

Avec LES EXPERTS COMPTABLES

LETTRE D'INFORMATION AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

N° SPECIAL CONGRES DES MAIRES DE France – SALONS DES COLLECTIVITES LOCALES

Semaine du 21 novembre 2001

EDITO

MESSAGE A L'ATTENTION DE TOUS LES ELUS NOUVEAUX OU RENOUVELES

Messieurs les Elus,

Vous avez fait la connaissance d'un expert-comptable à l'occasion de la présentation de votre compte de campagne électorale. Savez-vous que la profession apporte régulièrement son concours à la vie démocratique et à la vie économique depuis l'ouverture donnée aux communes par les lois de décentralisation de pouvoir rechercher un conseil extérieur indépendant ?

Dans un premier temps, de façon individuelle, dans les années quatre vingt, puis bientôt relayés par l'Institution pour permettre à l'ensemble des professionnels d'accéder aux missions proposées par le secteur public, les experts-comptables ont acquis des nouvelles compétences et une expérience aujourd'hui totalement reconnue par les responsables des collectivités territoriales.

Dans de très nombreux domaines, qui recoupent le secteur public à celui du privé, un champ très vaste de conseil aux collectivités locales¹ et à leurs partenaires est ouvert à ces professionnels respectueux d'une éthique garantie par l'Institution.

Nouvellement élus, ou réélus, vous avez abordé ce mandat dans un esprit d'ouverture. Par sécurité et dans un souci de transparence, vous avez sans doute fait faire un état des lieux afin de connaître l'état financier et patrimonial de votre collectivité. Cet audit a, sans doute, permis de mettre en lumière et d'analyser les points faibles, de trouver des solutions pour y remédier ou de les atténuer mais aussi de mettre en valeur les points forts. Vous devez vous affirmer en mettant en place, concrètement dans le temps, les engagements politiques de la campagne municipale sur lesquels vous avez été élus ou réélus.

En effet, surtout si vous êtes réélus, vos adversaires vous ont éclairés, par leurs propres projets, sur les attentes de certains de vos administrés qui souhaitent des changements. Il peut vous être nécessaire de remettre en cause une politique passée pour améliorer le service aux administrés et tirer les leçons de la campagne, et vous allez avoir à communiquer sur les travaux en cours et la mise en place des projets de la mandature.

Prévoir une série d'audit pour suivre, par cycle, l'ensemble des services, évaluer les résultats de la politique publique de la commune concrétisée par ses actions directes et ses actions confiées à des entités privées, améliorer le rendement des fonds publics, connaître le circuit des produits aussi bien que celui des dépenses, ne pas hésiter à auditer les rendements des « quatre vieilles »..., que de projets à court terme ! qui ne relèvent pas tous de travaux internes mais qui pourraient, avantageusement pour la collectivité, être réalisés par des conseillers extérieurs.

L'Ordre des experts-comptables veille au respect de la déontologie qui doit encadrer toute mission remplie par un de ses membres et notamment au respect du secret professionnel ou encore à la couverture en responsabilité civile professionnelle, obligatoire, et bien sûr, au respect des conditions rigoureuses d'inscription au Tableau de la profession. Au service des collectivités territoriales, l'expert-comptable est devenu, au fil des années, le conseiller des élus locaux sur le développement de leur collectivité, tant à court terme qu'à long terme et peut vous apporter les éléments vous permettant de prendre vos décisions en parfaite connaissance de cause.

Michel GIORDANO

Vice-Président du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables

Président du Comité Collectivités Locales et

Président du Club Secteur Public de l'Ordre

¹ Une liste longue et non exhaustive de ces missions est disponible sur le site de « Local Mundi » ainsi que sur le CD-ROM V.L.V.P. que vous pourrez consulter, dans son intégralité, sur le stand de l'Ordre des experts-comptables

SOMMAIRE	
<p>LA CONSTRUCTION DU PREMIER BUDGET D'UNE NOUVELLE EQUIPE MUNICIPALE</p> <p style="text-align: right;">CHRISTIAN H. LOURDEAU</p>	2
<p>UNE COMMUNE PEUT-ELLE PREVOIR SES RECETTES ISSUES DU FOND DE SOLIDARITE DE LA REGION ILE-DE-FRANCE ?</p> <p style="text-align: right;">GERARD BURN</p>	3
<p>UNE APPROCHE ACTIVE DE LA NOTATION DES COLLECTIVITES LOCALES</p> <p style="text-align: right;">NATHALIE RENAUD</p>	5
<p>LE MAIRE ET L'EXPERT-COMPTABLE</p> <p style="text-align: right;">BERNARD BRENGUES VERONIQUE BRENGUES JACQUES MONTROZIER ALAIN SIGG</p>	9
<p>LES CONTRAINTES FISCALES DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC</p> <p style="text-align: right;">PHILIPPE GIAMI</p>	12
<p>POUR UNE BONNE UTILISATION DE LA PARTIE FINANCIERE DU RAPPORT DU DELEGATAIRE</p> <p style="text-align: right;">JEAN-MICHEL MOREAU</p>	15
<p>REFLEXION SUR L'OPPORTUNITE DE CREER UNE SEML...</p> <p style="text-align: right;">JEAN-BAPTISTE BOURGEOIS</p>	18
<p>STRATEGIE PATRIMONIALE</p> <p>« MAL NECESSAIRE OU REFLEXION INCONTOURNABLE »</p> <p style="text-align: right;">DOMINIQUE PAGEAUD</p>	19

LA CONSTRUCTION DU PREMIER BUDGET D'UNE NOUVELLE EQUIPE MUNICIPALE

LE ROLE DE L'EXPERT-COMPTABLE

Nouvellement élu comme premier adjoint aux finances au printemps 2001 dans une commune de plus de 3.500 habitants, j'allais faire l'apprentissage de la gestion municipale dans toute sa diversité en s'appuyant sur les rigueurs de ma formation professionnelle. Ayant toujours œuvré au cours de ma carrière déjà longue pour la défense rigoureuse de principes orthodoxes en matière de gestion économique et financière, je suis descendu dans l'arène municipale en arborant fièrement le flambeau des lois économiques avec la volonté de montrer qu'une bonne gestion des services publics peut être compatible avec l'application des règles saines et vigoureuses de la gestion d'une entreprise privée.

La réussite d'une telle ambition n'est pas acquise, mais la nouvelle équipe dispose d'une mandature de 6 ans qui doit permettre d'installer une méthode de gestion nouvelle.

Avant tout début d'action, je me suis rendu compte qu'il était fondamental d'agir avec autorité pour imprimer une ligne de conduite permettant d'atteindre les objectifs, car dans les mentalités de la gestion des collectivités territoriales l'idée que tout est différent est profondément enracinée.

Il convient donc en premier lieu de former les esprits au langage économique. Cette démarche est facilitée par l'application des nouvelles normes (M14-Budget par fonctions).

L'état des lieux et la prise en main de la gestion

Juste après notre élection, nous avons fait procéder à un audit dont l'objectif était d'avoir un historique précis de la gestion de la période précédente et d'établir les données permettant l'élaboration d'une démarche globale pour la stratégie financière future.

Cet audit a donc permis de déterminer avec exactitude la situation financière de la ville, de connaître et d'évaluer les engagements pris par l'ancienne municipalité dont il faut assumer la charge et établir un état des lieux des procédures internes afin d'enclencher assez rapidement une réorganisation des procédures budgétaires et comptables.

Au cours de la période d'avril à octobre la nouvelle municipalité a dû gérer les projets déjà engagés, les réorienter si cela est encore possible lorsque ceux-ci se

révèlent contrairement aux intérêts de la commune et de ses habitants. Par ailleurs, il ne faut pas non plus manquer les opportunités à saisir et nous devons parfois investir dans des projets non préparés. On a eu alors la désagréable impression d'agir dans le désordre, de ne pas complètement maîtriser les événements et pourtant il faut prendre malgré tout des décisions.

Le tableau de bord voulu au départ, la maîtrise réelle de la gestion n'ont pu être réalisés complètement. C'est pourquoi, à mon sens, la période la plus importante est celle de la préparation du premier budget pour lequel la nouvelle équipe assume l'entière responsabilité. En effet, le budget primitif était déjà bouclé au moment des élections et il n'était guère envisageable de le modifier si ce n'est au niveau des équilibres financiers.

Le premier budget de la nouvelle équipe et la mise en place des nouvelles procédures

Nous avons donc décidé de lancer une procédure budgétaire très élaborée selon les principes appliqués par toute entreprise performante.

Le budget est construit dans le cadre d'un schéma directeur bâti en incluant les prévisions d'évolution démographique et les besoins structurels en découlant.

La notion de budget plan est retenue, ainsi l'année 2002 est l'année du budget et les années 2003 et 2004 constituent le plan d'action à moyen terme. En outre, les années 2000 et 2001 font partie des tableaux de présentation, ce qui nous permet de travailler sur un espace plan économique de cinq ans nous donnant un champ de vision très large.

Dans la philosophie de la construction budgétaire, nous allons introduire des notions qualitatives de justification des dépenses que ce soit pour la gestion courante ou pour les investissements.

Avec cette notion qualitative, nous avons la volonté de vouloir mesurer l'impact de toute dépense, c'est-à-dire de toute action, car nous considérons les dépenses comme des moyens d'action qui doivent être évalués selon des critères d'utilité structurante pour remplir l'objectif d'une optimisation des services rendus par la municipalité dans sa commune et dans la réalité des missions assurées par la collectivité.

Un travail de préparation en profondeur et l'élaboration d'un document très complet construit dans une optique non seulement du respect d'obligations légales mais aussi comme une bible communicante et formatrice pour l'action des élus, telle est notre ambition.

Savoir communiquer : un gage de réussite d'une action rigoureuse

Les deux étapes essentielles que sont donc :

- le débat d'orientation budgétaire,
- le vote du budget primitif,

seront ainsi des moments importants pour transmettre et communiquer une information financière très complète qui sera le gage d'une action réussie.

La réussite de cette action pourra nous permettre ensuite de mettre en œuvre un système de contrôle de gestion efficace et rigoureux en se refusant la facilité des ajustements permanents permis par les DM (décisions modificatives).

Il faut renoncer à cette facilité de gérer une masse budgétaire mais vouloir s'efforcer de maîtriser les coûts par fonction et action en corrélation avec des objectifs définis dont la philosophie pourrait se résumer ainsi :

« Assurer les meilleurs services aux meilleurs coûts pour apporter le maximum de plaisir de vivre au sein de la commune. »

Christian H. LOURDEAU
Expert-Comptable
Elu local

UNE COMMUNE PEUT-ELLE PREVOIR SES RECETTES ISSUES DU FOND DE SOLIDARITE DE LA REGION ILE-DE-FRANCE ?

Le législateur, avec la loi 91.429 du 13 mai 1991, a introduit une solidarité entre les communes de la région Ile-de-France. Ainsi certaines des communes les mieux dotées pouvoient un fond de solidarité servi aux villes moins munies en potentialités fiscales et qui déploient une politique sociale en terme d'urbanisme vers les populations à faibles revenus.

Précisons que deux catégories de villes sont allocataires : les communes de moins de 10 000 habitants et celles de plus de 10 000 habitants.

L'exemple d'une ville de cette seconde catégorie illustrera le propos.

Il est utile de rappeler que le **F.S.R.I.F** est servi en fonction de critères (**potentiel fiscal, logements sociaux, familles bénéficiaires des allocations logement, revenu moyen**) comparatifs à la moyenne des communes franciliennes puis pondérés respectivement à 55 %, 15 %, 20 % et 10 %.

Dès lors la prévision peut paraître périlleuse dans la mesure où les communes ne disposent pas en temps réel de l'ensemble des données régionales. Néanmoins, les villes bénéficient d'une information de proximité propice à la connaissance des facteurs endogènes et à leur traitement et peuvent prendre connaissance d'informations

"associées" telles le P.I.B, les statistiques du nombre de logements mis en œuvre....

Les facteurs influençant l'éligibilité et l'ampleur de la dotation

Six principaux facteurs sont de nature à cerner la dotation issue du F.S.R.I.F :

- le niveau des contributions mises à la disposition du fond ;
- l'évolution du potentiel fiscal moyen des communes de la région Ile-de-France ;
- la croissance du parc de logements sociaux de la RIF ;
- le quota de bénéficiaires de l'allocation logement dans la ville au regard de celui de la RIF ;
- le revenu moyen des habitants de la commune par comparaison à celui de la région ;
- l'évolution démographique réelle et "fictive" de la commune.

Le niveau des contributions servies depuis 1997 a connu une croissance forte et continue (707 MF en 1997 / 832 MF en 2000 / 906 MF en 2001).

Cette progression trouve son origine par l'intégration depuis 2000 d'un **second prélèvement** prenant appui sur la potentialité forte de certaines communes à lever la **taxe professionnelle**. Ce second prélèvement complète celui antérieurement assuré par les villes à forte potentialité fiscale assise sur la **globalité** des quatre taxes (taxe d'habitation, foncière globale bâtie, foncière non bâtie, professionnelle).

Compte tenu de la montée en charge par paliers de ce second prélèvement, il n'est pas à exclure que le F.S.R.I.F, à identité d'évolution fiscale annuelle, évolue vers un niveau au-delà du **milliard de francs à l'horizon 2004** (soit + 7,5 à 8 % l'an).

Depuis la loi du 12 juillet 1999, ce ne sont plus désormais 98 communes mais **122 communes de plus de 10 000 habitants** qui bénéficient de l'attribution des ressources issues du F.S.R.I.F.. Toutefois, pour celles dont le rang est de fin de classement, l'éligibilité est étroitement dépendante du niveau de leur indice synthétique qui peut se trouver mécaniquement altéré si le recensement de 1999 traduisait une baisse de population (cf. supra).

De même, leur éligibilité peut-être mise en cause si **des communes nouvelles venues** connaissent une notoire dégradation de leurs recettes fiscales de taxe professionnelle et/ou une très forte démographie (+20 %) altérant leur potentiel fiscal.

Néanmoins, le positionnement du rang de la commune peut être par ailleurs apprécié à travers l'évolution du rang d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine (DSU).

L'observation des composants de l'indice composite

Le premier, d'un poids de 55%, compare le **potentiel fiscal** de la commune à celui de l'ensemble des communes de la RIF.

Ce dernier a connu une évolution de 3,8 % en 2001. Il se subdivise en potentiel fiscal des impôts ménage (environ 55 %) et potentiel fiscal issu de la taxe professionnelle (environ 45 %).

L'observation des séries longues statistiques associe l'évolution du produit intérieur brut (PIB) à celle des produits de taxe professionnelle et leurs compensations.

L'évolution du **PIB** de la région Ile-de-France a été en 2000 de **3,5 %** (source INSEE).

Par ailleurs, la croissance annuelle du parc de logements durant la période 1990/1999 a été de 0,7 % avec des points hauts de commercialisation de logements neufs en 1998 et 1999 (source INSEE).

Intégration faite des revalorisations annuelles des bases foncières (1%) et des valeurs plus contemporaines du parc foncier 2001 une progression du **PF des communes de la région Ile-de-France** en 2002 de l'ordre de **2,9 %** paraît vraisemblable.

La commune, objet de l'étude, a un potentiel fiscal réparti à raison de 48 % d'impôts-ménage et de 52 % de TP.

A législation constante la progression du PF issu de la taxe professionnelle croît de 2,4 % (hypothèse haute).

Son parc foncier a connu en 2001 une évolution des unités taxables de 1 %, une croissance démographique, au sens de la dotation globale de fonctionnement (DGF), de 5,9 % et les bases foncières seraient revalorisables de 1 %.

Cet ensemble aboutit à une hypothèse d'évolution du P.F. "per capita" local en retrait de 0,1 %.

Deuxième composant de l'indice, les logements sociaux représentaient 25,7 % de l'ensemble du parc foncier régional d'habitation en 2000 ; 26 % en 2001. L'interrogation menée vers la direction régionale de l'équipement conclurait à une évolution en 2000 à une progression du nombre de mise à disposition de l'espèce de 1,4 % alors que le volume de **l'ensemble** des logements commencés en 1998 (source INSEE) dans la RIF traduit une évolution de 0,8 %. Durant la période 1990/1999, le rythme d'évolution était de 0,71 %. Ainsi, l'évolution de la densité du logement social sur la R.I.F. s'acheminerait vers un taux de 26,4 %.

Dans le même temps, celui de la commune d'illustration évoluerait de 30,1 % à 31,1 % du chef de la mise à la taxation de 54 logements pour l'essentiel à vocation sociale.

L'évolution du nombre de bénéficiaires de **l'allocation logement** en R.I.F. connaît des évolutions négatives (-0,2 %) vraisemblablement liées aux effets de seuil du paramètre "ressources" de l'allocation précitée.

Il n'est pas à exclure que la croissance du revenu moyen par habitant dans la R.I.F. en 2000 (+3,7 %) couplé à l'évolution du paramètre "ressources" d'éligibilité à l'allocation logement bien que nuancé par la croissance du volume relatif du parc foncier social (+ 1,2 %) conduit à la dégradation relative (-0,2 %) de cet indicateur.

Dans l'hypothèse locale, le volume d'allocataires se doit d'être envisagé au regard de la croissance du parc foncier (+ 1 %), de l'évolution possible du revenu moyen (+ 1,4 %), de celle du plafond de ressources de l'APL (+ 1,6 % en juillet 2001) et de la tendance constatée du trend du nombre d'allocataires locaux (-0,9 %).

Quatrième et dernier **composant** de l'indice synthétique, l'appréciation du **revenu moyen** local comparé à celui de la R.I.F est la plus délicate. Si une corrélation entre le P.I.B./habitants sur la R.I.F. peut justifier en 2000 d'une croissance du revenu à + 3,5 % ; le rapport P.I.B./emploi ne relate qu'une évolution de 1,7 %.

En outre, la connaissance du revenu local reste difficile d'accès, ce type d'information n'étant pas institutionnellement disponible auprès des directions fiscales départementales.

Le **recensement** de 1999 a autorisé une connaissance précise de la **population** des territoires.

Son évolution n'est pas sans conséquences sur la fixation du potentiel moyen par habitant de chaque cité.

Lorsque ledit recensement a fait apparaître une variation de la population, cette variation est prise en compte par tiers entre 2000 et 2002.

Toutefois, ce comptage de la population peut être rectifié par recensement complémentaire lorsque le nombre de logements en chantiers multiplié par 4 conduit à une croissance de 20 % du nombre des habitants de la ville.

L'évolution est considérée par moitié lors des deux années qui suivent.

Concernant plus spécifiquement les communes des villes nouvelles, la mise en chantier de logements est pondérée dès le premier janvier suivant avec un taux d'habitant par logement de 6.

Annuellement un recensement complémentaire est effectué et met en conformité les chiffres réels de la démographie.

Dans l'exemple d'application, la commune observée maintiendrait son éligibilité et verrait croître sa dotation de 74 % du fait d'un indice d'éligibilité amélioré de deux points et, entre autres raisons, d'un taux d'abattement de la dotation se réduisant de 60 à 40 %. Ses points de faiblesse demeurent les rythmes différenciés d'évolution de ses parcs fonciers sociaux et classiques, la maîtrise des données démographiques locales et le suivi de l'éligibilité de ses habitants à l'APL.

Conclusions

Le cheminement prévisionnel réalisé ne doit cependant être distrait de son insertion dans l'aménagement territorial.

Instrument de solidarité, la prévision du FSRIF n'a de sens qu'incluse dans une logique liée aux faits de "*structurer et organiser l'aménagement et le développement des territoires de la Région, à différentes échelles territoriales, au regard des réalités de la vie et des pratiques économiques sociales (contrat de plan Etat-Région, quatrième partie : introduction)*".

Ce qui suppose d'autres outils prospectifs locaux co-élaborés entre professionnels et élus.

Gérard BURN
Expert-Comptable
Commissaire aux Comptes
Elu Local

UNE APPROCHE ACTIVE DE LA NOTATION DES COLLECTIVITES LOCALES

La notation des collectivités françaises est obligatoire pour l'émission d'emprunts obligataires. En dehors de ce cas de recours aux marchés, elle présente également l'intérêt de développer la notoriété ou la crédibilité face à des partenaires financiers. Or, à moyen terme, d'importantes modifications de l'environnement économique et financier vont inciter au développement de la notation des collectivités, que cette notation soit externe, c'est-à-dire attribuée par des agences de rating, ou interne, à savoir effectuée par les banques elles-mêmes. Dans tous les cas, les critères d'évaluation d'une qualité de signature, apparaissant à l'examen de la pratique de la notation, comportent non seulement la politique budgétaire et la situation financière, mais aussi la qualité de l'encadrement, et l'adéquation des systèmes internes de contrôle et d'information financiers. En conséquence, il existe pour les collectivités éclairées des sources d'optimisation de leur notation.

1. LE DEVELOPPEMENT PROBABLE DE LA NOTATION DES COMMUNES

L'impact de la réforme des ratios prudentiels

Le ratio Cooke soumet les banques depuis 1992 à des exigences de fonds propres au minimum égaux à 8% des actifs, ces derniers étant pondérés en fonction de 4 classes de risque uniformes :

1. 0% pour les créances sur les Etats de l'OCDE, considérées sans risque,
2. 20% pour les créances sur les banques et les collectivités locales de l'OCDE, risque modéré
3. 50% pour les créances hypothécaires au logement et pour les agents garantis par l'Etat.

4. 100% pour l'ensemble des crédits consentis aux agents privés (entreprises ou particuliers)

Présentant l'avantage de la simplicité, ce ratio a été adopté comme norme à l'échelle internationale. Cependant, au cours des dernières années, ce système a été fortement critiqué pour :

- son insuffisante prise en compte de la réalité des risques au sein d'une même catégorie
- le manque de neutralité de la grille rendant certains emplois plus exigeants en fonds propres
- ses effets pervers : titrisation des bons crédits ou techniques d'atténuation du risque de crédit.

En conséquence, il est devenu évident que les exigences réglementaires de l'accord initial étaient de moins en moins capables de couvrir de manière adéquate les risques effectivement courus, alors même que les capacités d'analyse du risque des banques se sont affinées.

Le processus de réforme du ratio Cooke a alors été engagé et s'est traduit depuis juin 1999 par l'émission de documents consultatifs successifs par le Comité de Bâle, comportant de nouvelles modalités de calcul des exigences minimales de fonds propres. Le nouveau ratio « Mac Donough », dont l'adoption définitive est attendue en 2002 pour une entrée en vigueur en 2005, laisserait aux banques le choix entre notation externe et interne pour qualifier leur risque de crédit.

1. Notation externe : la méthode préconisée, dite « standard » et en principe destinée aux banques moins sophistiquées, repose sur une pondération des actifs sur la base de notations d'agences de rating.
2. Notation interne : la méthode préconisée dite des « modèles partiels », propose de nouvelles règles de calcul des fonds propres minimaux fondées sur les systèmes de cotation interne des banques, mais utilisables sur approbation de l'autorité régulatrice nationale.

Quelles sont les incidences pour les collectivités françaises ? Aujourd'hui, tous les crédits aux collectivités locales sont retenus pour le 5e de leur valeur au dénominateur du ratio Cooke, ceci sans tenir aucun compte de la qualité de signature des emprunteurs. Il serait donc question, à l'avenir, de pondérer, pour le calcul du ratio prudentiel de la banque prêteuse, les crédits accordés en fonction du "rating" obtenu par l'emprunteur. Les réflexions en cours sur la redéfinition du ratio Cooke pourraient donc amener une sensible augmentation du nombre de collectivités notées, qui étaient moins de 30 fin 2000, et en tout cas un besoin d'information financière accru pour les banques prêteuses.

La progression attendue du recours des collectivités aux marchés

La notation est obligatoire en France lors de l'émission d'emprunts obligataires ou plus généralement lorsque la collectivité traite directement avec le marché financier. Le recours des collectivités françaises au marché est

cependant limité (en 2000 moins de 6% du besoin d'emprunt total).

Le manque de maturité de ce marché s'explique par des facteurs structurels :

- la faiblesse des besoins de financement locaux unitaires, résultant du morcellement des collectivités locales françaises, alors que la taille critique des émissions est estimée à 15 M €
- la réglementation : par exemple, les émissions à court terme sous forme de billets de trésorerie ne sont pas autorisées
- le système bancaire français est très développé et concurrentiel, et les conditions de prêts bancaires offerts aux collectivités sont avantageuses, ce qui freine le recours aux marchés
- enfin, les collectivités sont impliquées dans les efforts de la sphère publique pour respecter les critères de Maastricht (limitation des déficits et du recours à l'emprunt)

En revanche, la récente croissance des recours aux marchés risque de s'accroître du fait de :

- la meilleure adaptation des conditions offertes par les marchés financiers aux besoins et aux contraintes spécifiques des collectivités,
- la mise en place de l'Euro et la disparition du risque de change, ce qui accroît l'intérêt des investisseurs,
- l'émergence d'un marché de la dette à très long terme, en partie grâce à l'arrivée des fonds de retraite, répondant à la recherche de maturités plus longues
- l'accroissement de la surface financière des collectivités avec l'intercommunalité
- le développement probable des dépenses d'investissement des collectivités après une période de ralentissement, et l'accroissement induit des besoins de financement

L'intérêt de la notation

Au-delà des cas de recours aux marchés, le développement récent de la notation en Europe est révélateur de l'attrait croissant de l'accès aux marchés tant en terme de stratégie de financement que de communication financière pour les collectivités locales. La notation répond en effet à plusieurs objectifs :

- l'intérêt financier : mise en avant d'une bonne gestion financière, pour réduire la prime de risque.
- l'intérêt stratégique : outil de communication visant à mettre l'offre bancaire en situation de concurrence ou à assurer à la collectivité une notoriété et une crédibilité auprès de ses partenaires économiques locaux et de ses administrés.
- l'intérêt politique : la notation est un argument de transparence et de pertinence de la gestion.

La notation, en tant que validation par un tiers de la qualité de signature, est donc aussi un outil de communication en développement.

2. LA PRATIQUE DE LA NOTATION PAR LES AGENCES

Si les systèmes de notation interne des banques sont aujourd'hui peu connus, l'étude de la pratique de notation des agences est révélatrice des critères d'évaluation du risque de crédit du secteur.

La signification des notes

Aujourd'hui, le monde de la notation est dominé par deux agences américaines : Standard and Poor's et Moody's. Les avis rendus par ces deux sociétés sont considérés comme des références par l'ensemble des marchés obligataires internationaux, sur l'échelle internationale de notation suivante :

Les collectivités locales, dont la pérennité est quasiment garantie, sont essentiellement situées dans la catégorie « Investment grade ».

Les critères de notation

S'agissant des collectivités locales, les agences de notation évaluent leur santé financière et leur solvabilité en fonction de quatre critères généralement admis :

a. La situation socio-économique

Le tissu économique, la croissance et la diversité des activités d'une collectivité locale comptent parmi les éléments centraux de la notation. La santé budgétaire est très étroitement liée à la situation économique qui affecte la plupart des recettes (fiscalité directe ou indirecte) et des dépenses. Sont ainsi étudiés la démographie, la structure économique, le potentiel de croissance.

b. La structure du système et qualité de l'organisation administrative

L'environnement réglementaire, comprenant la nature et la stabilité des liens entre les collectivités locales et l'Etat, les transferts de l'Etat, les mécanismes de soutien des collectivités en difficulté, détermine le degré d'autonomie financière des collectivités du pays.

Les systèmes de management et la politique générale permettent de comprendre la cohérence et la rigueur des politiques budgétaires et financières, l'organisation de la collectivité, de ses systèmes et modes de contrôle.

c. La flexibilité et performances budgétaires

Il s'agit là de comprendre les marges de manœuvre de la collectivité sur ses recettes propres et sur ses dépenses, d'en déduire une capacité d'autofinancement et de pondérer cette marge de manœuvre globale des performances budgétaires passées (évolution des grands

équilibres financiers, dérapages budgétaires...). L'épargne ainsi définie permettra de financer de nouveaux investissements et de rembourser l'emprunt contracté.

d. La situation financière

Sont abordés dans ce domaine d'analyse la gestion de trésorerie, le poids de la dette et la capacité de remboursement, mais aussi les engagements hors-bilan (garanties données, dettes potentielles sur satellites ou concessions).

Il s'agit donc d'éléments d'évaluation qui, même s'ils prennent en compte les spécificités des collectivités locales, restent relativement classiques par rapport à une grille de lecture « privée » qui prend en compte l'environnement concurrentiel, la qualité du management, et les performances financières de l'entreprise.

3. QUELLES MARGES DE MANOEUVRE SUR LA GRILLE DE NOTATION ?

De ces critères d'évaluation, se déduisent des possibilités d'anticipation des éléments de notation, mais aussi des marges de manœuvre.

L'environnement socio-économique : la maîtrise difficile du potentiel fiscal

A ce niveau, les seules marges de manœuvre de la collectivité sur son environnement économique reposent sur sa capacité à exploiter le potentiel de croissance des bases fiscales. La politique de développement, seule capable d'améliorer l'attractivité des entreprises, emplois et habitants par l'effet de retour sur investissements, doit donc faire l'objet d'une présentation soignée.

L'autonomie financière et l'organisation administrative : la qualité de la gestion

Si la France se situe toujours dans le peloton de tête de la marge de manœuvre fiscale (rapport de la fiscalité sur les recettes totales), on assiste actuellement à une diminution du niveau d'autonomie des collectivités françaises, avec les mesures prises pour freiner les concours financiers de l'Etat, l'intensification des transferts de charges sans transferts de ressources équivalentes, et les mesures fiscales prises depuis 1999 comme la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. Ces événements renforçant les contraintes budgétaires, la qualité de la gestion devient un critère déterminant dans la notation.

Or, la qualité de la gestion dépend de la qualité de l'encadrement de la collectivité, des procédures budgétaires, comptables et juridiques. Les outils de gestion évalués dans le cadre d'une notation sont:

- le pilotage financier : gestion prévisionnelle, pluriannuelle et consolidée, gestion du patrimoine et de la dette ;
- le contrôle interne et de gestion : comptabilité d'engagement, efficacité de la commande publique, suivi des coûts et des performances ;
- le contrôle des risques externes : contributions aux satellites et aux concessions, engagements donnés et reçus.

La flexibilité budgétaire : niveau de pression fiscale et rigidité des dépenses

En contrepartie de leur plus forte exposition aux fluctuations économiques, les collectivités locales françaises jouissent globalement d'une marge de manœuvre fiscale supérieure à celle des autres pays européens, principalement au niveau de la fixation des taux de fiscalité.

Au niveau des dépenses de fonctionnement, les marges de manœuvre sont plus limitées avec une proportion importante de dépenses dites obligatoires (personnel, service de la dette) ou contraintes (contingents).

La situation financière

La variable d'ajustement est donc l'investissement, dont l'évolution a été contenue dans les années 1990, et parallèlement le recours à l'emprunt.

En France les collectivités disposent d'une grande liberté d'emprunt avec l'absence d'autorisation préalable, la possibilité d'emprunter en devises européennes et en euros sans autorisation, la possibilité d'émission obligataire. En contrepartie de cette liberté de choix en matière de gestion de la dette, existe un risque d'atteindre un niveau d'endettement élevé.

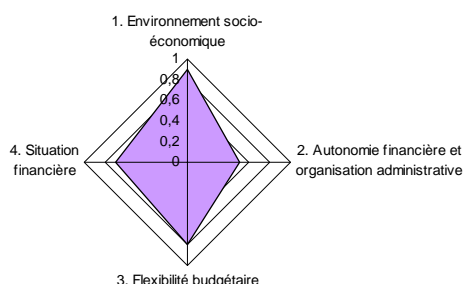
Le niveau de dette est donc déterminant dans l'attribution d'une note, et les perspectives d'évolution de l'endettement identifiées à travers les projets d'investissements constituent donc une donnée essentielle de la notation.

La notation peut donc, en synthèse, être impactée autant par des décisions budgétaires que par la démonstration de capacités de gestion. La communication financière devient aussi importante que dans l'entreprise, alors même que les outils paraissent moins développés et les règles moins strictes.

4. QUELLES SOURCES D'OPTIMISATION DE LA NOTATION ?

Auto-évaluer ses forces et faiblesses et les marges de manœuvre correspondantes

En fonction des 4 critères précédemment évoqués, la grille ci-dessous permet aux collectivités d'anticiper leur positionnement sur l'échelle de notation :



Cette grille fait ressortir la qualité globale du risque que représente la collectivité par la surface recouverte par l'étoile. Les axes les plus petits sont ceux à traiter pour optimiser la notation. Les faiblesses identifiées pourront bien sûr être abordées par des décisions à caractère budgétaire, mais également par une communication plus efficace ou transparente.

La professionnalisation de la communication financière

Pour ce qui relève de la communication, interne et externe, trois axes d'optimisation sont envisageables, en l'absence de certification des comptes et d'obligations comptables homogènes :

- une plus grande transparence : la collectivité peut fournir toute l'information financière nécessaire à l'attribution et à l'actualisation de la note, en palliant les limites des obligations actuelles, et notamment une vision consolidée de la sphère communale (budgets annexes, intercommunalité, satellites), vision synthétique des risques (engagements donnés, hors bilan) et du patrimoine (y compris les créances) ;
- une meilleure comparabilité : les spécificités des finances locales méritent que les responsables de la collectivité sensibilisent l'agence aux particularismes locaux du territoire dans une logique comparative afin de ne pas être pénalisés par la grille d'évaluation utilisée. Dans cette perspective la fourniture de ratios indiquant le rapport coût/qualité/tarif des services publics est susceptible de modifier l'angle d'évaluation en faisant prendre en compte des aspects qualitatifs.
- un meilleur suivi interne des indicateurs de performance : avec un système de pilotage adapté, la collectivité devra porter un soin particulier au suivi de l'évolution de ses indicateurs financiers afin d'en prévoir l'impact éventuel sur la qualité de sa « signature » avant ou après la notation, et de réagir à temps.

En conclusion, la notation n'est pas une démarche passive, la collectivité se contentant d'attendre le « verdict » de l'agence de rating. Le processus de notation peut s'enrichir d'une réelle préparation de la grille d'évaluation, avec une collaboration plus étroite entre la

collectivité et l'agence de notation, ou l'accompagnement d'un « rating adviser » comme dans la plupart des pays européens.

Il est également l'occasion de parfaire le système de contrôle financiers, et d'anticiper les nouveaux besoins des banques en termes d'informations financières, qui découleront de l'entrée en vigueur du ratio Mc Donough.

Nathalie RENAUD
Expert-Comptable
Cabinet EQUATION

LE MAIRE ET L'EXPERT-COMPTABLE

LETTRE A MONSIEUR LE MAIRE DE LA COMMUNE DE

Vous êtes l'élu d'une commune riche de son patrimoine architectural mais votre commune est pauvre du fait de ses faibles ressources et des dépenses considérables dues à la remise à niveau de ce patrimoine. Vous avez une grande expérience des montages de dossiers de construction et vous vous fatiguez à écouter des consultants « pipeaux » qui proposent des trucs inadaptés, inutiles et coûteux et vous pensez qu'il faut gérer l'argent public avec honnêteté et rigueur. Vous estimez qu'un expert-comptable serait sans doute le partenaire le plus efficace pour vous accompagner dans votre politique d'économie. Comment allier nos compétences ?

Une anecdote déjà ancienne peut nous aider à poser le problème. J'étais stagiaire et dans le cadre de mon mémoire, j'avais noté que l'abattoir public payait une taxe foncière élevée. J'en fis la remarque à un conseiller municipal qui me demanda d'établir une réclamation discrète (car il ne fallait pas indisposer le percepteur et l'inspecteur de la fiscalité des entreprises qui avaient donné une réponse négative). Je fournis donc une copie des textes fiscaux qui exonèrent l'abattoir public ; la démarche fut un succès et l'abattoir retrouva momentanément son équilibre financier.

J'étais heureux jusqu'au moment où un conseiller municipal a eu l'idée de rémunérer mon service à la condition que la rémunération ne soit pas libellée en honoraires : comme je ne comprenais pas, on m'expliqua que le paiement d'honoraires aurait constitué une reconnaissance implicite d'une certaine insuffisance technique de tous les intervenants au dossier (conseillers municipaux, personnel communal, administration fiscale,

DDA, etc...). Les suggestions les plus étranges furent émises pour m'aider à rédiger la facture. Je préférerais renoncer à ma rémunération.

Cette anecdote n'est sans doute plus d'actualité car la majorité des maires accepte aujourd'hui le conseil financier extérieur et accepte de le rémunérer.

Pour créer une relation de travail entre le maire et l'expert-comptable, nous tenterons de définir la fonction du maire en matière financière, nous verrons comment peut agir l'expert-comptable et nous définirons une approche de collaboration.

LA FONCTION DU MAIRE EN MATIERE FINANCIERE

Le maire est généralement élu sur sa capacité à pourvoir au bien être de ses administrés. Il a la lourde responsabilité de fixer la ressource de la commune et de dépenser au mieux, en fait il ne fixe qu'une partie de la ressource, l'Etat fournissant le solde. Le maire n'est pas un technicien, il travaille dans un contexte ou environnement qu'il faut préciser.

La Communication

Selon la taille de la commune, le maire aura à faire face à l'opinion et éventuellement aux médias qui l'interrogeront sur ses projets et qui en feront la critique. Le maire est obligé de produire des réalisations, écoles, voirie, zone artisanale, halles de sport, maison des jeunes, salle des fêtes, station d'épuration, animations, il a l'embaras du choix mais manque d'éléments pour décider ce qui est le plus intéressant pour sa commune.

Les institutions

Le maire ne fait pas ce qu'il veut, il subit les pressions de toutes sortes, venant de la préfecture, du conseil général, de la DDE, DDA, chambre de commerce, banques etc. Autour du maire se resserrent les mailles d'un réseau dont les membres se concertent ou s'affrontent pour faire fonctionner leurs services et les rentabiliser.

Il peut arriver que le maire, par souci de liberté, fasse appel à une société d'économie mixte locale. Ces sociétés, qui permettent de se libérer en partie de la tutelle des autres organismes, sont cependant inféodés à d'autres réseaux tout aussi soucieux de leurs intérêts.

La mairie est le lieu où se rencontre idéalement les contradictions de la société française : cette société théoriquement démocratique est dominée par une féodalité complexe ; la préfecture, le conseil général, les chambres consulaires se disputent le territoire du maire, chacun prélève sa dîme et en contrepartie fournit une assistance. En définitive, les administrations ont les pouvoirs : le maire n'est pas libre mais il reste responsable.

Les règles comptables et leur application

Le maire prépare le budget. Il le discute en commission et en demande l'approbation par le conseil municipal. Il fait voter le budget chapitre par chapitre et si l'assemblée le

souhaite, article par article. Il prépare les décisions modificatives et les présente au vote, il prépare le compte administratif qui sera discuté et voté en dehors de sa présence : c'est le schéma idéal.

En fait, le maire sera aidé par un percepteur qui est un technicien financier qui l'aidera à pratiquer des choix. En matière de budget la marge de manœuvre est très faible : le budget de fonctionnement est souvent reconduit avec quelques aménagements mineurs alors que le budget d'investissement, élaboré avec le concours des organismes de tutelle, va énoncer le prix des marchés et même désigner des titulaires de ces marchés.

Les problèmes posés par le système

Il existe une telle « solidarité » et une telle technicité des divers partenaires du maire qu'on se demande s'il est possible de proposer des remarques intéressantes sur des programmes qui ont été étudiés par les services de l'Etat ou par des prestataires spécialisés. Le maire et son conseil n'ont souvent que la possibilité de refuser le programme.

Le percepteur, qui précédemment avait la charge des communes du canton, n'est plus remplacé lorsqu'il prend sa retraite et son obligation de supervision est multipliée par 3 ou par 4. Il n'est plus le conseil quotidien du maire, son indépendance est discutable du fait d'un mélange de fonctions, de trésorier, de comptable et de conseiller.

Les services de l'Etat ne partagent pas le souci d'économie du maire : ils sortent de leur rôle de conseil en pratiquant l'ingénierie ; ils sont rémunérés sur le montant total des travaux et donc poussent souvent à des travaux disproportionnés aux besoins de la population. En quelques années les taux d'imposition ont subi des augmentations considérables (liées pour partie à un certain désengagement de l'Etat). Le résultat est une perte de crédibilité pour le maire qui est censé avoir procédé à l'augmentation ou n'avoir pas maîtrisé la dépense.

Actuellement, les structures supra-communales ont été inventées pour gérer dans un cadre plus global, dans lequel le maire n'a plus d'autonomie. Il y adhèrera s'il veut bénéficier de la subvention.

Si quelques maires s'inclinent devant les projets initiés par les petits « technocrates » locaux et départementaux, ils ont pour la plupart une gestion de bons pères de famille : ils veulent comprendre, ils veulent s'assurer de l'utilité des projets, définir les urgences et contrôler la cohérence des projets entre-eux.

En définitive, les maires veulent un programme pluriannuel assorti d'un plan financier réaliste.

La fonction des maires n'est pas limitée à la gestion des services publics. Le maire est souvent le promoteur du développement économique local. Nous sommes ici dans le monde des affaires où il convient d'étudier, de planifier et de contrôler pour éviter les dérapages.

LES PROBLEMES SPECIFIQUES DE L'EXPERT-COMPTABLE - CITOYEN

La situation de l'expert-comptable - citoyen comportera des variables selon son implication politique : l'homme politique ou (politisé) va devoir arbitrer entre les ambitions du maire, les tendances de son parti et ses réflexes comptables. S'il fait partie du conseil municipal, il sera considéré comme responsable de la gestion financière. L'expert-comptable simple citoyen va analyser les chiffres, il va juger de la présentation et fera part de ses réflexions à son entourage. L'expert-comptable conseiller municipal d'opposition, aura une situation privilégiée, car il pourra produire ses critiques en toute liberté.

Mais, l'expert-comptable élu d'opposition est souvent malheureux dans la majorité dont il est solidaire. Il sera critiqué et souvent incompris : l'expert-comptable ne peut accepter de gaieté de cœur toutes les anomalies qu'il rencontre dans la gestion de l'argent public. S'il n'a pas à critiquer les choix politiques du maire, il est dans ses prérogatives, et de son devoir, de critiquer certaines pratiques compte tenu de son éthique ou de la simple logique financière.

Chaque expert-comptable a en mémoire des décisions malheureuses prises dans les municipalités. Le maire est souvent tenté par l'aventure.

L'expert-comptable aura donc intérêt à fonctionner dans le cadre de son métier de conseil, en restant en dehors des prises de position politiques.

L'expert-comptable peut être présent sur tous les aspects comptables de la gestion communale, cohérence du budget et du compte administratif, viabilité d'un projet, prix de revient d'un service public, rentabilité de services communaux etc... Il est habitué à déceler dans les documents comptables les chiffres erronés ou tendancieux.

L'expert-comptable est également l'homme du droit appliqué. Il peut se prononcer sur l'opportunité d'une délégation de service public et veille à l'inscription, dans les contrats, de clauses réalistes.

L'expert-comptable applique quelques principes de base :

- concernant les comptes : ils doivent être réguliers et sincères ; ils doivent donner une image fidèle de la réalité.
- concernant l'éthique professionnelle : l'expert-comptable a prêté serment d'agir avec conscience et probité, de respecter et de faire respecter la Loi dans ses travaux.
- concernant le service public et son rapport avec le privé : l'expert-comptable gagne sa vie à la pointe de sa plume, il connaît le coût du travail, croit à la valeur de l'effort personnel et s'engage quand il signe. Il ne supporte ni mensonge ni incohérence.
- concernant sa qualité de contribuable : l'expert-comptable n'oublie pas qu'il est un chef d'entreprise et souvent, à ce titre, un « gros » contribuable.

PROPOSITIONS

Il est indéniable que l'expert-comptable est, en matière financière, le seul partenaire sérieux d'un maire qui souhaiterait améliorer la gestion de sa commune, **en restant indépendant.**

Comment procéder ?

Il m'est arrivé d'avoir la visite d'un maire surendetté qui finalement a remis son dossier au sous-préfet. Je vois régulièrement des maires et des secrétaires de mairie qui vantent le travail de l'expert-comptable mais n'ont confié à ce jour que la comptabilité de leurs associations dans la mesure où celles-ci ont créé un emploi.

Nous savons que bien des maires se rapprocheront des experts-comptables le jour où ils ne pourront plus compter sur l'appui du percepteur ou du receveur municipal.

Les missions les plus fréquentes semblent être les audits de début de mandat et les diagnostics financiers.

L'avis de l'expert-comptable devrait être sollicité en priorité sur la productivité de chacun des services communaux : lorsqu'une tentative d'explication est faite actuellement, elle est réalisée par les services communaux eux-mêmes et ne peut donc prétendre à l'objectivité.

L'expert-comptable pourrait intervenir sur la faisabilité des projets d'investissement ou d'équipement et sur les projets de développement économiques.

Pour ce type de mission, l'expert-comptable se dote d'un cadre de travail qui définit les divers aspects de la tâche : objectifs, méthode, moyens mis en œuvre, suivi, contrôle, sans oublier la rémunération qui sera possible à partir des économies réalisées.

Le Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-comptables a défini notre collaboration à travers un guide méthodologique intitulé « Diagnostics financiers du Groupe Territorial : une approche par les risques ». Le guide définit les phases du travail, propose des questionnaires, des collectes d'informations ainsi l'élu pourra disposer des éléments nécessaires pour élaborer sa stratégie, évaluer les risques, connaître sa marge de manœuvre et être en mesure d'élaborer périodiquement un état des lieux.

L'expert-comptable sera enfin l'homme de la communication financière de la mairie car c'est bien là le fonds de son métier qui est d'auditer et de présenter les états financiers ainsi que de se porter garant de leur vérité.

L'action de l'expert-comptable sera en même temps une action de formation : le maire et son équipe vont se former en participant aux études et en réfléchissant aux possibilités de choix techniques ou stratégiques. Aujourd'hui, la formation des maires est théoriquement assurée par le conseil général qui semble souvent soucieux de procéder à sa propre communication à travers les propos des conférenciers. La formation de l'expert-comptable sera au contraire une formation personnalisée et indépendante.

CONCLUSION

Monsieur le maire vous avez besoin d'un expert-comptable qui apportera une rationalité nouvelle à la gestion financière de vos projets et assurera qu'ils se réaliseront avec la meilleure économie de moyens. Soyez assuré de mon dévouement à une cause vraiment « commune » et du partage de notre volonté de générosité, d'intelligence et d'humour.

Bernard BRENGUES
Expert-Comptable,
ancien Conseiller Municipal avec le concours de :

Véronique BRENGUES,
Expert-comptable,
Conseil Municipal de Millau

Jacques MONTROZIER,
Expert-Comptable,
Maire d'Alrance

Alain SIGG,
Maire de Castelnaud Pégayrols

LES CONTRAINTES FISCALES DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

INTRODUCTION

La notion de délégation de service fait encore l'objet de nombreux commentaires et définitions parfois contradictoires.

La fiscalité, qui ne connaît nettement que la distinction entre concession de service public (et l'affermage qui n'en est qu'une variante) et marché public n'échappe pas à cet inconvénient.

Il faut donc rechercher les règles fiscales applicables à chaque situation pour connaître le « coût fiscal » que comporte une délégation de service public.

1. La TVA

1.1. Rappel des règles

1.1.1. Le droit commun

Le régime de TVA des personnes morales de droit public a été précisé dans l'instruction du 8 septembre 1994 (3 CA-94 ; n° 57 s.) : le principe général est que leurs activités ou opérations menées en tant qu'autorité publique sont situées hors du champ d'application de la TVA, sauf si cela conduit à des distorsions de la concurrence.

Pour apprécier si l'activité est ou non soumise à la TVA, il est procédé aux distinctions suivantes :

- les activités exercées en vertu d'un pouvoir de souveraineté ou d'intérêt général sont situées hors du champ d'application de la TVA ;
 - . sont ainsi considérées comme relevant d'un pouvoir de souveraineté la collecte des impôts et taxes ou la perception de droits de stationnement sur la voirie,
 - . relèvent de l'intérêt général la perception de redevances au titre de l'occupation du domaine public (y compris redevances d'affermage) mais aussi différents services tels que la fourniture de l'eau, l'assainissement..., sous réserve toutefois qu'ils ne soient pas soumis à la TVA en vertu d'une disposition légale (article 256 B du c.g.i. : par exemple la fourniture de l'eau dans les communes de plus de 3.000 habitants) ou d'une option (article 260 A du c.g.i. : par exemple la fourniture de l'eau dans les communes de moins de 3.000 habitants),
- les activités des services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs ne sont soumises à la TVA que si leur absence d'assujettissement à cette taxe conduit à des distorsions de la concurrence : dans certains cas, la concurrence (exploitation d'un golf, d'un parc d'attractions par exemple) ou la non concurrence (la fourniture de soins médicaux par exemple) est présumée ; dans d'autres cas, il convient de procéder à une analyse des circonstances en fonction du critère de défaillance de l'initiative privée.

Dès lors que l'activité menée ne peut être rattachée à l'exercice d'une autorité publique, telle que rappelée ci-dessus, elle entre normalement dans le champ d'application de la TVA. Il en est notamment ainsi pour ce qui concerne les locations d'immeubles soumises à la TVA de plein droit (locations de locaux aménagés) ou sur option (locaux nus à usage professionnel, article 260, 2° du c.g.i.).

1.1.2. Le FCTVA

Le principe général du FCTVA figure en encadré dans la circulaire du ministère de l'intérieur du 23 septembre 1994 (NOR : INT B94 00257C) : *"Sont éligibles au FCTVA les dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, réalisées par les collectivités bénéficiaires, directement ou par l'intermédiaire d'un mandataire légalement autorisé, pour leur propre compte et dans le but d'accroître leur patrimoine, pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA."*

Les bénéficiaires du FCTVA sont, pour l'essentiel, les collectivités territoriales et leurs groupements ; il ressort clairement des textes que l'État est exclu du bénéfice du FCTVA.

1.2. Les particularités de l'application des règles

1.2.1. L'articulation du régime de droit commun et du FCTVA

Si le principe de la mise en œuvre du FCTVA pour les seuls investissements ne procurant aucune recette soumise à la TVA est clairement énoncé et défendu par le ministère des finances, il comporte, pour le ministère de l'intérieur, des aménagements : il est en effet admis qu'un même bien peut être affecté à des activités situées dans et hors champ d'application de la TVA. Dans ce cas, il est procédé à une ventilation des dépenses d'investissement et la part affectée à des activités hors champ d'application de la TVA donne droit aux attributions du FCTVA.

Les dispositions de la circulaire interministérielle du 23 septembre 1994 concernant l'éligibilité de dépenses mixtes d'investissement au FCTVA sont assez claires. L'administration ouvre aux collectivités territoriales, pour ce type de dépenses, le bénéfice d'une attribution du FCTVA *"à hauteur de la fraction pour laquelle la taxe n'a pas pu être déduite fiscalement"*.

Notons qu'avant que n'intervienne cette circulaire, l'utilisation, même très partielle, de ces dépenses d'investissement pour la réalisation d'opérations taxables, interdisait aux collectivités locales de récupérer la taxe afférente par le biais du FCTVA (décret n° 89-645 du 6 septembre 1989, art 2). La taxe ne pouvait être récupérée que par la voie fiscale en fonction du prorata de déduction, souvent peu élevé, de sorte qu'une réforme était souhaitée sur ce point.

Deux questions se posent très concrètement suite à la parution de la circulaire du 23 septembre 1994 :

- quel est le montant de la taxe éligible au FCTVA ?

La circulaire définit ce montant par la différence entre le montant total de la TVA grevant la dépense et celui déduit fiscalement. Reste à déterminer ce que recouvre la notion de taxe *"déduite fiscalement"* ;

- comment s'applique dans le temps cette nouvelle règle ? La question se pose pour les investissements en cours de réalisation.

Deux observations préalables à la recherche de solutions :

- les autres conditions d'éligibilité des dépenses au FCTVA sont supposées remplies,
- un lien logique existe entre la circulaire du 23 septembre 1994 et les règles du droit à déduction.

1.2.2. La TVA au taux réduit

Pour la collecte de la TVA, il est fait application, sur les tarifs pratiqués, d'un taux qui peut être normal (19,6 % actuellement) ou réduit (5,5 %).

Concernant la gestion de services publics, le taux réduit peut être retenu dans l'un des cas suivants (liste donnée à titre d'exemple) :

- la vente de l'eau (article 278 bis, 1° du c.g.i.) qui est délivrée par les réseaux d'adduction et ce quelle que soit la personne (collectivité publique ou entreprise privée ou la destination de l'eau (potable ou non),

- les prestations relatives à l'eau (article 279 bd u c.g.i. portant sur la fourniture et l'évacuation dès lors que sont satisfaites les conditions :

- . d'objet : le but des prestations est la gestion du service municipal,
- . de biens sur lesquels les prestations doivent porter, à savoir l'eau et les installations utiles à sa distribution et à son évacuation,
- . de nature de la prestation : sont visées l'entretien et le nettoyage des installations ainsi que les études mais non pas les travaux immobiliers,

bénéficient de ces mesures toutes les personnes concernées qu'il s'agisse de l'exploitant (commune, délégataire ou mandataire) ou des prestataires ;

- les transports de voyageurs (article 279 b quater du c.g.i.) quel qu'en soit le mode (fer, route...) et le mode d'exploitation ; sont aussi visées les prestations fournies pour la gestion de réseaux de transport public ;
- la collecte, le tri et le traitement des déchets ménagers (article 279 h du c.g.i.), étant précisé qu'il s'agit là d'une disposition récente dont les modalités d'application soulève quelques difficultés pratiques.

Sont ici visées les prestations portant sur les matériaux d'emballages qui ont fait l'objet d'un contrat en vue de leur élimination ou de leur récupération. Dans le cas de contrats monomatériaux, il convient de procéder à une ventilation des dépenses pour appliquer le taux réduit. De même des clés de répartition sont à définir lorsque que toute la population n'est pas concernée par la collecte et le tri sélectif.

2 Les droits d'enregistrement

Les caractéristiques générales de la domanialité publique ont longtemps conduit à conférer à l'utilisateur des biens qui y sont compris un seul droit personnel. Il faudra attendre la loi du 5 janvier 1988 pour que des droits réels immobiliers soient rendus possibles sur le domaine public dans le cadre juridique du bail emphytéotique, toutefois aménagé au cas particulier.

Dans la mesure où l'occupant du domaine public ne dispose que d'un droit personnel sur les biens qu'il utilise, il ne saurait en être considéré comme propriétaire, ce qui signifie que les occupations temporaires du domaine public sont considérées comme des transferts de jouissance :

- expressément exonérées de la contribution de droit de bail (cf. réponse Féron - AN 16 décembre 1961 - n° 12165 - D. adm. 7 E-2122 du 25 mai 1992),
- dont le "loyer", en l'occurrence la redevance, n'entre pas dans le champ d'application de la TVA (cf. instruction du 8 septembre 1994, BOI 3 CA-94 n° 61).

3 L'impôt sur les sociétés

3.1 Qui supporte l'impôt sur les sociétés ?

La question revient souvent de savoir si une régie constituée par une collectivité territoriale est ou non soumise à l'impôt sur les sociétés. Et pourtant, les règles existent et sont précises.

3.1.1. **L'exonération d'impôt sur les sociétés des régies**

Les collectivités territoriales et leurs groupements² sont, aux termes de l'article 207-1-6°, exonérés de l'impôt sur les sociétés. Cette exonération s'étend également à leurs régies de services publics, mais avec plusieurs conditions.

Dans le cas de régie simple (c'est-à-dire en l'absence d'autonomie financière), il est considéré que l'exonération d'impôt sur les sociétés concerne la collectivité.

Si la régie est dotée de l'autonomie financière (et, a fortiori, de la personnalité morale), elle ne sera exonérée d'impôt sur les sociétés que pour autant qu'elle exploite un service public indispensable à la satisfaction des besoins collectifs des habitants. Ce principe appelle les précisions suivantes :

- l'exonération vaut aussi pour l'imposition forfaitaire annuelle ;
- l'exonération ne porte que sur les résultats de l'activité de service public et ne peut être étendue aux activités accessoires ;
- sont considérés comme répondant aux besoins collectifs des habitants les services d'eau, de pompes funèbres, de transports en commun... ;

il a, en revanche, été jugé³ que les activités de remontée mécanique et de gestion d'un marché d'intérêt national⁴ ne répondaient pas à ce critère de sorte qu'elles devaient être soumises à l'impôt sur les sociétés.

Ces principes ont dû être appliqués strictement pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 1986. L'administration avait décidé de ne pas remettre en cause, pour le passé, la situation des collectivités qui n'étaient pas en conformité avec ces règles avant cette date.

3.1.2. **Le régime particulier des organismes sans but lucratif**

Si l'article 206-1 du code général des impôts soumet à l'impôt sur les sociétés les organismes des départements et des communes - pour les en exonérer dans les conditions examinées plus haut - cela pourrait ne valoir que pour leurs activités à caractère lucratif.

Cet article soumet à l'impôt sur les sociétés toutes personnes morales se livrant à une activité à caractère lucratif après avoir visé les sociétés, les établissements

² : étant précisé qu'un syndicat mixte ne bénéficie de ces dispositions que s'il est seulement constitué de collectivités territoriales.

³ : Conseil d'État, 16 janvier 1956, n° 13.019, 15.018 et 15.019.

⁴ : TA Bordeaux, 11 mai 1994, n° 92-1.294 et 93-1.799, RJF 2/95, n° 162.

publics...

Or les articles 165 et 167 de l'annexe IV du même code posent le principe que les régies départementales exploitant des services à caractère industriel ou commercial sont passibles des mêmes impôts que ceux applicables aux entreprises privées similaires.

À supposer qu'un service fasse l'objet d'une exploitation par une association de la loi de 1901 qui soit considérée comme ne poursuivant pas un but lucratif, elle échapperait à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, ce qui viendrait en contradiction avec les dispositions des articles 165 et 167.

Encore faudrait-il démontrer que la gestion de ce service relève de la doctrine des œuvres, c'est-à-dire que les conditions suivantes sont satisfaites :

- les opérations sont menées dans le cadre de l'activité désintéressée de l'organisme,
- la gestion ne procure aucun avantage aux fondateurs, dirigeants ou membres de l'organisme,
- la réalisation d'excédents de recettes n'est pas systématiquement recherchée,
- les excédents sont réinvestis dans l'œuvre,
- l'œuvre présente une utilité sociale.

L'article 206-5 prévoit un régime allégé d'impôt sur les sociétés pour les organismes, associations, établissements publics qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun. En substance, les organismes sans but lucratif ne supportent l'impôt sur les sociétés :

- qu'au taux de 24 % sur leurs revenus fonciers, agricoles et mobiliers,
- qu'au taux de 10 % pour certains revenus mobiliers.

3.2 Les particularités de l'impôt sur les sociétés des délégataires de service public

3.2.1 L'amortissement de caducité

Les entreprises concessionnaires de service public (notion particulière du droit fiscal qui n'a pas encore vraiment pris en compte la notion « relativement nouvelle » de délégation de service public) sont autorisées à pratiquer, en franchise d'impôt des amortissements calculés en tenant compte des caractéristiques des contrats les liant à la collectivité publique.

L'amortissement de caducité est un amortissement à caractère financier qui a pour vocation d'enregistrer la charge correspondant aux investissements consentis sur les biens de retour (retour gratuit) :

- sur la durée de la concession,
- pour reconstituer tant le capital emprunté (capital-obligations) et les fonds propres investis (capital-actions),
- soit en linéaire, soit en progressif sans qu'il soit fait application de la règle de l'amortissement minimal.

L'amortissement industriel porte sur les biens compris dans le domaine de la concession et qui sont à renouveler pendant la durée de celle-ci :

- cet amortissement s'ajoute à l'amortissement de caducité,
- il est calculé selon les règles de droit commun, c'est-à-dire en linéaire ou en dégressif selon le cas.

• La provision pour renouvellement

Pour les biens susceptibles de renouvellement pendant la durée de la concession et en complément de l'amortissement industriel, il est admis de constituer une provision pour renouvellement.

- la durée réelle d'utilisation de chaque bien à renouveler est définie,
- la valeur de remplacement de chaque bien est aussi fixée à la clôture de chaque exercice,
- la différence de prix entre la valeur d'origine et celle de remplacement fait l'objet de la constitution de la provision,
- cette provision est progressivement constituée sur la durée de vie du bien à remplacer.

Philippe GIAMI
Expert-Comptable,
Commissaire aux Comptes
Cabinet COMPTES

POUR UNE BONNE UTILISATION DE LA PARTIE FINANCIERE DU RAPPORT DU DELEGATAIRE

INTRODUCTION

L'article L. 1411-3 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose que *le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.*

Le législateur répond ainsi à une volonté de transparence de l'information sur les coûts des services délégués. Malheureusement, l'absence de précision du texte, une mauvaise interprétation, dans bien des cas, de la finalité des comptes produits ainsi que le laxisme de nombreuses autorités délégantes mènent à une opacité croissante des informations financières.

Cet article se veut simplement une contribution à la réflexion sur le bon établissement et la bonne utilisation d'un outil financier fondamental dans la recherche de la bonne entente entre délégant, délégataire et usager.

1. La recherche de la transparence

Dans son rapport particulier sur la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, publié en 1997, la Cour des Comptes constate que :

- Réalisée directement en régie ou indirectement à travers les différentes formes de la délégation de service public, la gestion est peu transparente. Elle l'est d'autant moins, dans le cas de la délégation de service public.
- L'absence d'encadrement et de contrôle des délégations de services publics, aggravée par la moindre transparence de ce mode de gestion, a conduit à des abus.
- Une grande partie des dérives relevées dans le cadre des délégations de service public pourrait être évitée si l'information des élus et des usagers était développée et si un véritable contrôle des délégataires était exercé. Les lois des 2 et 8 février 1995 vont dans cette direction. Elles contribuent à améliorer la transparence des délégations de service public.
- L'opacité, constatée dans de nombreux cas, peut demeurer un obstacle à l'information des élus et des usagers.
- Il résulte, en effet, de toutes ces insuffisances un manque de transparence et d'information qui obère la capacité de contrôle non seulement des usagers mais aussi des collectivités délégantes.

La Cour, avant l'entrée en vigueur des lois sur la transparence, constatait l'opacité des informations financières bien souvent avec raison. Le texte cité ci-dessus était censé corriger les errances antérieures. Les progrès apparaissent bien faibles.

2. Les comptes de la délégation

On comprend bien la volonté du législateur dans sa recherche de clarté au niveau financier. Mais que sont les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public ?

La rédaction d'un projet de décret laissait supposer que le texte faisait appel à la notion légale des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe et que les normes habituelles d'établissement des comptes annuels devaient être appliquées. Mais sauf dans le cas d'une entreprise délégataire n'ayant pour seule et unique activité que le contrat de délégation visé, comment ventiler les capitaux propres, les fournisseurs

lorsqu'ils sont communs à plusieurs contrats, la trésorerie, ... Cette solution paraît d'autant plus absurde qu'elle ne tient pas compte des éléments purement économiques et soumet les calculs de coût à des règles fiscales parfois très éloignées de la réalité du contrat de délégation.

Le rapport précité de la Cour des Comptes fait mention des demandes suivantes qui paraissent très raisonnables :

Il y aurait lieu d'encourager les collectivités à demander aux délégataires de leur fournir un compte rendu financier précis distinguant en particulier :

- les charges techniques d'exploitation du service ;
- les charges éventuelles liées à la dette ;
- les charges financières (amortissement et provisions, avec leurs justifications détaillées) ;
- le montant des travaux de renouvellement.

Mais dans une autre partie la Cour des Comptes remarque que :

Les comptes rendus financiers produits par xxx comportent des frais généraux calculés au niveau du centre régional. Les modalités de liquidation ne sont pas toujours expliquées dans les comptes rendus financiers adressés aux collectivités.

L'examen de la comptabilité analytique d'une société d'économie mixte, fermière de services d'eau et d'assainissement, a permis de mettre en évidence que les comptes rendus financiers produits aux collectivités par les délégataires intègrent de nombreux retraitements comptables, non exposés de manière explicite au conseil d'administration et aux collectivités concernées.

Une sorte de chasse aux sorcières s'ouvre alors pour certains : les charges de structures devraient être bannies, les financements par capitaux propres ne devraient pas être rémunérés, la notion d'exploitation aux risques et périls du délégataire devrait exclure toute idée de bénéfice pour celui-ci.

L'Ordre des experts-comptables a publié plusieurs ouvrages sur le rapport du délégataire de service public. Après avoir décrit une position générale dans un ouvrage de base, diverses activités ont donné lieu à des précisions intéressantes. On cite ici celui sur l'eau et l'assainissement dont l'auteur de cet article a dirigé la rédaction :

Les comptes de délégation du rapport annuel ont pour vocation la «présentation économique» des données financières de la délégation sur la durée du contrat. Ils décrivent la «réalité du service». Celle-ci s'avérera mieux traduite par une «présentation économique» des données financières que par une présentation purement comptable de celles-ci.

L'emploi du terme "économique" correspond au besoin d'un référentiel mieux adapté à l'objectif poursuivi que le référentiel comptable traditionnel. Ce référentiel s'appuie sur les principes suivants :

- Les comptes doivent retracer des opérations indépendantes de toute règle fiscale, voire comptable (lorsqu'elle est liée à une obligation fiscale par exemple), éloignée de la réalité, en particulier en matière de charge calculée (amortissement, provision, charges réparties) ;
- Les comptes doivent tenir compte de la durée du contrat plus que de la simple spécialisation des exercices, règle à usage interne de l'entreprise délégataire jusqu'à présent ;
- Les méthodes de valorisation doivent pouvoir se dégager du principe des coûts historiques.

Cependant, il ne faut pas oublier que les seuls comptes susceptibles d'être "certifiés" sont les comptes annuels de l'entreprise délégataire. En conséquence, il est indispensable qu'un document faisant partie des comptes de la délégation décrive les méthodes de passage du référentiel comptable au référentiel économique.

De la même façon que le compte de résultat annuel d'une entreprise privée a pour vocation la description des flux comptables de l'exercice écoulé, les comptes de délégation du rapport annuel ont pour vocation la description des flux économiques relatifs à la délégation au cours de l'exercice écoulé.

La comptabilité analytique, éventuellement tenue par l'entreprise délégataire, peut être utilisée pour atteindre cet objectif.

Les comptes présentés peuvent donc être issus de la comptabilité analytique, ils peuvent, ils doivent même selon l'auteur, comprendre des éléments économiques différents de ceux retracés dans la comptabilité générale de l'entreprise délégataire qui n'a pas vocation à présenter des coûts économiques expurgés de toute "pollution fiscale" dans le cadre de contrats pluriannuels.

En fait l'important pour ce qui concerne l'établissement des comptes du délégataire tient en trois principes :

1. Permanence des méthodes ;
2. Clés de répartition des charges indirectes et de structure communes à tous les contrats d'un même groupe d'entreprises pour permettre le rapprochement entre les comptes certifiés et le cumul des comptes de délégation ;
3. Rédaction d'une annexe comparable à celle des comptes annuels, décrivant les règles d'établissement des comptes de délégation.

Permanence des méthodes car sans elle il n'y a pas de comparaison possible dans le temps.

Clés de répartition communes car sans cela il est impossible de vérifier que les mêmes charges ne sont pas ventilées sur plusieurs contrats.

Annexe pour permettre au lecteur des comptes de comprendre sur quelles bases et selon quelles méthodes ils ont été établis.

3. La tentation de dérive

Il est tentant pour l'entité qui veut contrôler les comptes de la délégation, autorité délégante, Chambre régionale des comptes, association d'usagers, ... de comparer la partie financière du rapport du délégataire avec la facturation reçue par les usagers. Personne ne peut empêcher une telle comparaison, elle est même indispensable !

Mais il existe une dérive quasi systématique. Certains voudraient que les comptes de la délégation soient utilisés pour calculer le coût à facturer à l'utilisateur. Ce n'est pas leur objet. En voulant modifier cet objet, on crée l'opacité et on abandonne la délégation de service public pour un régime de dépenses contrôlées qui s'apparente curieusement à la régie.

Dans l'ouvrage sur le rapport du délégataire cité ci-dessus, l'objectif des différents documents établis dans le cadre d'un contrat de délégation a été rappelé :

- Le rapport du délégataire : l'information annuelle de l'autorité délégante répond à la question : comment décrivez-vous l'économie du contrat selon vos règles générales d'appréciation ?
- Le compte d'exploitation prévisionnel : le document fourni à l'appui de la proposition initiale répond à la question : sur quels raisonnements se fonde votre proposition de prix pour l'ensemble du contrat ? Sa forme est généralement différente du rapport précédent car elle peut retenir des éléments, en particulier des clés de répartition et des forfaits en pourcentage, différents de ceux retenus par l'entreprise délégataire pour contrôler sa gestion.
- Le compte d'exploitation de révision du contrat : le document fourni à l'appui des négociations en cours de contrat répond à la question : sur quelles nouveautés se fonde votre proposition d'adaptation de prix pour la suite du contrat ? Il doit être présenté selon la même forme et employer les mêmes méthodes d'établissement que le compte prévisionnel.
- L'éventuel rapport du maire : l'information périodique des populations répond à la question : comment puis-je décrire à l'utilisateur la qualité, à tous égards, du service qui lui est rendu ?
- Les comptes sociaux de l'entreprise délégataire répondent à la question plus générale : comment décrivez-vous l'activité globale de votre entreprise dans un référentiel normalisé ?

L'on comprend que, répondant à des questions aussi différentes, les divers documents ne puissent avoir des contenus identiques. Mais il est indispensable que ces contenus soient cohérents entre eux. Et l'une des tâches essentielles du contrôleur est de vérifier cette cohérence mais non d'utiliser un document pour un autre.

4. La bonne utilisation par l'autorité délégante

Comme on vient de le voir l'autorité délégante doit faire annexer au contrat de délégation un compte prévisionnel indiquant la méthodologie utilisée pour son établissement, prévoir contractuellement que les révisions de prix se feront à partir d'un document établi de manière identique.

La Cour des Comptes, dans l'ouvrage précité remarquait que :

- *Les collectivités s'en remettent parfois totalement aux délégataires de leurs services publics, en négligeant le devoir de contrôle qui leur incombe.*
- *La mise en place d'un contrôle du délégataire n'est pas toujours ressentie comme une démarche normale et utile; elle est plutôt considérée comme une charge supplémentaire imposée à l'usager.*

En fait, c'est le laxisme de l'autorité délégante dans le domaine des contrôles futurs de l'entreprise délégataire lors de la négociation du contrat sans incidence sur les coûts à ce moment, qui est en grande partie responsable de l'opacité des comptes communiqués. C'est dans la rédaction du contrat initial, voire d'un avenant, que le contenu du rapport du délégataire et sa méthodologie d'établissement doivent être abordés. La clarté des clauses contractuelles entraînera la clarté des informations communiquées.

En ce domaine, ce n'est pas au délégataire de faire le travail du délégant. Si ce dernier manque de tonus dans ce domaine et que le premier en profite par la suite, il n'y a pas de reproche à lui faire.

A l'inverse, si le délégant sait imposer des clauses financières conséquences d'une obligation légale, le délégataire ne pourra qu'être amené à jouer la transparence dans les différents documents présentés. Bien sur, cette transparence se fait dans le cadre de sa gestion et il opposera alors l'obligation de confidentialité de données qui ne peuvent être révélées à ses concurrents.

La concurrence serait donc l'obstacle à la transparence. C'est vrai en partie. Si le délégant fait appel, pour effectuer le contrôle tant du rapport du délégataire que du compte de révision, à un expert comptable tenu réglementairement au secret professionnel, l'obstacle tombe.

5. Au-delà de l'intercommunalité : l'alliance

Et si les autorités délégantes ayant contracté avec une même entreprise délégataire s'unissaient, mais combien d'entre elles envisagent de s'allier au lieu de se combattre pour d'obscures raisons politiques, pour ne pas dire électorales ou plus, alors, l'expert comptable pourrait réellement contrôler les répartitions de la comptabilité analytique, leur bien fondé et leur pertinence tant dans le cadre du rapport du délégataire que dans celui du compte de révision.

Non seulement les coûts de contrôle seraient allégés pour chaque structure mais ils seraient aussi beaucoup plus efficaces démontrant ainsi que l'union fait la transparence.

Jean-Michel MOREAU
Expert-Comptable
France Défi Midi-Pyrénées

REFLEXION SUR L'OPPORTUNITE DE CREER UNE SEML...

Cette allocution a été présentée à Monsieur le Maire de MOUSTIERS et aux membres du Conseil Municipal le ... par Monsieur Jean Baptiste BOURGEOIS, Directeur associé.

Monsieur le Maire,
Mesdames, Messieurs les Conseillers,

Vous êtes, Monsieur le maire et Messieurs les conseillers Municipaux, les garants des deniers publics. Vous participez à l'évaluation de la Taxe Foncière bati/non-bati, de la Taxe Professionnelle, de la vignette, du prix de l'eau, des ordures ménagères et vous encaissez en outre, les dotations des reversements des impôts recouverts, des taxes sur salaires et des TVA. Le budget annuel est équilibré dans vos évaluations, investissements et fonctionnements et sont contrôlés par la Cour Régionale des Comptes.

Vous ne pouvez, même au travers d'associations, prolonger une activité à économie commerciale. Vous savez aujourd'hui l'importance de la mise en examen des élus pour maintenir la paix civile. Nous savons la responsabilité que vous encourez. Votre présence ne peut être qu'accessoire à une activité extérieure principale. Votre temps s'approche du plein emploi pour apporter toute l'attention nécessaire afin de contenir toutes conséquences hasardeuses.

Vous avez souhaité mon intervention pour vous présenter les possibilités offertes à notre commune pour qu'elle établisse les liens de droit avec une activité d'ordre économique.

La situation actuelle ne correspond pas à la réponse des définitions de l'association loi 1901 pour apporter la tranquillité du Premier Magistrat et la manne nécessaire à l'équilibre du budget.

En outre, la responsabilité encourue est très évidente dans le rôle même passif ou indirect qui pourrait mettre en cause les conseillers dans leur participation en qualité de secrétaire ou de trésorier.

Nous comprenons l'intérêt municipal attaché au « gardiennage » de votre protection pour ne pas voir cette emprise littorale entre les mains de quelques mafieux.

Avant d'étudier les possibilités offertes, je vous conseillerais de désigner les membres du Conseil, et de l'extérieur, pour composer une assemblée de 5/6 personnes dont leurs études devraient imaginer dans les 10 ans le sort réservé au littoral communal. Ceci pour plusieurs raisons :

- 1) Vous assurez que votre autorité se prolongera au cours de ces années.
- 2) Que vos investissements ne soient pas convoités par la région, le littoral voire même l'intercommunalité.

- 3) L'apport financier d'investisseurs pour transformer à la fois l'attraction naturelle et y ajouter le sport nautique ou la vie aquatique des centres qui sont appelés à augmenter.

Le problème est posé, vous avez à prendre l'initiative afin de confirmer votre assemblée auprès des autorités régionales, préfectorales et européennes.

Vous comprendrez que vous ne pouvez être indifférent à cette recommandation quand on assiste aux modifications profondes de vie sans transition d'un espace rural livré à l'homme de « Cro-Magnon » à celui aujourd'hui de la Belle au Bois Dormant que vous connaissez et dont la mutation a été établie en six ans (avec beaucoup d'argent à la fois du contribuable et des sociétés d'Orlando).

Rapprochons nous de notre plage et imaginons que l'on puisse oublier que sous nos pieds repose le village englouti Des Salles.

Comment pouvez vous aider à la confection juridique de cette station sans vous en déposséder et en recueillant les fruits et surtout sans en être responsable ni voir couler la caisse dont votre municipalité est très attachée, comme l'abeille à son miel, ou Gaëlle a ses bulletins de paies, ou les bourdons à la lavande Les exemples dans notre cité mythique sont abondants.

Aussi, il existe pour satisfaire votre attente et curiosité la Société d'Economie Mixte Locale ce qui rapproche deux droits :

- le Droit Public
- le Droit Privé

ce qui signifie la mixité dans « Mixte Locale ».

Le Droit Public représente votre collectivité, la territorialité.

Le Droit Privé représente le concessionnaire chargé de la gestion.

La Société d'Economie Mixte Locale est gérée comme une Société Anonyme par la loi fondamentale de 1983.

Elle bénéficie d'un bail, procure un loyer pour la municipalité. Elle accepte les subventions de la commune, de la région et du département pour l'autoriser à construire, à aménager la surface et acquérir les « flotations ».

Elle représente lors de l'assemblée générale, six mois après la clôture, le bilan qui sera contrôlé par le Commissaire aux Comptes. Votre serviteur se mettra sur la liste des candidats.

La Société d'Economie Mixte Locale trouve son application dans le transport urbain (tram, autobus, autocars), dans la construction (résidences, OPAC, centre commercial) et dans la réhabilitation immobilière de piscines, terrains de sports, ... etc.

Les textes de bases sont la loi du 7 juillet 1983 codifiée aux articles L1521-1 à L1525-3 du Code Général des Collectivités Territoriales.

C'est votre assemblée d'étude initiée qui devra être le pôle de préparation de cette SEML et étudier un projet financier sur 5 ans qui mettra en évidence les dépenses, les garanties d'emprunt de votre commune afin d'estimer le chiffre d'affaires sur 4 mois et envisager l'existence d'une activité hors saison. ; celle-ci nécessitera des unités supplémentaires et maintiendra un réveil commercial de novembre à mars. Bien entendu l'inscription du projet au schéma sera à envisager. Nous souhaitons que le Conseil Municipal de MOUSTIERS demeure partie prenante sans être écarté par la prédominance régionale.

Certes, les efforts de chacun sont nécessaires pour réaliser ce modeste complexe et l'orienter pour permettre à MOUSTIERS de vivre encore des décennies avec son regard humain sans accroissement d'enracinement permanent à l'image des Collectivités Industrielles (Exemple : Toulouse qui nous à tous frappés après la vision apocalyptique du 11 septembre dernier)

Le temps écoulé est un passage court très court dans la vie de l'homme. Il pense plus au futur quand il est dans le présent. Moustiers demeure l'emplacement idéal pour vivre dans le présent, le futur imaginé dont la liaison avec le passé est la faïence.

Après ces propos, œuvre d'un comptable proche de la nature, je vais faire silence et réunir vos questions pour y répondre.

Que le bain que je vous propose par le SEML ne fasse pas PLOUF ! Comme Marcus avant de brasser.

P.S. :

Je vous rappelle que la France a plus de 36.000 communes alors que l'Italie, l'Angleterre, l'Allemagne, en ont chacune 6.000. C'est la raison pour laquelle l'intercommunalité de Chevènement apportera la Réduction Administrative de nos règlements nés en 1793.

Jean-Baptiste BOURGEOIS,
Directeur Associé
et son équipe féminine

STRATEGIE PATRIMONIALE

« MAL NECESSAIRE OU REFLEXION INCONTOURNABLE »

L'ensemble des acteurs s'accorde à reconnaître que la politique du logement social est en panne d'efficacité ; la multiplication des réflexions en cours pour la dynamiser en témoigne :

- Plans de relance
- Dispositifs de la loi S.R.U.
- Dispositifs de soutien aux démolitions à engager
- Stratégies de renouvellement urbain à engager.

Cependant, contrairement à ce que certains esprits chagrins peuvent avancer, ces projets ne sont pas autant contradictoires qu'ils peuvent le paraître. Ils ont en effet l'immense avantage de conduire les organismes et leurs partenaires à remettre à plat l'ensemble de leur stratégie sans limiter la réflexion à la logique patrimoniale technique.

Or, cette étape est incontournable pour relancer la politique de l'habitat, en effet, nous le savons bien, il faut cesser de gérer l'habitat social comme au temps de la pénurie, et refonder des politiques du logement sur la volonté de répondre à une demande diversifiée et très évolutive. Passer de cette logique de stock de produits à une gestion de flux de clients et de services nécessite préalablement de se poser un certain nombre de questions clés :

- Quelles sont les caractéristiques de mes territoires d'intervention ?
- Comment connaître la demande ?
- Mes produits actuels sont-ils adaptés à la demande ?
- Quels sont les nouveaux produits et services à développer ?

Répondre à ces interrogations c'est jeter les bases d'un projet stratégique global et cohérent et ce, tant en ce qui concerne :

- l'arbitrage patrimonial au sein du portefeuille produit existant,
- que la stratégie d'offre.

Dès lors la stratégie patrimoniale qui est perçue le plus souvent comme un projet isolé du ressort des hommes produits doit à notre sens être replacée au cœur de l'organisme et portée par la Direction.


1 - De l'intérêt d'une approche globale

Trois raisons essentielles :


- La stratégie patrimoniale ne doit pas à notre sens, être déconnectée d'une réflexion plus globale sur la stratégie de services et d'offre sous peine d'aboutir à des conclusions partielles, voire contradictoires, avec les orientations souhaitables sur un territoire.
- Sans engager des processus extrêmement lourds de réflexion, la plupart des organismes peuvent rapidement lancer ce type d'approche : il s'agit avant tout de mobiliser des énergies et du savoir faire avec une méthodologie structurée.
- Les grandes étapes de la démarche sont résumées ci-après :

- Adopter ce type de démarche globale nous semble être une des seules voies garantissant la crédibilité des conclusions sur un territoire et la levée rapide des trois obstacles majeurs recensés à l'heure actuelle par les acteurs de l'habitat en matière de renouvellement urbain :


n° 1 **Blocages financiers, notamment en GPV – ORU et ZUS.**

En effet  Mobiliser les acteurs financiers en amont facilite la structuration et la mobilisation des financements, notamment de la part des collectivités concernées.

n° 2 **Projet urbain non abouti sur le bassin d'habitat ou le quartier.**

En effet  La coopération en amont avec la collectivité ou d'autres organismes sur la définition des besoins, permet d'accélérer la définition de la stratégie de renouvellement urbain.

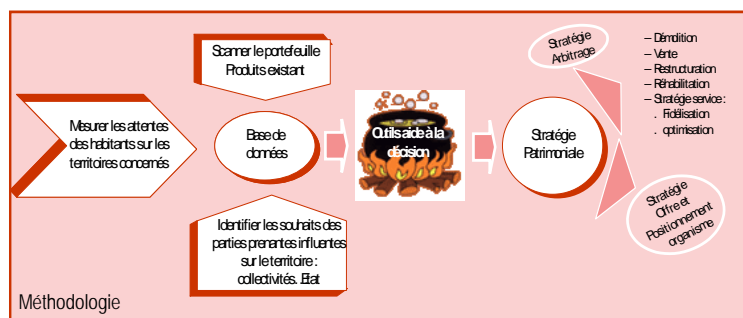
n° 3 **Difficultés de procédures (montage de dossiers)**

En effet  Ce dernier élément plus structurel, relève bien évidemment de la position de l'Etat et de la DDE, mais il a tendance à s'infléchir dès lors que le dossier présenté par l'organisme est structuré et étayé.

2 - **Focus sur l'élaboration du plan d'arbitrage patrimonial**

Ce type d'outil d'aide à la décision trouve toute sa légitimité au regard de plusieurs points :

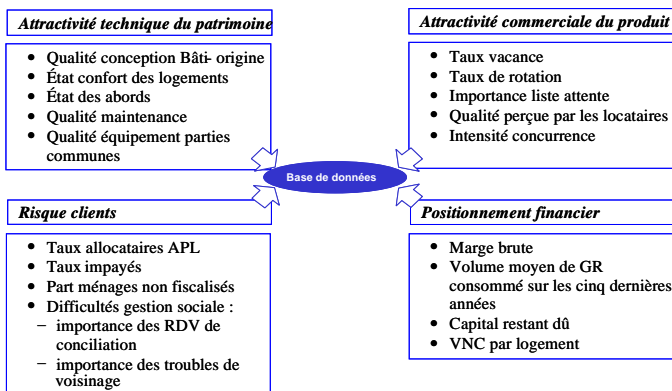
- la cohérence de son apport par rapport au processus précédemment évoqué,
- l'aide qu'il apporte dans l'allocation de ressources ; en effet, les organismes gérant sous contraintes, leurs marges de manœuvre se réduisent, il convient donc d'optimiser l'affectation des moyens



Comment construire un outil d'arbitrage patrimonial

Etape 1 – Constituer la base de données

Exemple d'axe d'analyse :



Etape 2 – Bâtir la matrice de positionnement des patrimoines gérés

Dresser la cartographie du portefeuille de patrimoine selon les quatre angles recensés précédemment.

Le croisement des quatre axes permet d'avoir une photo objective du patrimoine lisible par l'ensemble des acteurs internes et externes.

Etape 3 – Associer au positionnement du patrimoine des scénarii d'évolution

Selon la méthodologie F.M.R.T. développée par Ernst & Young 6 familles de scénarii sont envisageables.

ENJEUX	ACTIONS						
	Actions structurantes	Politique de maintenance GE/GR			Politique de services aux locataires		
		1	2	3 ^(*)	1	2	3 ^(*)
Restructurations techniques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réhabilitation ▪ Démolition ▪ Actions de renouvellement urbain 						
Remise à niveau du bâti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réhabilitation 						
Fidélisation des locataires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions sur la maintenance préventive et sur la gestion locative 						
Désinvestissement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vente 						
Abandon de sites	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Démolition ▪ Vente 						
Optimisation de la relation locative	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise à niveau des loyers ▪ Réallocation de ressources 						

^(*) Au delà des actions structurantes, la stratégie patrimoniale doit intégrer ces deux dimensions pour assurer l'adéquation des objectifs poursuivis avec les moyens mis en œuvre.
⁽¹⁾ : Moyens alloués minima
⁽³⁾ : Moyens alloués élevés.

Etape 4 – Quantifier et décliner les différents scénarii (finances – organisation)

Cette étape permet d'assurer la cohérence financière et organisationnelle des actions proposées.

Etape 5 – Etablir le plan d'action

Au vu des arbitrages et priorisations réalisés à l'issue de l'étape 4, le pilotage du plan d'action peut se mettre en œuvre.

Le développement des initiatives locales et nationales dans le domaine du renouvellement urbain et du développement durable donne une occasion historique aux membres du mouvement de refonder leur stratégie patrimoniale en s'appuyant sur une remise à plat de leur stratégie.

Gageons qu'ils sauront relever le défi et s'engager massivement dans ces dispositifs.

Dominique PAGEAUD
 Associé Ernst & Young
 Responsable secteur Habitat Social



Conférence labellisée par la Mission Interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi 1901

INVITATION

CONFERENCE

COMPTABILITE ET FISCALITE DES ASSOCIATIONS : NOUVELLES REGLES

Commission "Collectivités Locales et Associations" de l'Ordre des Experts-Comptables

Le mercredi 21 novembre 2001

Parc des Expositions - Porte de Versailles
 de 16H00 à 16H45 - HALL 3
 Congrès des Maires de France