

LA RÉFORME COMPTABLE ET L'ÉVALUATION DE LA SANTÉ FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

PAR

Philippe LAURENT

*Consultant en stratégie et gestion financière
Membre du Comité consultatif pour la réforme des comptabilités locales*

La réforme comptable des communes - la fameuse M14 - est désormais entrée dans sa phase de mise en œuvre, qui sera étalée sur une période de deux. En Juin 1994, le Parlement a adopté le projet de loi, avec fort peu de modifications. Depuis le début de l'exercice 1994, une vingtaine de villes expérimentent les dispositions futures de la réforme et près de 400 autres les rejoindront début 1995. Enfin, le CNFPT met la dernière main à un important programme de formation qui devrait être opérationnel à l'été 1995.

Un résultat somme toute satisfaisant si l'on veut bien se souvenir que la première réunion du Comité consultatif s'est tenue voici plus de quatre ans et que de vives polémiques ont éclaté à propos de ce projet au printemps 1992¹. Un résultat qui doit aussi beaucoup au fait exceptionnellement rare que le ministre actuel du Budget ait repris, à la virgule près, le texte déjà déposé par son prédécesseur socialiste au Sénat, en décembre 1992. Cette réforme inquiète, passionne, en tout cas intéresse les praticiens du secteur public local. Intérêt le plus souvent pour les concepts qu'elle véhicule et l'évolution culturelle dont elle semble l'initiatrice. Inquiétude pour ses modalités de mise en œuvre, notamment dans leurs aspects informatiques. En quoi cette réforme peut-elle donc constituer le point de départ d'une nouvelle approche de l'évaluation de la "santé financière" des collectivités locales ?

1. Portant notamment sur la question de l'amortissement, ces polémiques ont particulièrement mis en scène le Comité des Finances locales et la commission des Finances du Sénat.

I - LA PORTÉE DU PROJET DE RÉFORME COMPTABLE

Il convient d'abord de rappeler la portée réelle du projet de réforme comptable.

L'article 52 du décret du 29 décembre 1962, portant règlement général de la comptabilité publique, précise que "la nomenclature des comptes s'inspire du plan comptable général". Tel est, en quelque sorte, le fondement juridique qui sous-tend la réforme. Il s'agit bien, en réalité, de permettre aux collectivités locales - les communes et les organismes de coopération intercommunale avec la M14, les départements et les régions très rapidement après - d'utiliser les normes et principes comptables désormais en vigueur pour la quasi-totalité des acteurs économiques du pays, à commencer d'ailleurs par les organismes publics que sont les hôpitaux (dont l'instruction comptable a été rénovée en 1988) et les OPHLM (1989).

L'objectif ici est clair : il s'agit de rendre plus lisibles et compréhensibles les comptes financiers des communes, au travers du "langage" comptable normalisé et universellement admis que constitue le PCG 82. Cette évolution est du reste tout-à-fait souhaitable : tout immobilisme jouerait indéniablement à l'encontre des acteurs du monde local en donnant l'occasion à leurs partenaires (par exemple, créanciers inquiets de l'ampleur de leurs engagements) de leur imposer des normes et des analyses calquées sur les pratiques commerciales, sans aucune adaptation tenant compte des spécificités de la gestion publique locale.

Mais, en même temps, il est parfaitement erroné de parler de "privatisation de la comptabilité publique", comme l'a laissé échapper voici quelque temps, sans doute par souci de la formule, l'un des détracteurs de la réforme. La spécificité de la comptabilité publique ne réside pas dans l'utilisation de règles comptables particulières - règles conventionnelles d'enregistrement monétaire d'évènements de nature économique - mais dans l'application de principes juridiques particuliers tenant à la nature "publique" des fonds gérés. Le corpus des principes et règles budgétaires reste le seul apanage de la comptabilité publique : les règles de séparation de l'ordonnateur et du comptable, de responsabilité personnelle du comptable, d'équilibre du budget par section et d'équilibre réel², etc... ne sont guère concernées par la réforme comptable. Mieux : certains principes budgétaires, rejoignant d'ailleurs les principes comptables de base, sont renforcés : ainsi, la règle uniformément admise dite de l'"indépendance des exercices"³ trouve-t-elle sa correspondance dans le principe budgétaire d'annualité.

2. Article 8 de la loi du 2 mars 1982.

3. Règle qui se traduit comptablement par la pratique des charges et produits rattachés, selon laquelle une dette (ou une créance) certaine née au cours d'un exercice donné doit être comptabilisée en charge (ou produit) au cours de cet exercice, même si les flux de trésorerie y afférent n'ont lieu qu'ultérieurement.

Parce que les règles budgétaires sont porteuses de contraintes réelles d'équilibre et d'exécution budgétaires pour les collectivités locales, organismes "s'administrant librement", la loi est nécessaire pour les imposer. Ce n'est pas le cas des règles comptables, simples normes décrivant le passé. Si, dans le cas présent, une loi est nécessaire, c'est parce que l'on a souhaité traduire en contraintes budgétaires les conséquences de l'application de règles comptables : principe de l'amortissement (étalement des charges résultant de l'acquisition d'un bien concourant au service rendu) et principe de prudence (par l'application de provisions réglementées) notamment.

II - LA MODERNISATION DE LA COMPTABILITÉ COMMUNALE

Très succinctement, la modernisation de la comptabilité communale recouvre trois ensembles de modifications, dont seul le premier concerne véritablement les communes de moins de 3500 habitants.

En premier lieu, le plan de comptes, qui reprend très largement l'architecture et les conventions de la nomenclature définie par le PCG de 1982 : 5 classes de comptes de bilan, 2 classes de comptes de résultats, particularités de la terminaison en 9, etc...

En second lieu, une priorité donnée à l'aspect patrimonial de la comptabilité générale, déjà perceptible dans les instructions précédentes, mais souffrant d'insuffisance majeures liées, notamment, à l'absence de séparation nette des exercices et du non-enregistrement systématiques de certaines charges (amortissement de certaines catégories de biens, dispositif adapté de provisionnement pour garanties d'emprunts).

En dernier lieu enfin, mais cette disposition relève essentiellement du droit budgétaire, les modalités de vote et d'exécution du budget seront à la fois simplifiées et diversifiées : les communes de plus de 10000 habitants auront le choix du vote - et de l'exécution - de leur budget par nature ou par fonction, étant entendu que la comptabilité du comptable sera évidemment toujours tenue par nature conformément aux principes du PCG 82.

III - LES LIMITES DES MÉTHODES CLASSIQUES D'ANALYSE FINANCIÈRE

La réforme comptable intervient ainsi dans un contexte où les méthodes classiques d'analyse financière dans le secteur public local ont trouvé leurs limites, voire même ont souvent été la source de graves erreurs de raisonnement.

L'analyse financière en collectivité locale reste en effet, à l'heure actuelle, marquée par deux caractéristiques majeures : d'une part, la prédominance de l'analyse des flux budgétaires, au détriment de l'étude des stocks, et d'autre

part, la recherche systématique de la comparaison avec la moyenne et/ou la médiane par l'approche dite "des ratios". Bien entendu, on laissera ici de côté la problématique de la "consolidation" dans le secteur public local, question déterminante dans l'approche des risques mais qui nécessiterait d'autres développements.

Ces deux caractéristiques, empreintes de la suprématie absolue d'une logique budgétaire à court terme, marquent très profondément les acteurs locaux, au point que toute approche différente suscitait il y a encore quelques années une incompréhension majeure. L'une des illustrations les plus marquantes de cette suprématie réside dans l'utilisation abusive de la notion d'"annuité de la dette". Chacun garde en mémoire les graves erreurs de raisonnement commises dans les années 1986-1989, lors des premières vagues de réaménagement de dette : en raisonnant exclusivement sur la masse budgétaire de l'"annuité" conçue comme un ensemble homogène, de nombreuses collectivités locales n'ont pas vu qu'en réalité, sous couvert de l'allègement de la dite annuité, les prêteurs maintenaient parfois inchangé le niveau des taux d'intérêt, et donc la charge financière, tout en acceptant - à un taux restant élevé, donc intéressant... - la diminution du capital remboursé et par conséquent un allongement de la durée moyenne de la dette⁴. Un rapport spécial de la Cour des comptes, publié en novembre 1991, fait pourtant justice de ces pratiques uniquement permises par... le manque de "culture comptable" de la plupart des acteurs locaux⁵. Aujourd'hui encore, la plupart des gestionnaires locaux continuent de couvrir d'opprobre l'emprunt *in fine*, uniquement à cause du "ressaut" budgétaire qui se produit l'année de son échéance, sans prendre en compte la souplesse, la simplicité de gestion (par exemple lors de la conclusion d'opérations de couverture de risque de taux) et le coût plus réduit qui s'attachent généralement à ce type d'emprunts. Cette attitude, qui privilégie les aspects purement normatifs de la gestion budgétaire au détriment de ses aspects financiers, est du reste sous-tendue par l'inadaptation de plus en plus évidente de la rédaction actuelle de l'article 8 de la loi du 2 mars 1982, qui définit l'équilibre budgétaire réel (voir, à ce propos, notre encadré).

L'analyse par les flux, si elle s'adapte bien - et pour cause - aux préoccupations d'ordre budgétaire, ne peut donc en aucun cas suffire à une juste appréciation des capacités financières d'une collectivité. De même, l'approche trop systématique par les ratios, et notamment les ratios de niveau exprimés

4. L'une des - nombreuses - raisons du conflit qui a éclaté au grand jour, en 1990, entre le nouveau maire d'Angoulême et ses prêteurs tenait précisément à l'obstination de ces derniers de raisonner exclusivement par rapport à un allègement de l'annuité, alors que le maire souhaitait avant tout une diminution des frais financiers, donc du taux d'intérêt des emprunts.

5. Une très complète et bien documentée démonstration du caractère trompeur de la plupart de ces renégociations et de leur intérêt limité a été donnée par MM. Recoules, Fraudet et Pentecôte dans le n° 34 de la *Revue Française de Finances Publiques* (pages 217 à 231). D'ailleurs, le caractère manipulable de l'annuité est reconnu par ses utilisateurs eux-mêmes, qui parlent d'annuité après élimination des opérations de réaménagements de dette ! Or, qui a la moindre notion de la gestion de la dette sait qu'il est vain et parfois impossible de distinguer remboursements "normaux" et anticipés, surtout lorsque l'on gère en *in-fine* !

en francs par habitant, et les comparaisons avec les moyennes ou les voisins, ne peut tenir lieu de méthode complète d'analyse⁶.

Les ratios reviennent pourtant en force. Le décret d'application⁷ de l'article 13 de la loi du 6 février 1992 fixe 6 à 12 ratios à calculer et à joindre en annexe aux documents budgétaires. Passons sur le débat passionné mais vain, et pour tout dire absurde, qui a entouré le choix des dits ratios, choix sur lequel le Conseil d'Etat lui-même eut son mot à dire ! Surtout, le fameux observatoire des finances locales, promis en son temps par Edith Cresson, a connu en mars 1993 un début de mise en œuvre avec l'accès pour tous, par minitel sans code ni abonnement, d'une dizaine de ratios (exprimés en francs par habitant) pour l'exercice budgétaire 1990 et pour les communes de plus de 10 000 habitants. Le pas ainsi franchi est plus important qu'il n'y paraît : pour la première fois dans le secteur "sensible" des collectivités locales, l'administration centrale met ainsi à la disposition du public des données financières nominatives.

Les efforts du pouvoir législatif et réglementaire pour accompagner ou provoquer cette "révolution" de la transparence sont louables. Mais ils sont insuffisants et comportent surtout un danger, immense : celui de faire croire au citoyen-électeur-contribuable, au nom duquel finalement tout ceci est mis en œuvre, que quelques ratios - au demeurant inadaptés, souvent périmés et finalement peu sûrs⁸ - peuvent donner une image fiable de la situation d'une entité gérant plusieurs milliards de francs, employant des milliers d'agents et exerçant plus de cinquante métiers. Soyons lucides : n'importe quelle opposition saisira immédiatement l'occasion rêvée - car habillée de la rigueur scientifique des chiffres ! - qui lui est offerte de dénoncer à grand renfort médiatique des dépenses par habitant supérieures de 10% à celles de la ville voisine, où ses amis sont majoritaires ! Et bonne chance au maire qui tentera d'expliquer que sa ville gère en régie plutôt que par délégation... Les fameux ratios ainsi donnés en pâture, avec l'estampille de l'Etat, c'est le risque de laisser la porte ouverte à toutes les démagogies et d'organiser le gâchis d'une transparence encore hésitante.

On avait pourtant pu espérer que la "religion des ratios" serait ébranlée par la révélation des ravages causés par le caractère artificiel de la notion d'"épargne nette"⁹ apparaîtrait alors au grand jour. La vogue que continue de

6. La méthode dite "des ratios", développée notamment au sein de la DGCL dans les années 70, a dominé et domine encore largement toute une génération d'acteurs locaux. Les différents "guides des ratios", publiés annuellement par la DGCL avec environ une à deux années de délai par rapport à l'arrêtés des comptes, ont évolué dans leur forme, peu dans leur contenu.

7. Décret du 27 mars 1993, n° 93-570.

8. On rappellera qu'aucun des mécanismes de contrôle existants à l'heure actuelle ne permet d'être assuré que le compte d'une collectivité fournit une image fidèle de ses dettes et créances, donc de sa situation financière globale. Le ratio des dépenses par habitant signifie-t-il quelque chose si l'on suspend le mandatement en octobre ?

9. Notion découlant directement de celle d'"annuité" ...

connaître cette notion - auprès des banques notamment qui en font le pivot de leurs analyses budgétaires - montre qu'il n'en est rien. La divergence de plus en plus prononcée des situations financières, l'interpénétration de plus en plus accentuée des modes de gestion et la complexification de la gestion locale qui en résulte, rendent obsolètes les notions de moyenne - et même de médiane -, et conduisent à une comparabilité plus qu'hasardeuse.

IV - PROSPECTIVE

La méthodologie d'analyse financière dans les collectivités locales trouvera-t-elle, dans la réforme comptable en cours, les moyens d'évoluer et de s'émanciper de la suprématie trop pesante de la logique budgétaire pour acquérir enfin une dimension réellement "financière" ?

A dire vrai, et si les textes en préparation vont bien dans ce sens, quelques autres conditions nous semblent à cet égard nécessaires pour qu'une réponse définitivement positive puisse être apportée à la question posée.

A) Les textes en préparation contiennent à l'évidence des éléments positifs...

Quelle que soit la méthodologie d'analyse financière prescrite, celle-ci utilise les états comptables fournis dans le cadre des obligations d'information financière.

Relevons d'abord, et ceci est essentiel, que l'analyse financière se pratique à partir de ces états comptables, donc retraçant le passé, et non des états de prévision budgétaire. Or, c'est précisément l'amélioration de la qualité de ces états que vise en premier lieu la réforme. Dès lors, plus ces états donneront une image "fidèle et sincère" de la réalité économique et patrimoniale de la collectivité, plus les analyses qu'ils permettront de mener seront pertinentes. Le développement des règles de rattachement à l'exercice ou du principe d'amortissement va incontestablement dans ce sens.

Pourtant, l'application de ces règles reste très partielle. Ainsi est-il prévu que la règle d'amortissement ne s'appliquera qu'aux biens renouvelables - dont le poids dans l'actif des collectivités est négligeable¹⁰ - et uniquement aux biens renouvelables acquis à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Ces restrictions, qui privent de fait la dotation aux amortissements de signification économique, au moins dans les premières années d'application du dispositif,

10. Une application plus large du principe — y compris aux bâtiments par exemple — aurait conduit à des dotations annuelles très lourdes, venant s'ajouter aux dotations déjà obligatoires en matière de subventions versées et de fonds de concours, obligeant dans de nombreux cas à une hausse de fiscalité par suite de l'application du principe budgétaire de l'équilibre par section.

viennent donc quelque peu nuancer l'appréciation positive que l'on est enclin à porter du point de vue de l'amélioration de la sincérité des comptes et, par tant, de la fiabilité de l'analyse financière.

La réaffirmation de la priorité donnée à la comptabilité par nature est également un facteur positif. En privilégiant l'aspect patrimonial de la comptabilité, on facilite non seulement l'analyse des dettes et créances, mais également celle des risques. En outre, l'adoption de la présentation des documents de synthèse telle que préconisée par le PCG 82 (bilan, compte de résultats, annexe au bilan) permettra de faire apparaître les soldes intermédiaires de gestion. Ceux-ci sont pourtant aujourd'hui ignorés - toujours la prééminence de concepts budgétaires erronés telle que l'"épargne nette" - alors que leur évolution à moyen terme est généralement très clairement explicative des causes réelles de détérioration - ou d'amélioration - de la situation financière. De même, la "réhabilitation" du bilan, aujourd'hui noyé dans les listings du compte de gestion du comptable, devrait permettre de faire peu à peu cesser la confusion actuellement très répandue dans le secteur public local entre des notions aussi différentes qu'encaisse, trésorerie, quasi-trésorerie, fonds de roulement et besoin en fonds de roulement.

B) ...Mais quelques autres conditions sont nécessaires pour une rénovation en profondeur de l'approche de la santé financière des collectivités locales

S'agissant de bouleverser des décennies de principes acquis pour introduire un embryon de culture comptable au sein des collectivités locales, l'une des premières conditions de réussite consiste à dépasser la stricte mise en œuvre de l'instruction budgétaire et comptable pour diffuser une formation la plus large possible portant sur les principes comptables. Il est en effet indispensable que les services financiers des collectivités locales possèdent à fond les connaissances comptables de base, qui seules peuvent permettre de parfaitement comprendre les clés de la réforme. C'est pourquoi d'ailleurs le CNFPT a choisi, dans l'action de formation en préparation, de consacrer plus du tiers de son effort à l'explication des principes du PCG 82.

La seconde condition consiste à faire comprendre à l'ensemble des acteurs de la comptabilité publique locale qu'il ne convient pas d'"opposer" le fonctionnement de l'ordonnateur à celui du comptable, mais au contraire de les rendre complémentaires.

Il n'y a en effet qu'un seul système comptable organisé autour des deux acteurs que sont l'ordonnateur d'une part, le comptable d'autre part : les informations traitées sont rigoureusement les mêmes, la façon de les traiter est également rigoureusement la même puisque l'instruction budgétaire et comptable s'applique à chacun, les résultats obtenus, bien que présentés de manière différente, sont bien évidemment strictement les mêmes. Dans ces conditions, toutes les parties prenantes doivent être persuadées de l'unicité

des documents comptables entre, d'une part, une comptabilité administrative qui rend compte de l'exécution du budget (en partie simple) et d'autre part une comptabilité générale qui rendra compte - mieux qu'actuellement - de la situation patrimoniale de la collectivité (tenue en partie double).

Cette prise de conscience, que la mise en place de la réforme devrait accélérer, débouchera sur une interpénétration fonctionnelle plus développée de l'ordonnateur avec le comptable, compte tenu d'une part de l'intérêt de plus en plus prononcé que porteront les services financiers des collectivités locales aux comptes de bilan et d'autre part de la nécessité d'échanges d'informations de plus en plus fréquents dont est porteuse la réforme comptable. Quelques exemples :

- le développement de la gestion du patrimoine immobilier des collectivités locales amène ces dernières à changer d'attitude à l'égard des aliénations de biens immobiliers et à considérer qu'il ne s'agit pas d'opérations forcément condamnables ("la vente des bijoux de famille") mais d'arbitrage entre des postes d'actif (nouveaux investissements de meilleure utilité sociale) ou de passif (remboursement d'une dette dont le coût est supérieur au rapport des biens aliénés) : ce type de raisonnement fait appel à une connaissance du bilan ;

- la connaissance du détail des comptes de tiers et de leur composition à un instant donné permet à la collectivité de procéder aux relances nécessaires - en complémentarité avec le comptable -, d'identifier les "mauvais payeurs" et de mesurer le risque d'impayés et son évolution ;

- le suivi des comptes d'avance (par exemple aux SEM) est également un élément important de mesure du risque de non remboursement futur ;

- enfin, la connaissance permanente des comptes de liquidité permet seule une gestion optimale de l'encaisse.

De même, l'ordonnateur devra-t-il fournir au comptable, en fin d'exercice, un état complet et exhaustif des charges et produits rattachés et devra-t-il partager avec le comptable le suivi du calcul des amortissements et des provisions.

La réforme en cours est donc incontestablement un puissant levier pour le développement des relations ordonnateur-comptable. La direction de la Comptabilité publique l'a d'ailleurs ainsi compris, puisqu'elle a promu, ces derniers mois, la mise en œuvre de nouveaux protocoles informatiques d'échange de données (tant dans le sens "aller" que dans le sens "retour"). Ce développement, indispensable dans la gestion quotidienne, sera lui-même un facteur important de diffusion de la culture comptable au sein des collectivités locales.

Loin de se limiter à un simple toilettage des précédentes instructions, la future M14 apparaît donc porteuse d'une réelle évolution "culturelle" qui devrait mettre à mal la suprématie absolue de l'analyse budgétaire par les flux. La diffusion de cette nouvelle culture comptable sera longue, mais d'autant plus efficace que les professionnels de la gestion des collectivités

locales, qu'ils soient internes (services financiers) ou externes (conseils, experts) voudront bien rapidement remettre en cause leurs outils et méthodes d'analyse trop souvent dédiés à la seule approche budgétaire. Il leur faudra aussi dépasser une traditionnelle "méfiance" vis-à-vis du comptable, que l'on rencontre encore souvent, et porter une nouvelle attention à ce document méconnu qu'est le compte de gestion.

Après la banalisation des collectivités locales en tant qu'acteurs économiques, phénomène marquant des dix dernières années, il est somme toute naturel que soit également "banalisés", en quelque sorte, leur système comptable et les méthodes d'évaluation de leur "santé financière". Cette réforme n'est ainsi qu'une des facettes de la nouvelle culture de gestion à laquelle sont appelés les gestionnaires locaux.

ANNEXE

Pour une réécriture de l'article 8 de la loi du 2 mars 1982

L'évolution intervenue ces dernières années dans la gestion de la dette des collectivités locales rend caduque l'une des dispositions budgétaires les plus importantes de la loi du 2 mars 1982 : la définition de l'équilibre budgétaire prévue à l'article 8. Il est temps, à l'occasion du projet de loi de réforme comptable, d'en tirer enfin les conséquences.

En effet, l'article 8 actuel précise que l'équilibre réel est réalisé *“lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette dernière, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement ajouté aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice”*.

Cette définition fait désormais apparaître au moins deux questions de fond.

1. L'abus de langage de la notion d'“équilibre”

La première question concerne la bizarrerie qui consiste à parler d'“équilibre” de la section d'investissement, alors que les emprunts nouveaux participent à cet équilibre. Celui-ci est en conséquence purement fictif puisqu'il est obtenu en additionnant des ressources définitives et des ressources d'emprunt qui ont bien entendu une nature économique radicalement différente. Il n'est donc pas exagéré de parler d'“abus de langage”.

Qui plus est, les recettes doivent être évaluées de façon sincère. Or, aucun préfet n'a jamais demandé à un exécutif local la moindre lettre d'engagement d'un prêteur, pour considérer que le montant d'emprunt inscrit à un budget avait des chances de pouvoir être couvert et donc obtenir ce caractère “sincère”. Si bien que l'on peut légitimement considérer comme insincères la quasi-totalité des budgets - hormis ceux présentés par les collectivités qui détiennent contractuellement des droits de tirage sur un ou plusieurs prêteurs (par exemple, des contrats de type “MOF”) ou qui ne prévoient pas d'emprunter.

A tout le moins conviendrait-il que ne puissent être reportés des emprunts nouveaux qu'à l'absolue condition que l'ordonnateur soit à même de justifier la réalité d'un engagement d'un prêteur à l'égard de la collectivité pour le montant correspondant.

2. *Le non-sens économique de la comparaison avec le "remboursement"*

La seconde question pose un problème autrement plus grave. Il s'agit du rapport qui est prescrit dans l'article en question entre la capacité d'épargne d'un côté et le remboursement en capital de la dette de l'autre.

Cette mise en parallèle n'a aucun sens économique - hormis en terme de flux de trésorerie -, car l'on compare d'un côté un enrichissement définitif de la collectivité (son épargne annuelle) avec ce qui n'est que la conséquence de l'application de contrats d'emprunt, dont les modalités ne dépendent que d'une négociation strictement financière. La véritable comparaison qui ait un sens serait bien évidemment de rapprocher le montant de l'épargne d'une estimation de la dépréciation du patrimoine (entendu au sens large des "avoirs"), qui, elle, constitue un véritable appauvrissement (rapprochement que permet la technique des dotations aux amortissements). Faute de mieux, on peut rapprocher l'épargne du montant de l'encours de la dette et déterminer ainsi le nombre d'années d'épargne nécessaire au remboursement de la dette.

La référence à l'annuité de capital est extrêmement pernicieuse car elle fait dépendre une notion essentielle du droit budgétaire (l'équilibre) d'un simple choix de gestion interne de la collectivité, choix purement financier et dépendant essentiellement des conditions du marché : par exemple, sans doute eût-il été préférable que les collectivités s'endettent sur des durées beaucoup plus courtes à certaines périodes de taux élevés (en 1981-1982) afin de limiter le poids des intérêts dans l'avenir. Or, une telle attitude aurait inévitablement conduit à une forte hausse de l'"annuité" (puisque la durée de remboursement aurait été plus courte et les remboursements annuels en capital plus importants en volume). Eût-il fallu dès lors augmenter autoritairement leur épargne et donc leur fiscalité, alors que les biens financés étaient les mêmes ?

Autre exemple : la règle actuelle rend de fait plus difficiles aux collectivités locales l'accès aux emprunts obligataires alors que de telles pratiques pourraient être encouragées pour de nombreuses raisons (incitation à la transparence financière, gain d'autonomie par rapport aux banquiers, émancipation financière, mobilisation de l'épargne locale, etc...). En effet, les meilleurs emprunts obligataires sont émis avec remboursement in fine, donc sans remboursement en capital pendant la durée dudit emprunt et sans problème d'équilibre au sens de l'article 8. Par contre, le remboursement intervient d'un seul coup, la dernière année, et l'équilibre peut alors être impossible à réaliser car nécessitant une épargne beaucoup trop importante une seule année. On voit bien également, dans cet exemple, que la seule grandeur à prendre en considération est l'encours de la dette et non son rythme de remboursement.

La confusion entre d'une part, les éléments du compte de résultats (dépenses et recettes définitives) et, d'autre part, la variation des postes du bilan et, qui plus est, leur addition (l'"annuité"), est l'une des fautes de raisonnement les plus graves dans la gestion financière du secteur public local.

C'est au nom de l'"annuité" qu'ont été menées, il n'y a pas si longtemps, des "renégociations" de dettes, dont le seul objectif avoué était de diminuer le poids budgétaire de la dette (que l'on traduit par "annuité"), ce qui a contrario signifiait bien souvent à la fois une augmentation de l'encours et une augmentation des frais financiers futurs sans d'ailleurs que les élus ou fonctionnaires locaux ne s'en rendent parfaitement compte.

Il serait grave qu'à l'heure où les grands principes comptables vont trouver application dans le secteur public local, on laisse subsister plus longtemps dans le droit budgétaire cette hérésie économique et financière.

3. *Quelle solution ?*

En maintenant l'idée - sous-tendue par la rédaction actuelle de l'article 8 - que l'épargne doit être proportionnée à l'endettement de la collectivité, il a été proposé voici deux ans que soit discutée la règle suivante, très simple et très lisible :

"L'équilibre réel est réalisé lorsque la section de fonctionnement est votée en équilibre, les recettes et dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux dotations des comptes d'amortissement et de provisions, représente au moins un pourcentage fixé à...% de l'encours de capital restant dû sur la dette pour emprunts de la collectivité au 1er janvier de l'exercice considéré".

La référence au capital restant dû (stock de la dette) éliminerait d'un coup tous les biais introduits par les mécanismes d'amortissement financier et permettrait de prendre en compte une réalité économique de base : c'est le capital restant dû qui génère des frais financiers. Le pourcentage devrait être apprécié au regard de la durée moyenne non des contrats d'emprunts, mais des biens financés. Un chiffre compris entre 5 et 8% pourrait être envisagé, certaines simulations étant bien entendu nécessaires pour en mesurer l'impact exact du mécanisme. A noter que la prise en compte des ressources propres (hors emprunts) dans le calcul de l'équilibre réel aurait été dans cette perspective également abandonnée.

Les rédacteurs du projet de loi de réforme comptable et le Comité des Finances locales, sensibles au problème posé, n'ont pas souhaité retenir cette méthode, selon eux trop "abrupte". Ils ont préféré, essentiellement pour des raisons "culturelles", une rédaction à la fois moins complète, plus complexe et plus proche du mécanisme actuel, en élaborant une notion de "provision spéciale" non affectée permettant de prendre en compte les différés d'emprunt, mais ne supprimant pas les biais introduits par les choix propres de la collectivité en matière de durée des emprunts qu'elle contracte. Si la disposition proposée va bien sûr dans le sens souhaité, il est regrettable de ne pas aller au bout de la logique dictée par les règles élémentaires de l'économie financière.

Il faut souligner que cette proposition ne constitue pas un retour, bien au contraire, sur les progrès réalisés ces dernières années en matière de gestion de la dette. En réalité, son application contribuera à réhabiliter l'utilisation d'emprunts à différé, voire *in fine*. Toute utilisation de ces emprunts sera parfaitement lisible sur les comptes, et ne pourra intervenir qu'à des fins de pure gestion de la dette (ce qui, on l'a vu, peut s'avérer dans certaines circonstances utile et opportun) et non à des fins strictement budgétaires (masquer en quelque sorte l'endettement réel de la collectivité en affichant une annuité minorée du fait des différés).