
FICHE TECHNIQUE

Chronique d'une gestion financière ordinaire

Par Olivier WOLF

SOMMAIRE

- **La politique de l'autruche (2008-2014)**
- **Un rétablissement dans la douleur (2015-2019)**
- **Le temps des crises : la rechute (2020-2022)**

Cette fiche technique a pour objet de dresser, à partir d'une chronique de près de quinze années de vie municipale, un panorama des grandes thématiques financières pouvant être rencontrées dans une collectivité de taille moyenne. Elle entend montrer les ambitions, les stratégies et les résultats des politiques en la matière mais aussi évoquer le rôle que peuvent jouer les acteurs administratifs dans le processus d'élaboration, de conseil, voire de décision.

Cette commune de 55 000 habitants ⁽¹⁾ ressemble à beaucoup d'autres et pourrait être située en tous points du territoire. Pour la bonne compréhension au regard des spécificités intercommunales, nous précisons qu'elle se trouve dans la petite couronne parisienne. Elle a été gérée par le même bord politique depuis la libération et a connu une alternance lors des dernières élections municipales. Commune populaire, dont la spécialisation territoriale a été dirigée vers le logement par les grands plans d'aménagement des années 60, elle souffre de fortes contraintes financières depuis cette période faute d'ajustement de son panier de ressources à l'essor des services collectifs nécessaires pour répondre à la dynamique démographique.

Trois grandes périodes, correspondant peu ou prou à la suite des mandats, seront présentées. La première déclinera la fuite en avant et ses limites, la seconde présentera la prise de conscience et les réponses apportées tandis que la troisième explorera les impacts de l'alternance.

La politique de l'autruche (2008-2014)

Constante historique, la majorité sortante est réélue en 2008 (56 % au premier tour ; participation 49 %). La campagne municipale n'aura jamais abordé la question des finances locales quand bien même la situation financière est déjà fortement dégradée. Des artifices de gestion parviennent néanmoins à sauver les apparences sur les principaux ratios financiers.

• Une comptabilité « *Potemkine* » assumée

La stratégie financière municipale jusqu'en 2013 a visé principalement à améliorer optiquement le délai de désendettement qui, avec 20 années en 2007, était largement au-delà de la zone de risque admise (12 ans). Tout d'abord, en augmentant l'épargne par une hausse de 13 % des taux de la fiscalité directe locale dès 2009 malgré un programme municipal affichant comme unique engagement en la matière « *la maîtrise des finances publiques* ». Ensuite, en maintenant le niveau de dette apparent en valeur absolue alors que l'investissement du mandat devait augmenter sous l'effet d'un ambitieux programme de renouvellement urbain (PRU).

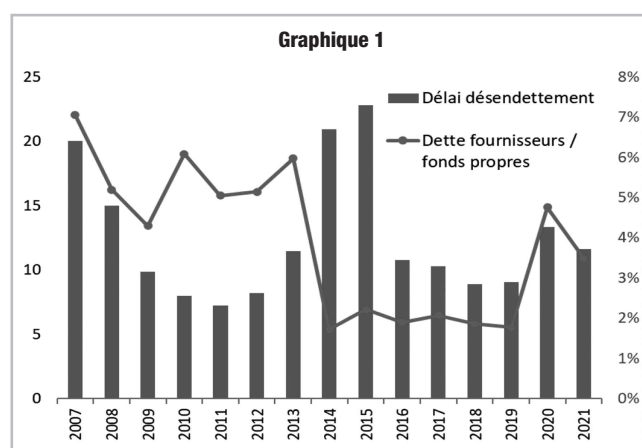
Concilier des investissements croissants et une dette stabilisée en volume avec une épargne affichée au mieux stable implique inmanquablement une « optimisation comptable » qui a perduré tout au long du mandat.

La Chambre Régionale des Comptes (CRC) a ainsi bien perçu le caractère précaire de la fiabilité des comptes en mettant en exergue, dans son rapport de 2010, que l'actif de la commune était surévalué de 8 % (avance à des SEM en liquidation, créances douteuses...).

Le passif est, quant à lui, fortement sous-évalué. En agrégeant la dette d'un syndicat mixte ou d'un budget annexe industriel et commercial, l'encours serait objectivement 11 % supérieur (81 M€ contre 73 M€ au compte administratif 2011).

Le non-respect de la comptabilité d'engagement permet de minimiser les rattachements de charges mais aussi de réduire le besoin de financement d'investissement en fin d'exercice et donc l'emprunt. La règle d'or ⁽²⁾ est intentionnellement bafouée, faute de gestion pluriannuelle en autorisations de programmes/crédits de paiement, par des inscriptions partielles des opérations d'équipement minimisant les financements à mobiliser. Des erreurs, comme l'imputation de subventions d'équipement en section de fonctionnement, complètent l'habillage comptable mis en œuvre par la direction financière.

La cavalerie budgétaire, permise par une comptabilité de caisse plutôt que de droits constatés pourtant imposée par le référentiel en la matière, conduit à subordonner les dettes fournisseurs à la trésorerie disponible et donc au recouvrement effectif d'emprunts et à l'utilisation dévoyée de lignes de trésorerie court terme. La ville est régulièrement dans l'obligation de demander des avances de 12^{ème} de fiscalité à la préfecture et de prioriser ses paiements.



Le graphique 1 montre que durant le mandat 2008/2013, l'amélioration du ratio de désendettement est corrélée à une dette fournisseur / fonds propres à un niveau élevé ainsi que des délais de paiement moyens supérieurs à 90 jours ⁽³⁾.

(1) Budget de 100 M€ (dont l'investissement pèse en moyenne pour 15 %), 1 000 agents permanents et 1 500 paies, potentiel financier inférieur d'un tiers à la moyenne.

(2) Le remboursement du capital des emprunts ne peut être assuré que par des ressources propres (art 1612-4 du CGCT).

(3) Contre 30 jours recommandés par la réglementation.

Cette gestion financière trouble ne répond pas à des consignes politiques spécifiques mais trouve plutôt sa source dans l'auto persuasion de l'administration à qui on demande de « *trouver des solutions* », et donc de faire preuve de créativité comptable l'amenant à « *piloter le résultat* ». L'absence de processus formalisés, de contrôle interne ou encore de programmation pluriannuelle d'investissement empêche par ailleurs tout garde-fou, les tutelles étant quant à elles en incapacité de repérer le maquillage des chiffres.

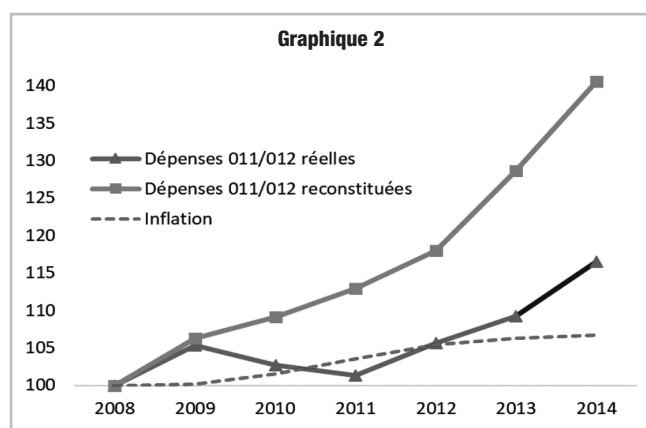
• L'illusion de richesse provoquée par l'intercommunalité

La création d'une intercommunalité en 2010 ancre la commune dans une nouvelle dynamique de développement et de solidarité. Cette échelle de gestion territoriale doit assurer, en théorie, une égalisation du service public, une harmonisation des impôts et taxes (à la baisse dans le cas d'espèce) et une politique de rattrapage en termes de gros entretien renouvellement pour les équipements transférés.

La hausse de fiscalité de 2009 procure en sus, effet collatéral non anticipé, une cristallisation des recettes de fiscalité professionnelle à un niveau élevé par le biais de l'attribution de compensation (AC).

Cette attribution de compensation représente la différence entre les ressources et les charges au titre des compétences transférées. Or si la recette est bien évaluée dès le départ, celle du coût des transferts nécessite plusieurs années avant validation définitive de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Dans le cas d'espèce, la commune a reçu durant la période 2010/2013 une AC provisoire de 10 M€ alors que l'AC définitive notifiée en 2014 ressortira en réalité à 7.5 M€. Durant quatre exercices, l'épargne a donc été artificiellement améliorée de 2.5 M€ donnant à croire, faute de provisions appropriées, que la commune avait, miraculeusement, retrouvé des marges de manœuvre.

Cette croyance en des temps meilleurs a, en outre, été confortée par un sentiment artificiel de maîtrise des dépenses. En effet, les deux premières années, les transferts de personnels et de contrats à l'intercommunalité ont entraîné une baisse réelle des charges. Cette évolution n'est malheureusement qu'un mirage car, comme le montre le graphique 2, le budget reconstitué par consolidation révèle une dynamique très forte de la dépense. Sur la période, le taux de croissance annuel moyen ressort à 5.8 % alors que celui de l'inflation n'est que de 1.1 %.



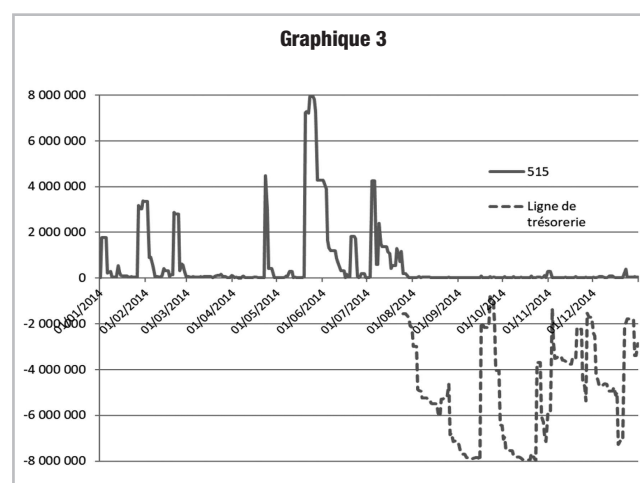
L'amélioration provisoire de l'épargne en 2010 et 2011 a conduit l'équipe municipale à développer de nouveaux services sans alerte circonstanciée de l'administration. Ainsi 100 nouveaux agents ont été recrutés compensant quasi également les postes transférés.

L'absence de mutualisation effective et la formation de nouveaux coûts fixes de structure au niveau du territoire n'ont pas permis d'économie d'échelles. Comme le décrivait la Cour des Comptes dans son rapport de 2005 sur l'intercommunalité en France, les doublons divers ont entraîné une progression de la dépense agrégée sur le territoire de 4.6 %/an sur les 3 années suivant la création. Cette contrainte budgétaire globale a ainsi empêché la mise en œuvre d'une dotation de solidarité communautaire pourtant nécessaire au regard des écarts de richesse au sein de l'établissement public.

• On finit inmanquablement par être rattrapé par la patrouille

La faiblesse du fonds de roulement engendre mécaniquement des tensions sur la trésorerie dès lors que les expédients de pilotage du besoin en fonds de roulement ne sont pas renouvelables à l'infini. En sus, l'allongement des délais de paiement a pour conséquence des refus et/ou une augmentation de coût des prestations fragilisant le tissu productif local et l'activité des services.

Bien que l'administration ait commencé à alerter sur le risque de rupture dès l'élaboration d'un plan de trésorerie mi 2013 (s'accompagnant au passage de la mise en œuvre d'une gestion dite en « *trésorerie zéro* »), l'usage facilité des lignes de crédits permettait, à l'instar de la comtesse du Barry, de gagner encore un moment de respiration avant le geste du bourreau. La crise de septembre/octobre 2014 va finalement faire office d'électrochoc car le plafond des 8 M€ de droits de tirage (graphique 3) est atteint à plusieurs reprises sans perspective d'amélioration de la liquidité à court terme.



La cessation de paiement sera évitée de justesse grâce à la négociation et la mobilisation, en urgence, d'un financement long terme. Le fonds de roulement est ainsi redimensionné de 20.5 M€, faisant croître l'encours de dette de 30 % (78 à 99 M€), mais permettant de déstocker les factures et de revenir à un délai de paiement de 27 jours en fin d'année (voir graphique 1).

Mais conséquence prévisible, l'opinion favorable des prêteurs se retourne et plusieurs acteurs de marché refusent leur concours tant sur des prêts longue durée que sur les facilités de court terme, le plafond de ligne de trésorerie étant abaissé à 5 puis 2.5 M€. Seule la Caisse des Dépôts acceptera in fine d'accompagner la collectivité gageant ses prêts de 2015 sur des contreparties drastiques en termes de maîtrise budgétaire.

La fermeture du robinet bancaire aura ainsi eu plus d'effets que les réunions du réseau d'alerte des finances locales pour convaincre l'opinion commune des élus que les arbres ne montent pas jusqu'au ciel. Jusqu'à cette tutelle bancaire, ils restaient persuadés que « *le pire n'était pas certain* » et qu'à la fin « *on s'en sort toujours* ». Il est vrai que la croissance continue de la dotation de solidarité urbaine sur cette période a permis de desserrer la contrainte à plusieurs reprises.

Pas plus que les précédentes, la campagne électorale de 2014 ne fera pas émerger les finances communales comme enjeu de débat, l'engagement des sortants se limitant à « *ne pas augmenter les taux d'imposition. Cette priorité forte nous obligera à être sobres dans nos dépenses de fonctionnement et performants en matière de financements pour conserver la possibilité d'investir* ». La majorité ⁽⁴⁾ est reconduite dans le cadre d'une triangulaire (47 % des voix au deuxième tour, 46 % de participation).

Un rétablissement dans la douleur (2015-2019)

Dès janvier 2014 l'administration, qui sera substantiellement remaniée sur les deux années qui suivent, présentait à l'exécutif un plan d'actions ambitionnant un redressement durable des finances locales. La seule figure imposée était de ne pas en rabattre dans le programme d'investissement de la municipalité érigé en priorité absolue du fait d'un PRU à finaliser, d'un rattrapage rendu nécessaire par le sous-investissement réel du mandat précédent et par la vétusté des équipements et une démographie scolaire exceptionnellement dynamique. Ce projet était resté cantonné dans la sphère administrative durant la campagne électorale, mais son déploiement opérationnel commence dès le mois suivant l'élection.

• Le plan d'optimisation solidaire et durable

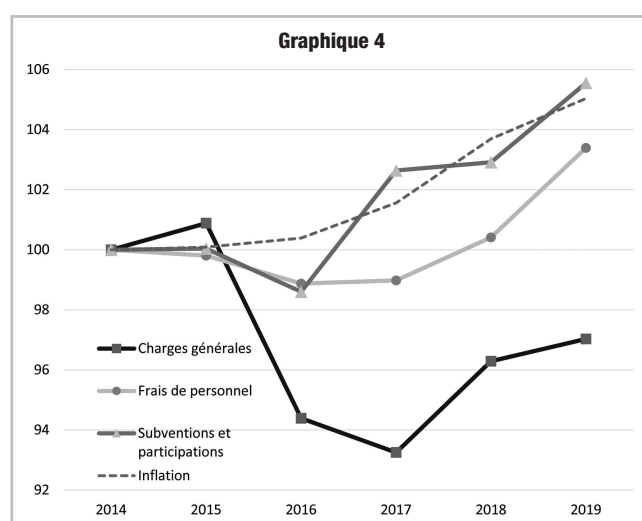
En fonction des différents scénarii de prospective établis, a été arbitré un besoin d'épargne complémentaire de 3 M€/an pour tenir la programmation pluriannuelle d'investissement. Le plan d'optimisation, nom commercial pour ne pas dire « de rigueur », s'appuie sur trois piliers qui doivent contribuer à hauteur de 1 M€ chacun. Les ressources ainsi dégagées devaient être fléchées pour moitié sur l'amélioration de l'autofinancement, un quart pour financer de nouveaux projets et le dernier quart pour être redistribué aux agents en récompense des efforts attendus.

Le premier pilier avait pour ambition de dépenser mieux, c'est-à-dire de passer au tamis l'ensemble des charges de la collectivité, mais aussi ses procédures en recentrant l'attention sur les dépenses essentielles qui sont celles productrices de service public ou de lien social. Au-delà de changements procéduraux, comme le déploiement d'une procédure

budgétaire dite base-zéro, il est possible de citer la mise en autopartage du parc automobile permettant une réduction d'un tiers des véhicules légers.

Le second consistait à remettre les ressources humaines au cœur de l'organisation. Après un resserrement de l'organigramme et certaines mesures rapides (baisse des heures supplémentaires, non remplacement de certains départs en retraite, optimisation des remplacements...), l'accent a été mis sur la lutte contre l'absentéisme (12 % soit 4 points au-dessus de la moyenne interdépartementale) avec une modulation des primes en fonction de la présence.

Les résultats ont vite été convaincants comme le montre le graphique 4. La progression des dépenses de gestion en volume s'est élevée à 2.2 % entre 2014 et 2019 pour une inflation à 5 %, soit un différentiel de 2.9 M€ en fin de période à comparer aux 2 M€ de l'objectif initial.



Le troisième pilier était relatif aux recettes par la valorisation du patrimoine et du service rendu. L'objectif a été de promouvoir une tarification davantage progressive (recours au taux d'effort) et une gestion du patrimoine plus dynamique. En matière de fiscalité, l'exonération de taxe foncière sur le foncier bâti pour constructions nouvelles est supprimée. Tandis que, profitant d'une harmonisation dans le cadre intercommunal, le taux est augmenté concomitamment à la baisse équivalente de celui de taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui s'applique à la même assiette (400 K€ de recettes supplémentaires).

La mise en œuvre du plan n'a pas entraîné de frottements particuliers sur les piliers 1 et 3. Elle a été bien plus tendue pour le pilier 2, notamment dans la lutte contre l'absentéisme. Si l'administration a eu le soutien du syndicat réformiste majoritaire, qui le paiera dans les urnes aux élections professionnelles suivantes, le climat social a été fortement impacté (grève, recours contentieux) durant les trois années suivantes. La concrétisation effective du retour sur effort en 2019, formalisé dans le cadre d'un agenda social, permettra une relative pacification du dialogue.

Le plan est clôturé en décembre 2019 sur un bilan jugé positivement. 43 des 54 actions, soit 80 %, ont été mises en œuvre totalement. Le délai de désendettement a été ramené de 23 à 9 années, le taux d'épargne brute de 5 à 11 % et l'épargne nette est redevenue structurellement positive. Le

(4) Dont le premier magistrat avait changé fin 2011 suite aux élections sénatoriales.

programme d'investissement a pu néanmoins être assuré (21.3 M€ en moyenne annuelle contre 14.5 sur le précédent mandat). Même la mesure la plus contestée aura permis de ramener l'absentéisme (9 %) vers la moyenne, permettant l'économie de 30 équivalents temps-plein.

• Mettre la transparence et la fiabilité des comptes au cœur de la stratégie

Le deuxième enjeu de performance a consisté à présenter aux élus et aux habitants des comptes fiabilisés et transparents. Dès 2013, l'ensemble des informations financières et fiscales sont mises en ligne sur le site internet en open-data et les rapports financiers, très sommaires jusque-là, sont considérablement musclés.

La fiabilisation des comptes s'est initialement appuyée sur le rapport de la CRC. Ainsi, près de 10 M€ d'actifs surévalués ont été passés en charge sur la période. Des travaux sur les procédures et sur l'inventaire ont parallèlement été entrepris. Un audit, mené conjointement par la ville et la direction départementale des finances publiques ⁽⁵⁾ a été finalisé en octobre 2016. Il a permis une réorganisation de la fonction financière, mais surtout a conforté l'administration dans l'idée de se positionner sur l'appel à candidature de certification des comptes initié par le ministère.

Plusieurs motivations ressortent de la délibération du conseil municipal qui a approuvé cette expérimentation. La première était politique : au-delà de la communication financière envers les habitants, il s'agissait de montrer qu'une commune populaire avec de faibles moyens pouvait s'inscrire avec succès dans une démarche de performance. La seconde était technique et financière : engager la ville à corriger structurellement les défaillances mises en lumière par l'audit et le rapport CRC. La troisième était d'ordre managérial : la certification permet de mobiliser les acteurs comptables autour d'un projet autrement plus ambitieux que le suivi des traditionnels indicateurs de qualité comptable ou de délai global de paiement.

Une fois la ville retenue parmi les 25 collectivités expérimentatrices, l'administration a pu s'attacher (accompagnée par un auditeur de la Formation inter-juridiction (FIJ) de la Cour des Comptes), au diagnostic global d'entrée et aux différents cahiers territoriaux thématiques ⁽⁶⁾. Au-delà du déploiement d'un contrôle interne sur les principaux cycles comptables et la constitution d'un dossier permanent, l'obligation d'utiliser la nouvelle nomenclature comptable M57 a conduit à moderniser l'usage du système d'information comptable et à professionnaliser les pratiques en insufflant une culture du risque.

Cette ambition de qualité n'aura pas été neutre d'un point de vue budgétaire. Deux gros impacts sur les fonds propres se sont additionnés et ont pesé sur la vitesse du redressement financier alors en cours. Tout d'abord l'obligation de provisionner les passifs sociaux (comptes épargne temps notamment) pour 1.3 M€, et ensuite l'apurement du compte débiteur 1069 ⁽⁷⁾ pour 2 M€.

(5) Qui a détaché un inspecteur principal pour une durée de 60 jours.

(6) Sur le sujet de l'expérimentation voir : LFT Octobre 2020 n° 358, cahier détaché n° 2.

(7) Compte utilisé pour neutraliser les effets du basculement du référentiel M12 vers celui de la M14 en 1997. Il disparaît en M57.

• L'ingénierie au service du financement du projet politique

Si la technique financière entraîne parfois les élus dans des stratégies douteuses, la fonction de conseil peut également favoriser des choix pertinents. Trois exemples méritent d'être exposés ici, concernant :

- la réforme territoriale de la métropole parisienne,
- le contrat dit de Cahors,
- la suppression de la taxe d'habitation.

La création de la Métropole du Grand Paris, au 1^{er} janvier 2016, a érigé cette institution comme EPCI à fiscalité propre alors que les établissements territoriaux (EPT) regroupant les communes devenaient des syndicats *sui-generi*. Dès lors, la loi prévoyait la mutualisation du potentiel financier économique sur l'ensemble du nouveau périmètre à fiscalité propre, entraînant un bouleversement de la hiérarchie des richesses relatives qui aurait été ravageur pour les dotations de péréquation des communes les plus populaires. Après lobbying, sans succès, auprès du président et de la rapporteuse de la commission des finances de l'Assemblée, un amendement ⁽⁸⁾ a été opportunément déposé sur le projet de loi de finances pour 2017 afin que l'indicateur reste calculé, à l'instar du droit commun des agglomérations, au niveau des EPT. Contre l'avis du gouvernement, il a été adopté nuitamment grâce à la mobilisation des députés des collectivités concernées. *In fine* le gouvernement reprendra à son compte un amendement cousin ⁽⁹⁾ permettant de préserver la péréquation francilienne et d'éviter un transfert massif de ressources de l'est vers l'ouest parisien.

Deux ans plus tard, dans un autre contexte politique et afin de répondre aux impératifs européens de maîtrise de la dette publique, le gouvernement a formalisé un pilotage macroéconomique des budgets locaux : les contrats dits de Cahors. Contrepartie d'une promesse de prévisibilité et de stabilité des concours financiers de l'État, cette « approche partenariale » visait, sous la menace de pénalités financières, à responsabiliser les collectivités dans la maîtrise de leurs charges et de leur endettement.

Toutefois, de nombreux biais méthodologiques ouvraient la voie à « optimisations ⁽¹⁰⁾ ». La commune s'est opportunément engouffrée dans la brèche en concentrant l'enregistrement des opérations de régularisation de l'actif sur l'année de référence (2017) en sorte d'augmenter artificiellement la base de 6 M€ et de vider, de fait, le contrat ⁽¹¹⁾ de son contenu (croissance conforme de 5.3 % contre les 1.6 % voulus par la loi) comme peut le montrer le tableau ci-dessous :

En M€	2017	2018	2019	Δ
Base non optimisée	81,8	83,1	84,4	1,6 %
Contrat signé	87,8	89,2	90,7	1,6 %
Marges de manœuvre		6,1	6,2	5,3 %
Dépenses réelles ville	87,8	82,5	84,2	- 2,1 %

(8) Amendement n°II-705 repris par le n° 622 (10/11/2016).

(9) Amendement n°501 du 13/11/2016.

(10) Voir sur ce sujet : <https://www.lagazettedescommunes.com/533311/plf-2018-attention-aux-effets-pervers-du-renforcement-du-contrôle-budgetaire-et-financier/>

(11) Qui aurait de toute façon été respecté du fait du plan d'optimisation.

Enfin, la suppression de la taxe d'habitation (TH) qui a profondément transformé la relation entre le contribuable et les finances communales a offert une troisième occasion de bonus ⁽¹²⁾. Dès confirmation des modalités de la réforme en juillet 2017, l'administration municipale propose une stratégie consistant à supprimer, à compter de l'exercice 2018, l'abattement général à la base (15 %) et à diminuer concomitamment le taux d'imposition (de 29,14 % à 25,5 %). L'objectif (discrètement) recherché était double :

- en baissant les taux de 14,3 % (soit un peu moins que les 15 % d'abattement), il s'agissait de capter de manière quasi indolore pour le contribuable ⁽¹³⁾, une part du dégrèvement offert durant la phase transitoire ⁽¹⁴⁾ (1 M€ de recettes supplémentaires auront ainsi été perçues de 2018 à 2020) ;
- en faisant le pari qu'au motif de la simplicité, les compensations se feraient au taux de 2017 avec les bases 2020, la commune a « bénéficié du beurre et de l'argent du beurre », lui permettant de maximiser son « coefficient correcteur » intrinsèque à la réforme ⁽¹⁵⁾. Le tableau ci-dessous synthétise le gain, à compter de 2021 soit 3,8 M€ (2,8 M€ en net/2020 si on intègre le 1 M€ déjà encaissé les années précédentes).

En M€	Bases	Taux	Produit
Avec ajustement	75,6	29,14 %	22,0
Sans ajustement	62,5	29,14 %	18,2
Différence			3,8

Ces réussites obtenues dans la sphère financière ⁽¹⁶⁾ (retour à l'équilibre, qualité comptable...) donneront paradoxalement à l'équipe sortante le sentiment désagréable de mourir guérie. En effet, les municipales de 2020 verront un changement de bord politique (50,4 % au deuxième tour pour la liste concurrente, renforcée par le ralliement d'une fraction dissidente de l'ancienne majorité ; participation de 35 %). La communication sur la bonne gestion n'aura pas fait le poids dans une campagne axée (outre les inimitiés personnelles) sur les thèmes de la sécurité, du cadre de vie, du refus de la « bétonisation » et sur le retour à la semaine des quatre jours scolaires.

Le temps des crises : la rechute (2020-2022)

Après cette victoire étriquée, l'alternance ne commence pas sous les meilleurs auspices, une succession de difficultés imprévisibles pouvant donner aux plus superstitieux la sensation que les dix plaies promises au Pharaon s'abattaient sur la commune.

• Les difficultés volent toujours en escadrilles

Sans qu'il soit possible de tous les citer, les malheurs emblématiques suivants peuvent être mis en exergue.

La crise sanitaire, qui concerne le pays entier, n'épargne pas

la commune. Elle a comme partout épuisé les services de proximité et mis en tension l'action publique. Le bilan financier est plus ambivalent. Les estimations réalisées sur le premier confinement montrent une légère perte (- 0,5 M€ ⁽¹⁷⁾ soit 5 % de l'épargne n-1), qui auraient même pu se transformer en gain si la commune n'avait pas garanti les rémunérations des personnels vacataires non mobilisés (0,9 M€). En effet, le coût des matériels de protection et les pertes de recettes (principalement tarifaires et droits de mutation dans une moindre mesure) restent modérés au regard des économies réalisées du fait de la fermeture des équipements (fluides, ménage...). La plupart des prestations étant facturées largement en dessous du prix de revient, la non consommation du service permet d'économiser la subvention implicite (au premier chef de la restauration et des activités périscolaires).

La crise la plus impactante aura inmanquablement été la cyberattaque par rançongiciel dont les services municipaux sont victimes en novembre 2020. La conséquence est dramatique, car faute de sauvegardes récentes ⁽¹⁸⁾, la quasi-totalité des données est perdue : facturation périscolaire et paie principalement. Concernant le système d'information financière, la récupération d'une base test de septembre permettra de circonscrire le désastre. Pour autant, le mandatement ne pourra recommencer effectivement qu'en mars, soit 5 mois plus tard. Les paies, pour lesquelles la reconstitution des carrières a dû être opérée manuellement, ont été versées jusqu'à cette date par avance de la trésorerie ⁽¹⁹⁾. La correction dans les comptes ainsi que les régularisations auprès des caisses (URSSAF, impôts...) ne seront normalement effectives qu'en fin 2022. À date, la facturation des usagers a encore une année de retard et le coût total de la remédiation est estimé à 1,5 M€. Il est ironique de constater qu'une grande partie des données récupérées provient des archives papiers ou de sauvegardes personnelles des agents qui étaient pourtant déconseillées par la charte informatique.

L'enchaînement des difficultés pèse fortement sur la qualité de vie au travail. En deux années, la commune va subir une hémorragie de son personnel qualifié. Le mouvement des cadres est habituel en cas d'alternance politique mais le fait qu'il concerne 95 % des directeurs-trices et 50 % des chef(fe)s de service interroge. Cette fuite déstabilisera, pendant plusieurs mois, le management et la bonne mise en œuvre du nouveau projet municipal. Les retards de paie, le non-paiement des heures supplémentaires, la désorganisation de la fonction RH et les dysfonctionnements techniques liés à la cyberattaque détériorent par ailleurs les relations avec les partenaires syndicaux dont la bienveillance initiale envers la nouvelle équipe se transformera progressivement en défiance. Le nécessaire retour aux 1 607 heures ⁽²⁰⁾, qui est réalisé sans aucune contrepartie, entraînera la perte de nombreux jours de congés pour les agents de catégorie C et par la suite une désincitation à l'investissement professionnel. Les relations avec la trésorerie municipale se tendent du fait de la lenteur de la remédiation et de l'absence d'interlocuteurs fiables pour sortir du marasme causé par cette cyberattaque.

Toutes ces tensions sont attisées par l'opposition qui y voit

(12) <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2020-2-page-85.htm>

(13) 60€ repris sur un dégrèvement moyen de TH de 1 300€.

(14) Dégrèvement par 1/3 cumulatif sur 3 ans.

(15) Qui s'établira à 1,63 au lieu de 1,47 si l'inversion base/taux n'avait pas été opérée.

(16) Entérinées par l'Agence France Locale qui autorise en 2020 l'adhésion qu'elle avait refusée en 2015

(17) Le bilan aurait été alourdi (de 0,5 M€) si la commune avait provisionné les CET consécutifs à la non-consommation des droits à congé durant la période.

(18) Un plan de continuité d'activité (PCA) existait mais celui de reprise d'activité (PRA) élaboré avec l'intercommunalité était en phase d'achèvement.

(19) Posant d'insolubles problèmes pour le suivi des retraites, des cotisations sociales et du prélèvement à la source de l'IR.

(20) Le temps de travail annuel s'établissait alors à 1 500 heures.

un espoir de rebond en même temps que le recours électoral qu'elle a engagé devant les juridictions administratives.

• La campagne électorale permanente

La perspective d'un retour aux urnes est particulièrement paralysante pour l'exécutif municipal, d'autant qu'une guérilla constante est menée par les battus notamment sur les aspects budgétaires, points faibles rapidement identifiés de la nouvelle équipe.

Dans de telles circonstances, il est de bon ton de renvoyer les complications à la responsabilité des prédécesseurs tout en s'en attribuant leurs mérites. La controverse des deux premières années se focalisera sur la cagnotte de 2.8 M€/an générée par le switch abattement/taux de TH de 2017. La majorité minimise, voire refoule, ce « *gain technique causé par la réforme* », en refusant le débat quant à son usage afin de pouvoir en disposer pour de nouvelles dépenses. L'opposition ne réussira pas, malgré un sondage/pétition auprès des habitants ⁽²¹⁾, à faire valoir, non sans arrières pensées, ses propositions d'affecter un tiers du boni au désendettement, un tiers à de nouvelles dépenses et un dernier tiers à une baisse des impôts et/ou tarifs ⁽²²⁾.

Chaque débat budgétaire sera l'occasion de passes d'armes vigoureuses où, à l'invective quant à « *l'incompétence* » des uns répondra « *l'arrogance des donneurs de leçon* » dénoncée par les autres. Sur le fond, la stratégie de l'opposition consistera à pointer toute incohérence sur les prévisions budgétaires, le respect des règles comptables et la qualité des données. Chaque document budgétaire donnera lieu sur un mode très argumenté à saisie du contrôle de légalité et de la CRC, ce qui ne sera pas sans effet sur la décision de cette dernière d'entreprendre un contrôle de gestion dès 2022 alors que son président ne l'envisageait pas avant la fin de l'expérimentation de la certification des comptes en 2023. Le point d'orgue étant le recours contre le budget primitif 2021, toujours pendant auprès du tribunal administratif, au motif du non-respect des obligations en termes de droit d'information des conseillers municipaux du fait de l'absence de nombreuses informations ⁽²³⁾ dans le rapport de présentation ⁽²⁴⁾.

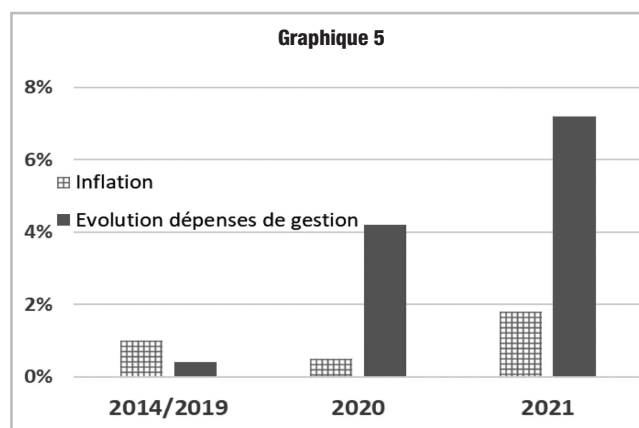
Parallèlement il est fait un usage systématique « du droit de tout élu municipal ⁽²⁵⁾, dans le cadre de sa fonction, à être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». L'opposition parviendra ainsi à obtenir communication de nombreux actes administratifs (arrêtés de recrutements, bordereaux de mandats, statistiques sur l'insécurité) permettant d'alimenter le débat démocratique et d'exercer son rôle de contrôle de l'action municipale. Les mesures dilatoires de l'exécutif auront néanmoins obligé fréquemment à recourir à la Commission d'Accès aux

Documents Administratifs (CADA) pour faire garantir l'effectivité de ce droit.

• Retour au point de départ ?

Il s'est dit que lorsque l'histoire se répète « la première fois c'est sous forme de tragédie, la seconde comme une farce ».

La perspective d'une municipale partielle, la volonté de réaliser très rapidement les engagements de campagne, mais peut-être également l'impression de disposer de marges de manœuvre grâce à la cagnotte fiscale, vont conduire à une dégradation très rapide des comptes. Elle est surtout le fait d'une dynamique importante de la masse salariale. Ce constat est d'autant plus surprenant étant donné la difficulté à remplacer les cadres partis. Les mauvaises langues, relayées par les organisations syndicales, ont cru y déceler la récompense d'engagements individuels durant la campagne électorale. Exemple parmi d'autres, le tableau des effectifs établi quelques jours avant la confirmation par le Conseil d'État de l'annulation des élections verra croître les emplois permanents de 14 % au motif d'une déprécarisation des métiers notamment d'animation, créations étonnantes alors que le retour à la semaine de quatre jours a fortement réduit le besoin.



Parallèlement, il est apparu rapidement que la nouvelle majorité n'entendait pas investir sur la communication financière. Le seul acte positif explicité dans le bulletin municipal consiste « à la différence de l'ancienne majorité à aller chercher les financements extérieurs », affirmation au demeurant rapidement contredite par les faits. En effet la ville devra abandonner un certain nombre de subventions du fait des règles de caducité et verra sa dotation politique de la ville (DPV) diminuée par deux.

Malgré les rappels constants lors des questions orales en séance du conseil municipal, la politique précédente d'open-data et de mise en ligne des documents est délibérément remise, y compris pour ceux obligatoires, ce qui conduira à divers rappels à l'ordre des tutelles. L'objectif de certification des comptes est implicitement abandonné, le rapport du commissaire aux comptes prévu parallèlement au vote du compte administratif 2021 n'ayant même pas été publié (à supposer qu'il ait été commandé).

La dégradation des ratios - délai de désendettement qui remonte de 9 années en 2019 à 13.5 années en 2020 puis 12 années en 2021 (graphique 1), épargne nette qui redevient négative (de +1.4 M€ en 2019 à -2,4 M€ en 2020 et -1.3 M€

(21) 1 300 réponses sur 16 000 contribuables. Il n'a pas été rare d'entendre des répondants (et surtout non répondants) s'interroger sur la sincérité de cette subite révélation des bienfaits de la démocratie en matière de finances locales.

(22) De manière un peu contre intuitive, alors que les impôts locaux sont considérés comme particulièrement élevés, les résultats donneront seulement 25 % pour la diminution de la TFPB, 15 % pour la baisse des tarifs et autant pour le désendettement, mais 45 % en faveur de diverses propositions principalement sur le cadre de vie.

(23) Codifiées aux articles L2312-1 et D2312-2 du CGCT.

(24) Absence de programmation pluriannuelle, d'états de la dette et du personnel, erreurs de calcul dans la prospective présentée...

(25) Article L.2121-13 du CGCT.

en 2021), la dette qui repart à hausse (avec le dépassement du seuil symbolique des 100 M€), délais de paiements compris entre 2 et 3 mois - oblige la municipalité à adopter, lors du débat d'orientation budgétaire 2022, un nouveau plan de rigueur de 6 M€. L'effort représente le double du plan d'optimisation précédent dont la mise en œuvre avait été pourtant particulièrement douloureuse. Sans insulter l'avenir, il sera intéressant de suivre les modalités concrètes d'application, a fortiori avec une inflation fortement repartie à la hausse.

Dans l'entretemps surtout, l'annonce d'un retour aux standards de bonne gestion est redevenue politiquement possible car l'élection municipale partielle de janvier 2022 a rendu son verdict avec un résultat sans appel à l'avantage de la majorité en place (61.4 %, participation 41 %).

• Conclusion

Au vu de cette séquence de vie financière, il est possible de mettre en exergue deux réflexions qui, pour n'engager que l'auteur, pourraient d'aventure donner matière à approfondissement universitaire.

D'abord, et sans surprise, une situation financière met beaucoup plus de temps à se redresser qu'à se dégrader. Au-delà des chocs imprévisibles, des investissements démesurés ou des dépenses de fonctionnement pérennes créent des rigidités sur plusieurs années alors que l'élasticité de la recette est souvent plus faible, que ce soit pour des raisons techniques

ou politiques. Les obligations pluriannuelles imposées depuis 2015 dans le débat d'orientation budgétaire permettront peut-être de sortir de la myopie financière où certaines majorités se complaisent toujours, par faiblesse ou machiavélisme.

Deux, force est de convenir qu'en dehors des initiés, les électeurs se prononcent rarement en intégrant la qualité du pilotage financier comme élément de choix principal. Si l'on savait déjà qu'une bonne gestion n'est pas une garantie de réélection, il apparaît au cas d'espèce qu'une pratique peu performante n'est pas non plus particulièrement handicapante dans la compétition électorale. Pourtant la littérature académique enseigne que l'arbitrage entre demande citoyenne et offre politique est régulé par la douleur que l'impôt inflige à l'électeur/contribuable, lequel est censé « en vouloir pour son argent ». Le présent récit montre que cet effet « parétien » ne fonctionne pas à tout coup, en partie du fait de l'asymétrie d'information, mais aussi sans doute à cause d'une part de résignation civique sur la vertu des représentants élus ? Il reste certain aussi que la suppression de l'impôt citoyen sur le fait d'habiter ne peut dans l'avenir que contribuer encore plus à déconnecter le résident de la gestion locale.

A l'opposé, pour répondre aux mêmes enjeux, il ne faut pas désespérer que l'exigence d'une fonction publique territoriale de qualité et la consolidation des droits et moyens des oppositions, offrent des leviers à même de vivifier le débat démocratique local et de raccrocher les populations aux affaires qui les concernent au plus près.



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer à :
LFT - Infodium - 69, avenue des Ternes 75017 Paris
TEL : 09 81 07 95 76 FAX : 01 70 24 82 60 - infodium@infodium.fr

**1 an, 11 numéros papier
+ 1 ou 2 fiches techniques
par numéro
+ 1 accès numérique
(base de données éditoriale)
sur www.financierterritorial.fr
au prix de **529 € TTC****

Ci-joint mon règlement par :

- ☐ Chèque à l'ordre d' **INFODIUM**
☐ Mandat administratif/à réception
de facture

Conformément à la loi « Informatique et Libertés », vous disposez d'un droit d'accès et de rectification aux informations vous concernant.

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038
69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable du
1^{er} Janvier 2022 au 31 Décembre 2022.

Raison sociale :
Nom : Prénom :
Fonction :
Adresse :
.....
Code Postal : Ville :
Téléphone : Fax :
E-mail (**Obligatoire**) :

Cachet /Date
Signature