectifs²⁶. L'arbitrage politique entre financement sur fonds propres ou dette se résume alors à un arbitrage d'utilité impatience/coût²⁷. Cet arbitrage est, bien entendu, conditionné par la position dans laquelle se trouve la collectivité au regard de la maturité de son développement.

Des établissements bancaires, conscients que le politique a tendance à survaloriser le présent, ont parfois joué les apprentis sorciers en faisant miroiter des gains « magiques ». La banalisation du recours à l'emprunt²⁸ a également pu donner un sentiment d'ivresse de liberté et une déculpabilisation à rebours de la gestion dite « en bon père de famille » souvent mise en avant bien qu'elle ait que peu de sens en gestion publique. C'est ainsi que sont apparues les propositions de rallongement de dette dans les années 80 : en affichant facialement une baisse d'annuité, on augmentait sévèrement le coût total du crédit. Ou encore les renégociations d'emprunts toxiques dans les années 2000 pour repousser toujours plus loin le moment douloureux du débouclage de positions perdantes, à l'instar d'un bourreau troquant quelques minutes de vie supplémentaires.

La relation asymétrique entre prêteurs et emprunteurs a été depuis largement disséquée. La théorie économique, avec le concept d'aléa moral, a montré à quels excès la maximisation de l'intérêt particulier de la banque sans prise en compte des conséquences de la décision sur l'utilité collective peut mener quand les incitations faussent la rationalité du comportement²⁹. De manière plus prosaïque la haute juridiction financière a pudiquement relevé que certaines collectivités avaient eu tendance à se reposer, parfois avec beaucoup d'aveuglement, sur les conseils des banques qui influençaient ainsi la prise de décision³⁰. Dès 1991, elle avait sans succès proposé de transposer aux mondes locaux les procédures de redressement judiciaire avec notamment la possibilité pour le juge de définir les efforts à consentir en cas de cessation de paiement, mais surtout des modalités de leur partage entre les différentes parties (contribuables, banques, fournisseurs, collectivités...).

Des élus locaux ont aussi vendu la proie pour l'ombre, sauf que dans quelques cas la notion de soutien abusif ou encore le défaut de conseil définis par le code du commerce ont trouvé à s'appliquer. Dans beaucoup d'autres cas, les biais cognitifs³¹, voire plus cyniquement le calcul politique à court terme, ne semblent pas étrangers aux comportements pathologiques dont seule sans doute une véritable procédure de mise en responsabilité devant la Cour de Discipline Budgétaire et Financière serait dissuasive.

Si l'analyste a peu de prise sur les décideurs, hors sa fonction de conseil, les ajouts successifs de la réglementation ont aidé à affiner progressivement son référentiel.

²⁴ Rapport public thématique de 2011 sur la gestion de la dette publique locale.

²⁵ Ou, le titre de créance (Schuldschein), intègre étymologiquement une évidente notion de culpabilité.

²⁶ Au taux réel de 2 %, un rapide calcul montre qu'en reportant sa dépense de 5 ans on obtient un pouvoir d'achat supplémentaire de 10 %.

²⁷ La commune ses comptes son budget, R Dosiè-M Wolf, éditions ouvrières, 1988.

²⁸ Notamment l'accès au marché des changes et des options.

²⁹ Ici la protection apportée par l'inscription en dépense obligatoire, la création de fonds de soutien par l'Etat, ou des ratios prudentiels (Cooke à l'époque) pénalisant peu leurs prêts. Les nouvelles normes dites de Bâle 2 ou 3 ont renforcé le coût du risque par une appréciation plus fine de la solvabilité emprunteur même si elles ont pu être contournées par des mécanismes de titrisation.

³⁰ La création en 2013 d'une agence publique locale de financement permettra de corriger certains des biais évoqués.

³¹ Voir à ce sujet les études d'économie comportementale dans le domaine du jeu (Kahneman-Tversky).

2 Le renforcement des normes et une plus grande transparence des comptes locaux ont répondu pour une part au besoin d'encadrer davantage le risque financier

Les règles formelles anciennes n'ayant apporté qu'une protection illusoire face aux cas les plus extrêmes, le législateur a été conduit à préciser et renforcer l'encadrement du contrôle budgétaire et des référentiels comptables. L'analyse financière s'est normalisée et homogénéisée dans ce sillage. Reste qu'au-delà du juridisme, c'est par le renforcement de l'information qualitative accessible au contrôle citoyen que s'exprime le mieux sa valeur ajoutée.

A. Un contrôle budgétaire qui s'adapte et une fonction de conseil qui se développe

Dans sa conception d'origine, le contrôle budgétaire s'est montré de moins en moins protecteur. Déjà cité, le rapport public de 1995 de la Cour avait mis en lumière les lacunes qui empêchaient de déceler des faits patents de dissimulation et d'insincérité, notamment en cas de portage par des organismes tiers³². Camouflant le véritable déficit, ces pratiques de démembrement rendaient quasi impossible l'appréciation de la situation financière réelle à partir des indicateurs usuels. En réaction, les pouvoirs publics se sont évertués à combler les failles par trop béantes.

En dix années, ce ne sont pas moins de cinq lois qui sont venues enrichir l'appareil de prévention et de redressement des situations dégradées. Le principal enjeu consistait à raccourcir les délais d'intervention de la tutelle, borner le pouvoir des élus dès le constat de difficultés et renforcer celui des chambres régionales des comptes³³. La notion centrale de déficit du compte administratif, qui conditionne le déclenchement de la procédure, a été précisée en intégrant une vérification de la sincérité des inscriptions des recettes et des dépenses³⁴, là où l'indispensable régulation butait sur les talents d'optimisation comptable d'ordonnateurs peu scrupuleux.

La création en 1993 d'un réseau d'alerte sur les finances locales vise à détecter avec moins de retard les cas les plus flagrants en partant d'une grille d'analyse formalisée. Cette organisation vient compléter le dispositif de suivi de la situation financière des communes initié dès 1991 par la direction générale de la comptabilité publique. Sans surprise, les travaux des chambres régionales avaient montré en effet qu'une condition décisive du redressement d'une situation dégradée était la précocité du diagnostic, exigeant des

outils et des méthodes partagés contrebalançant la longueur du cycle budgétaire. En ce sens, outre son rôle de soutien au tissu entrepreneurial, l'instauration d'une réglementation relative aux délais de paiement³⁵ a apporté un levier de détection précoce des fragilités potentielles.

L'efficacité de la veille attendue de l'État central dépend largement de la capacité des services en charge de traiter l'information et des méthodes déployées. Toujours en 1995, la Cour soulignait l'insuffisance des moyens en personnel affectés à cette mission par les préfetures. Cet aspect a malheureusement évolué à contre-sens, un récent rapport public³⁶ mettant en évidence le caractère peu opérant des vérifications effectuées, la poursuite de la baisse des effectifs et de l'expertise tandis que la dématérialisation et l'automatisation des contrôles embarqués émergent trop lentement³⁷. Cela apparaît d'autant plus préjudiciable qu'une décentralisation responsabilisée appelle le contrepoids du juge qu'il soit des comptes ou de la légalité, et en amont une instance de saisine compétente et mobilisée.

Assurément, l'action des autorités ne saurait se cantonner au contrôle, d'où l'intérêt des démarches d'accompagnement ou de conseil, souvent en partenariat avec les associations d'élus locaux. En 2004, par exemple, a été très appréciée l'initiative de la direction générale de la comptabilité publique pour élaborer un guide d'analyse des risques externes³⁸. L'idée était d'aider les acteurs à hiérarchiser et interpréter les risques associés à leurs satellites et partenaires ainsi que d'en évaluer l'impact. Un second exemple a mérité l'attention, l'ouvrage collectif publié sous l'égide de l'association des communes urbaines de France³⁹ relatif aux enjeux d'agrégation des comptes aux fins de disposer d'une vision territoriale consolidée.

Mais, comme le soulignent régulièrement les rapports des juridictions financières, il n'y a pas d'analyse qui vaille sans comptes fiables ce qui, au-delà des irrégularités (voire parfois de malversations), passe par des normes comptables ancrées dans la vraie vie.

B. La revanche de la comptabilité générale

Dans son rapport de 1991 précité, la haute juridiction relevait plusieurs insuffisances de la présentation comptable, s'agissant en particulier d'engagements non comptabilisés voire hors

³² Ainsi près de 80 % des cas examinés présentaient des insincérités budgétaires et/ou financières allant de retards de paiement à l'artifice de la débudgétisation de dette.

³³ Lois n° 85-97 du 25 janvier 1985 et n°86-972 du 19 août 1986.

³⁴ Loi n° 94-504 du 22 juin 1994.

³⁵ Décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008.

³⁶ Rapport public annuel - février 2016.

³⁷ Déploiement depuis 2011 du dispositif ACTES-budgétaire qui ne sera finalisé qu'en 2020 pour les plus grosses collectivités.

³⁸ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/docs_divers/guide_risques.pdf

³⁹ <http://www.communautes-urbaines.com/index.php/Agr%C3%A9gation-des-comptes?idpage=27&afficheMenuContextuel=true>

budget, de transferts de charges occultes vers les organismes satellites, mais aussi de l'absence de provisionnement du risque principalement pour les garanties d'emprunts. Nombre des observations ont été suivies d'effets sous la contrainte des circonstances, mais elles s'inscrivaient bien dans une dynamique plus large d'amélioration de la qualité comptable.

La loi Administration Territoriale de la République (ATR)⁴⁰ a constitué un premier niveau de réponse. En rendant obligatoire la comptabilité d'engagement⁴¹, i.e. l'enregistrement de toute dette et créance dès le fait générateur, le contrôle budgétaire et la vérification de la sincérité des écritures ont gagné en consistance. Bien qu'encore à ce jour imparfaitement respectée, cette règle s'impose comme préalable au passage d'un régime de caisse à un suivi en droits constatés, fondement d'une image fidèle de la situation inséparable de la maîtrise du risque. Parallèlement, la prise en compte de la pluri annualité a permis de lier les financements aux crédits de paiement consommés au lieu du coût prévisionnel des opérations, réduisant les tentations de cavalerie tout en améliorant la lisibilité de la planification des investissements.

Surtout, un nouveau référentiel comptable, dit M14, a été déployé à partir de 1997. Il a amorcé le rapprochement avec le plan comptable général (PCG) de 1982, même si certains gestionnaires ont pu regretter l'appauvrissement dans certains domaines⁴². Cette instruction reprend les principes du PCG en proclamant que la comptabilité communale doit satisfaire aux obligations de régularité, de prudence, de sincérité et de permanence des méthodes tout en tenant compte des spécificités des collectivités quant aux finalités de service public financé par l'impôt. Les principales novations sont l'introduction du rattachement des charges et produits à l'exercice (y compris les intérêts courus non échus), à côté de la comptabilisation des amortissements et provisions. Il convient de noter la multiplication des annexes détaillant divers postes d'actif et du passif du bilan (états de la dette, des immobilisations, des crédits de trésorerie), mais aussi hors bilan (garantie d'emprunts, contrats de crédits bail par exemple). Elles complètent utilement l'information à la condition être correctement renseignées par l'ordonnateur.

Ce mouvement général de rénovation de la comptabilité publique locale s'est poursuivi depuis tant dans son cadre réglementaire⁴³ que doctrinal avec les travaux du conseil de normalisation des comptes publics⁴⁴ et la création d'un comité national de fiabilité des comptes locaux.

La nouvelle instruction M57 déployée en 2018 intègre progressivement les principes posés par le recueil des normes comptables en cours d'élaboration par le Cnosp⁴⁵. La fiabilité des écritures devient à cet égard un axe majeur des investigations des chambres régionales et de la Cour des comptes, relayée par l'expérimentation d'une démarche de certification⁴⁶.

Sur cette base, l'analyse financière locale peut envisager une convergence avec les méthodes d'audit des entreprises s'appuyant sur la comptabilité générale comme l'ont exposé les travaux de l'association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales au début des années 2000⁴⁷. Si la comptabilité communale demeure conforme à sa double fonction de support de gestion et d'information, l'émergence d'une dimension patrimoniale autorise à aller plus loin que l'optique purement budgétaire qui a longtemps été le principal horizon. En parallèle, les analystes élargissent leurs travaux au-delà des seuls risques potentiels d'insolvabilité pour s'essayer à décrire les conditions de formation du résultat et sa relation avec le bilan et le tableau de financement⁴⁸. Dans le même esprit, l'expérimentation en cours du compte financier unique⁴⁹ laisse envisager que l'examen de la comptabilité de flux de l'ordonnateur s'enrichisse d'informations patrimoniales tenues par le trésorier municipal dans son compte de gestion.

Outre son utilité pour la préparation des décisions politiques, l'analyse financière peut alors servir aux citoyens d'instrument pour évaluer ce qui s'est fait, comment cela s'est fait et à quel prix. La voilà promue comme source du débat démocratique local.

C. L'analyse financière comme vecteur de transparence et de dialogue démocratique

« Dans la cité, pour dire quelle est la bonne hauteur de la fiscalité ou la meilleure pondération entre les multiples objectifs de la gestion municipale, il n'y a pas de vérité managériale, mais le dialogue entre les administrés et les élus⁵⁰ ». Afin de faciliter cette communication démocratique, le citoyen peut s'appuyer sur le droit d'accès aux documents de la vie communale assuré par la commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Pour autant l'information doit être lisible et intelligible pour qu'elle puisse être appropriée par le plus grand nombre. Or sa recherche a un coût que le citoyen/électeur peut préférer rationnellement économiser si l'effort consenti ne peut à lui

⁴⁰ Loi n° 92-125 du 6 février 1992.

⁴¹ Article 51 de la loi du 6 février 1992 complété par l'arrêté du 26 avril 1996.

⁴² L'ancienne nomenclature M12, issue du PCG 1957, avait le mérite (peu utilisé il est vrai) d'organiser une détermination des coûts et prix de revient des principaux services municipaux par affectation des dépenses indirectes d'administration générale.

⁴³ Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁴⁴ Le Cnosp a été créé par l'article 136 de la loi n° 2001-1975 du 28 décembre 2001.

⁴⁵ A fin 2019 16 projets de normes ont été publiés.

⁴⁶ Article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

⁴⁷ Manuel pratique d'analyse financière, AFIGESE, 2005.

⁴⁸ Voir en ce sens l'évolution des versions de L'analyse financière des communes, JB Mattret, LGDJ, 1997, 2002 et 2019.

⁴⁹ Article 242 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018.

⁵⁰ R Dosièrre, M Wolf, précédemment cité.

Dossier

> Les finances
des communes

seul influencer le résultat du vote d'où la nécessité que le plus grand nombre ait accès aux données essentielles⁵¹. La transparence du processus de prise de décision ainsi que de l'incidence de celle-ci est donc essentielle pour un fonctionnement satisfaisant de la démocratie locale. La publicité des rapports des juridictions financières par la presse et les oppositions locales contribue à ce titre à réduire l'asymétrie d'information entre gouvernants et gouvernés. De manière plus sommaire la notation de certaines grandes collectivités, indispensable pour avoir accès au marché obligataire, peut donner une première approximation de la situation de l'entité. Cette transparence conduit dès lors les collectivités à travailler sur leur communication institutionnelle⁵².

Le renforcement de la réglementation suite à la crise des années 90 représente l'avancée la plus significative dans l'amélioration de l'accès des citoyens aux données de l'espèce. Dans son chapitre I de son titre 2 intitulé « de l'information des habitants sur les affaires locales », la loi du 6 février 1992 a imposé des obligations nouvelles en matière de mise à disposition du public d'annexes aux budgets et comptes locaux, s'agissant notamment des informations relatives aux satellites, aux associations et aux risques hors bilan (emprunts garantis), à la consolidation des résultats avec les budgets annexes, mais aussi de données synthétiques sur la situation financière de la commune. Suite à la crise des emprunts toxiques le législateur a encore affermi les exigences de communication sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune⁵³.

Ce sont là des textes majeurs de la décentralisation qui en formalisant le débat d'orientation budgétaire ont valorisé le rôle de l'opposition. La Loi Notre de 2015 a parachevé l'acquis en adaptant le contenu documentaire⁵⁴ qui s'inspire désormais beaucoup des prérequis techniques régissant

l'analyse financière. Ainsi le rapport de synthèse doit permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute et nette et de l'endettement, outre l'obligation d'explicitier les déterminants ayant conduits à ces hypothèses (fiscalité, tarification, engagements pluriannuels d'investissement, structure des effectifs...). Il n'y a pas à douter que le confort que perdront les majorités municipales avec ce partage de l'information sera, une fois que la jurisprudence en aura affiné les contours, récupéré par les autres acteurs qui auront la responsabilité d'exploiter ces matériaux.

L'ouverture des données locales favorisée par les nouvelles technologies de l'information et de communication devrait devenir un vecteur puissant de transparence et d'appropriation par le citoyen. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a répondu à cette attente en mettant en ligne dès 2013 la liasse des comptes individuels des communes consolidée avec ceux de leur établissement public⁵⁵ tandis que la direction générale des collectivités locales (DGCL) faisait de même avec les données relatives aux dotations à compter de 2019. Même si ces « datas » sont parfois mal déformées par tel ou tel média trop enclin au sensationnalisme et aux raccourcis méthodologiques, elles ouvrent néanmoins grand les portes à qui entend faire des finances de sa commune une affaire vraiment publique. À un niveau plus global, l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL⁵⁶) est chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et statistiques portant sur la gestion des collectivités grâce à quoi le débat pourra se nourrir des indispensables sources de parangonnage.

Faisant miel de ces multiples évolutions réglementaires, techniques et politiques, les analystes ont à accompagner le mouvement en structurant leur méthodologie en conséquence.

3 L'analyse financière s'est structurée dans ses outils pour offrir une méthodologie plus robuste

S'adaptant aux circonstances et aux nouvelles exigences de son environnement, l'analyse financière locale a atteint une relative maturité. Il n'empêche que les spécificités de la comptabilité des APUL et du service public perpétuent des différences avec le traitement du secteur privé, laissant plusieurs questions théoriques non résolues à ce jour.

A. La difficulté d'embrasser complètement la situation des collectivités

Traditionnellement, la situation financière d'une collectivité est étudiée à partir d'une batterie

d'indicateurs appelés ratios (rapport entre deux valeurs exprimées au même moment). On distingue les ratios de niveau (rapportés à la population) et ceux de structure qui combinent des données comptables. Le résultat est comparé dans le temps (sur plusieurs exercices) et dans l'espace (collectivités aux caractéristiques relativement identiques).

La direction générale des collectivités territoriales a publié dès les années 70 un guide des ratios⁵⁷ qui couvre cinq aspects de la gestion : l'évaluation du service rendu (6 ratios), la fisca-

⁵¹ Crise et réforme des finances locales – A. Guengant, JM Hualdeborde, PUF 1989.

⁵² La stratégie financière des collectivités locales, P. Laurent - B. Boyer, LGDJ, 1997.

⁵³ Article 93 de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 dite loi Maptam.

⁵⁴ Article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 dite loi Notre codifié aux articles L.2312-1 et R.2312-3 du CGCT.

⁵⁵ Données disponibles depuis 2000.

⁵⁶ Dont les missions sont définies par l'article L.1211-4 du CGCT.

⁵⁷ Ce document est complété à partir de 1982 d'une guide pratique d'analyse financière à destination des préfetures pour faciliter la mise en œuvre du contrôle budgétaire.

lité et la capacité d'épargne (16 ratios), l'effort d'équipement et son financement (13 ratios), la prévision budgétaire et la gestion des fonds notamment de dette et de trésorerie (13 ratios) et la marge de manœuvre (4 ratios). Avec la loi ATR⁵⁸, les collectivités sont obligées de produire les données synthétiques de leur situation. Au travers de 11 ratios⁵⁹ :

Ratios de niveau	1) DRF/pop 2) Produit des impositions directes/pop 3) RRF/pop 4) Dépenses d'équipement brut/pop 5) Encours de dette/pop 6) Dotation globale de fonctionnement/pop
Ratios de structure	7) Dépenses de personnel/DRF 8) Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal 9) DRF + remboursement capital dette RRF 10) Dépenses d'équipement brut/RRF 11) Encours de dette/RRF

Le réseau d'alerte des finances publiques a concentré son examen sur quatre indicateurs : la marge de manœuvre fiscale, la capacité d'auto-financement, la charge de la dette et celle des dépenses de structure. Si trois seuils sont dépassés, la situation est considérée comme dégradée, critique à quatre.

Ratio	Calcul
Marge d'autofinancement courant	Charges de fonctionnement + annuité de dette / produits de fonctionnement
Rigidité des charges structurelles	Frais de personnel + annuité de dette / produits de fonctionnement
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	Produits des impôts locaux / potentiel fiscal
Niveau d'endettement	Encours de la dette / produits de fonctionnement

De son côté, le réseau d'alerte DGCL ajoute aux ratios 2 et 3 précédents les 5 suivants :

Poids de la dette	Annuité/RRF
Financement charge dette	DRF + remboursement de dette/RRF
Niveau de dépenses	DRF/population
Rigidité des dépenses	Frais de personnel + intérêts de la dette/DRF
Pression fiscale	Produit des 4 taxes communes et EPCI/pop

Bien qu'extrêmement utile pour caractériser la collectivité, cette sélection a été très vite critiquée.

L'erreur serait évidemment de conférer à ces ratios une portée absolue alors qu'ils résultent de règles de comptabilisation parfois imprécises, et sont souvent contingents au contexte de la gestion communale en cause (notamment le degré d'intégration communautaire ou la politique d'externalisation)⁶⁰. Les précautions de lecture sont bien connues. L'évolution doit être interprétée dans la durée et non pour une seule année qui peut refléter des circonstances particulières. Les comparaisons dans le temps sont rendues plus malaisées du fait des décalages dans la collecte des informations consolidées. La moyenne est rarement la valeur idéale vers laquelle il faudrait tendre d'autant qu'elle ne donne pas, à la différence de la médiane, d'indication de dispersion.

Les ratios de niveau ne sont pas toujours d'un grand caractère explicatif. Même s'ils sont éminemment démocratiques, puisqu'un habitant en vaut un autre, ils sont souvent déconnectés des réalités humaines. C'est par exemple le cas du ratio [RRF/Pop] dès lors que la majorité des ressources proviennent des entreprises plutôt que des ménages⁶¹. Certains ratios de structure, plus représentatifs de la capacité de la collectivité à faire face à ses engagements, peuvent être jugés contradictoires⁶². Ainsi le ratio central de niveau d'endettement (Dette / RFF) utilisé par les instances de régulation expose à un biais en ce qu'il traduit à l'identique des situations bien différentes. En effet, sa décomposition mathématique en deux sous-ratios [Dette/épargne] * [épargne/RRF], fait ressortir qu'à niveau d'endettement identique une gestion performante (au fort taux d'épargne brute) et à risque faible (délai de désendettement bas) sera caractérisée à l'identique d'une autre moins performante à risque de dette élevé.

Tandis que l'utilisation d'un ratio pris isolément ne permet pas, sauf exception, de porter un jugement exploitable, une batterie de ratios peut noyer l'information ce qui a conduit les auteurs à suggérer la recherche d'un indicateur synthétique.

B. Sur la piste de l'indicateur synthétique

Plusieurs prototypes d'indicateurs, qui ont en commun de lier le stock de dette à un flux découlant d'un solde intermédiaire de gestion, ont été proposés sur le marché de l'expertise locale. Mais un unique modèle, simple et robuste, a conquis les praticiens du domaine.

De nombreux établissements bancaires ont développé leur propre méthodologie de cotation. Par

⁵⁸ Précisée par le décret n° 93-570 du 27 mars 1993 codifié à l'article R.2313-1 du CGCT.

⁵⁹ Les 5 derniers ne concernent que les communes de plus de 10 000 habitants. DRF et RRF sont respectivement dépenses et recettes réelles de fonctionnement.

⁶⁰ En raisonnant par l'absurde, la ville la mieux classée pourrait être celle qui ne rend pas de service public ou externalise le plus ses prestations.

⁶¹ Gestion financières des collectivités, M. Klopfer, édition Moniteur, 1993.

⁶² Analyse financière des communes, A. Guengant, Economica, 1998.

Dossier

> Les finances
des communes

exemple, le département d'analyse financière de la Caisse des dépôts⁶³ a testé un indice synthétique, additionnant 2 notes sur 20⁶⁴, pondérées à 50 % chacune, en fonction, d'une part, de la capacité de remboursement [Dettes / (dotation + fiscalité)] et, d'autre part, de la pression fiscale: (fiscalité ménages / revenu des ménages) et (fiscalité entreprises / bases brutes taxe professionnelle) au prorata du poids de chaque impôt dans le total.

Des experts reconnus⁶⁵ ont pu proposer, à la fin des années 90, d'autres approches inspirées de la culture d'entreprise. À l'instar du calcul de taux de rentabilité, l'épargne de la commune ne serait plus vue uniquement comme le renoncement à une dépense, mais comme une pseudo-rémunération du capital⁶⁶. Sont calculées de la sorte les rentabilités financière (résultat net / fonds propres) et économique (résultat d'exploitation / Dettes + fonds propres) en vue d'objectiver l'arbitrage entre l'autofinancement et la dette en fonction des taux d'intérêt et la performance de la collectivité. Ces schémas n'ont pas prospéré car, au-delà du doute sur le sens politique d'un taux de rentabilité appliqué au secteur public non industriel et commercial, tant le numérateur que le dénominateur présentaient des contraintes de fiabilité comptable rendant l'exercice en grande partie artificiel.

À moyen et long terme la question décisive n'est pas tant celle du niveau absolu de l'endettement ni même du niveau par habitant, mais celle de la capacité de la collectivité à rembourser dans le temps la dette présente en y consacrant son effort d'épargne, seule ressource récurrente à la différence des cessions d'actif⁶⁷. Le ratio de désendettement, qui rapproche l'encours de dette de la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité⁶⁸, apporte cet éclairage sur la solvabilité future. L'épargne en est l'élément central car il renseigne implicitement sur les ressources et dépenses de fonctionnement. En retenant la CAF brute plutôt que nette, c'est-à-dire après remboursement du capital de la dette, il présente le mérite d'être insensible à son mode d'amortissement.

Le délai de désendettement (dénomination équivalente) présente pourtant un certain nombre de biais. On lui reproche d'être une photo incomplète de la situation, aveugle au prix du temps car son dénominateur n'intègre pas les intérêts qui sont imputés sur la section de fonctionnement. Ainsi en prenant l'hypothèse d'une épargne de gestion⁶⁹ stable, le délai de désendettement diminuera d'année en année, toutes choses étant égales par ailleurs, du fait de l'amélioration autoentretenu de la CAF brute induite par la baisse des frais financiers résultant de

l'amortissement de la dette. Pour ne pas fausser l'interprétation et intégrer le prix du temps, le ratio aurait pu privilégier le rapport entre le stock de dette et l'épargne de gestion.

Plus encore, le dénominateur est extrêmement sensible. La volatilité qui en découle rend la comparaison d'une année sur l'autre peu significative. La stabilisation du mode de calcul de l'épargne est donc essentielle et interroge, par exemple, sur la méthode de la DGFIP qui ne retrace pas les flux exceptionnels à la différence d'autres praticiens excluant ces flux non récurrents. Il n'est pas rare dès lors de constater, sans explication évidente, des mouvements erratiques comme l'ont illustré les premières expérimentations de certification des comptes qui ont obligé les intéressés à passer de nombreuses charges en régularisation pour apurer le bilan.

Le ratio du délai de désendettement s'est néanmoins imposé comme la boussole de la littérature de l'espèce, sans qu'étonnamment il soit repris dans la batterie des ratios officiels de la DGCL. La justification la plus probable est qu'il ne dit rien sur les conditions d'équilibre de l'exercice, à la différence des ratios centrés sur l'annuité, ou encore parce que, conditionné par le niveau d'épargne, il doit être confirmé par une analyse prospective seule à même de garantir sa tenue dans le temps. Autre limite, il fait l'impasse sur la problématique patrimoniale et les forces ou faiblesses tenant à l'actif de la collectivité.

C. Des collectivités qui redécouvrent la problématique patrimoniale

L'usage du bilan comptable à des fins d'analyse n'est pas coutumier dans le monde local. Tout comme la dérive des continents a créé des espèces endémiques, la séparation entre les comptes de l'ordonnateur et du receveur a formaté la réflexion et les pratiques. Pourtant, c'est en ajoutant l'étude du patrimoine à celle des flux que la compréhension des finances des collectivités trouvera toute sa complétude.

Certes une gestion bilancielle indirecte était apparue dans les années 90 lorsque les acteurs ont compris que l'obligation de dépôt de la trésorerie sur le compte au trésor impliquait de ramener le fonds de roulement à un niveau résiduel (et de réduire à due concurrence l'endettement long terme) afin de minimiser le coût d'opportunité d'une ressource non rémunérée. Cela a conduit les ordonnateurs à s'intéresser, par le biais des plans de trésorerie, aux créances à recouvrer ainsi qu'aux délais de paiement. Pourtant la connaissance du cycle d'exploitation, revêtant une importance fondamentale pour apprécier la

⁶³ Comment mesurer la qualité de crédits aux collectivités à long terme, Revue d'économie financière n° 46 (1998)

⁶⁴ L'échelle de notation étant déterminée en fonction de la moyenne et de l'écart-type de l'échantillon.

⁶⁵ Performance financière des communes, de nouveaux outils de diagnostic, A. Guengant, Revue politique et management public, sept 1999.

⁶⁶ Reprise de la notion d'effet de levier de la dette qui permet d'augmenter la rentabilité des fonds propres.

⁶⁷ M. Klopfer, précédemment cité.

⁶⁸ Selon les auteurs, il est à comparer avec la durée conventionnelle d'endettement de la collectivité ou avec la durée de la dette.

⁶⁹ 1^{er} solde intermédiaire de gestion, soit le solde d'exploitation intégrant les frais financiers.

solvabilité à court terme et maîtriser la liquidité, a été longtemps négligée. Au-delà de la gestion de trésorerie, l'obligation d'opérer des provisions pour créances douteuses qu'imposent les dernières nomenclatures comptables ont convaincu les financiers territoriaux d'être plus attentifs au coût du risque, ainsi qu'à l'action du receveur qui assume l'exclusivité du recouvrement.

La fourniture du service public impose aux communes de recruter du personnel, mais aussi d'investir. L'accumulation patrimoniale est une des fonctions essentielles des institutions publiques car elle permet d'accroître le potentiel de service mais aussi la richesse collective. Dans cette optique la situation nette, correspondant à la différence entre l'actif net et la dette de long terme, est le témoin chiffré de ce qu'une gestion laissera à la postérité. L'héritage transmis aux générations suivantes passe par l'amélioration de ce rapport entre dette et fonds propres, que ce soit par le remboursement du stock d'emprunts et par l'augmentation du résultat annuel afin de compenser la dépréciation des actifs.

Le fonctionnement du service public s'accompagne en effet d'un vieillissement des équipements qui exige un entretien régulier ou un renouvellement périodique. Concomitamment aux investissements de développement, il importe d'assurer ceux de renouvellement au risque de voir s'appauvrir la collectivité. Or en cas de difficulté, l'entretien / gros renouvellement des équipements est souvent la première dépense sacrifiée. De nombreuses études⁷⁰ ont montré que la faiblesse de l'amortissement ne permettait pas d'appréhender la réelle dépréciation du patrimoine. Surtout les besoins correspondants sont régulièrement sous dotés au détriment des réalisations nouvelles politiquement plus porteuses. Les raisons sont aussi d'ordre réglementaire car l'amortissement n'est obligatoire que pour les biens productifs de revenus et ne concerne qu'environ 10 % du patrimoine. Il est vrai qu'étendre son usage conduirait immanquablement à peser sur l'autofinancement, sauf à s'abandonner aux astuces de débudgétisation déconseillées à tous égards. De plus les règles d'imputation en investissement sont assez lâches et de nombreuses immobilisations, financées par emprunts, relèvent en réalité de la pure consommation intermédiaire. Enfin les normes de comptabilisation à la valeur historique sous estiment⁷¹ la dotation à constituer annuellement en ignorant la réalité du coût de renouvellement.

Afin de disposer d'une vision patrimoniale complète, l'analyste doit donc reconstituer la réelle destruction du capital⁷² selon deux modalités possibles :

- la plus banale, par son amortissement, la dépréciation comptable correspondant à la diminution du potentiel de service et au chiffrage des ressources nécessaires au renouvellement ;

- la plus radicale, par le remplacement physique, la dégradation (qu'elle soit par usure progressive ou mort subite) nécessitant un nouvel investissement direct.

Qu'il corresponde à une logique financière ou physique, l'autofinancement doit permettre au gestionnaire local d'améliorer la situation nette par un effort d'épargne continu quand une immobilisation demeure en service alors même que sa valeur nette comptable (calculée ou estimée) est devenue nulle. Une variante consiste à adopter des durées d'endettement systématiquement plus courtes que la durée de vie des actifs sous-jacents. Cette problématique relative à la mesure du capital communal et à la relation entre coût du maintien en état et financement a émergé dans les années 90⁷³, mais elle nécessiterait une actualisation et une vulgarisation pour être réellement intégrée comme dimension maîtresse de l'analyse.

Conclusion

Les travaux d'évaluation financière ont fortement évolué sur les quarante dernières années. Ils se sont professionnalisés à l'instar des équipes territoriales.

La discipline a su adapter ses objectifs et ses outils au fur et à mesure de l'apparition de risques nouveaux tout en étant rattrapée par la tutelle pour participer au respect des normes d'équilibre des finances publiques. Sa dynamique a également été motivée par l'exigence de transparence réclamée par le couple citoyen/contribuable.

La matière reste au demeurant très vivante grâce aux chantiers de rénovation des normes comptables et au rapprochement progressif entre comptabilité budgétaire et générale.

Le récent développement des méthodes de maîtrise des risques et de contrôle interne constitue un nouveau champ de progrès qui devrait infléchir la démarche en ciblant autant l'amont, la qualité du matériau et celle du process, que les chiffres en aval et le résultat.

Sauf à se demander si le sujet conservera encore un intérêt pratique dans un contexte où la disparition de l'autonomie fiscale des collectivités, voire l'étouffement de leur autonomie financière par la contractualisation du niveau de dépense locale et la normalisation de leur endettement tendent à substituer à l'arbitrage politique décentralisé la déclinaison subie de la verticale du pouvoir. ■

⁷⁰ Par exemple IGF – revue de dépenses – le patrimoine des collectivités, 2016.

⁷¹ Surtout en période de hausse des prix.

⁷² Jusqu'en 1984 le receveur procédait à ces opérations qui permettaient de connaître la valeur nette comptable des immobilisations.

⁷³ Réévaluation du bilan communal-modalités et applications, J.L. Mevel, 1996.