



Finances communales

Des indicateurs pour maîtriser les enjeux



ALAIN DEPRET *SECRÉTAIRE DE RÉDACTION*

Autorité la plus proche du citoyen et de l'entreprise, la commune assure chaque jour de très nombreuses missions de service public. A ce titre, elle doit développer des actions de proximité de grande qualité, dans un souci d'efficacité et de rationalisation, en respectant des règles strictes en matière de transparence et de bonne gouvernance.

DANS CE CONTEXTE EXIGEANT, fidèle à ses missions de conseil et d'assistance à ses membres, l'UVCW a lancé, début 2009, les Midis de la gouvernance. Ce cycle de déjeuners-conférences vise à éclairer les

municipalistes wallons sur des thèmes stratégiques et d'actualité ayant pour fil conducteur les bonnes pratiques en matière de gouvernance et la gestion efficace d'une administration communale. Le lecteur assidu du Mouvement

communal n'aura ainsi pu manquer ces rendez-vous qui ont été, depuis, relatés dans ces pages, et ce sur des thèmes aussi différents que la vision stratégique communale, la communication publique et les médias, les autorités face au syndrome NIMBY, les synergies entre l'autorité locale et son administration, les conflits d'intérêt ou les nouvelles technologies au service de l'élu.

En ces mois d'avril et mai 2011, les Midis de la gouvernance étaient, cette fois, consacrés aux indicateurs permettant aux autorités locales de comprendre leurs enjeux financiers (au Château Rorive, à Amay, et au Château de Trazegnies). Ainsi, le pouvoir local qui veut maîtriser le sujet doit nécessairement être tenu informé et comprendre les conséquences des évolutions internes et externes à



la commune et leur impact au niveau financier.

Dans ce cadre, de nombreuses questions doivent être abordées : comment identifier les traits principaux de la situation financière au départ des données financières à disposition, quelle est la part des frais de personnel couverte par des subsides, quelles sont les latitudes pour contracter un nouvel emprunt, de quelle manière sont financés les investissements, d'où proviennent principalement les recettes de la commune, à quoi est due la croissance des recettes additionnelles... ?

Olivier Dubois, Conseiller budgétaire auprès du Ministre des Pouvoirs locaux,

était donc venu présenter un guide d'indicateurs, élaboré par lui lorsqu'il était conseiller à l'UVCW, en collaboration avec des fonctionnaires locaux et des spécialistes du monde académique. Ce guide, adapté aux réalités communales et simple d'utilisation, est ainsi composé d'autant de clés pour comprendre la situation financière de la commune. Il se veut avant tout une source de réflexion, un point de départ destiné à élaborer un ensemble d'indicateurs adaptés à l'actualité financière du monde communal (v. notre encadré à ce sujet).

Mais, les Midis de la gouvernance donnent aussi la parole aux mandataires venus échanger leurs expériences. Cette fois, ce fut le cas de Manuel Bejarno-Medina, Echevin des Finances représentant Laurent Devin, Député-Bourgmestre de la Ville de Binche pour le Hainaut, et Josly Piette, Bourgmestre de Bassenge, ainsi que Suzanne Henry, Receveur, pour la région liégeoise. Comme à l'accoutumée, les conférences étaient présidées par Louise-Marie Bataille, Secrétaire générale de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.



Vers un guide communal d'indicateurs financiers

**Quelques questions à Olivier Dubois,
Conseiller budgétaire auprès du Ministre des Pouvoirs locaux**

Pouvez-vous nous rappeler dans quelles circonstances ce guide d'indicateurs a été mis en place ?

L'idée de travailler à la définition de ce guide remonte à 2007. A l'époque, la transparence en matière financière au niveau local faisait débat et suscitait divers projets, notamment au niveau du Gouvernement wallon. On s'est rapidement aperçu que les quelques guides d'indicateurs ou de ratios financiers qui existaient s'adressaient

plutôt à des spécialistes qu'au citoyen ou au conseiller communal non spécialement féru de finances. Nous avons alors eu l'idée d'un guide très simple, construit au départ de quelques questions relativement basiques.

Cette démarche avait aussi un côté plus politique. La volonté était de réagir envers ceux qui imaginaient de mesurer la santé financière ou la qualité des gestionnaires communaux au départ d'indicateurs. On



entendait par exemple assigner à diverses rubriques des feux verts, orange ou rouges selon qu'un indice atteint ou pas certaines normes préétablies. Or, il me semble que cette démarche manque singulièrement de nuances et de mise en contexte et peut, dès lors, jeter injustement l'opprobre sur certains responsables locaux. Je préfère d'ailleurs parler d'indicateurs de « situation » financière et que d'indices de « santé » financière.



Les indicateurs aident à se poser les bonnes questions

Quelles sont, selon vous, les questions principales que doivent se poser les communes lorsqu'elles analysent leurs finances?

Chaque commune ayant ses spécificités, il est difficile, voire impossible, de répondre à cette question. C'est à mon sens, justement ici, qu'un guide tel que celui que nous avons construit devient très utile. Comme je l'ai toujours affirmé lorsque j'aborde ce genre de démarche, les indicateurs n'apportent aucune réponse mais aident à se poser les bonnes questions : c'est dès lors que l'on s'aperçoit qu'un indice s'écarte sensiblement d'une moyenne, d'une norme ou d'une valeur attendue que cela devient intéressant. Pourquoi un tel écart ? Est-il dû à des facteurs extérieurs à la gestion communale ou endogènes à celle-ci ? Que pouvons-nous mettre en œuvre pour rectifier la situation ? C'est afin de maximiser les chances de se poser les bonnes questions qu'un guide d'indicateurs doit être bien pensé. C'est notamment à cette fin que la définition de notre guide s'est

Les dossiers du Mouvement communal



Un guide d'indicateurs de situation financière de la commune

Dans la gestion de la cité, la situation financière d'une commune est un sujet tout à la fois fondamental et difficile à vulgariser. Solde à l'exercice propre, à l'exercice global, crédits reportés, prélèvements sur fonds de réserve, réévaluation des actifs... constituent, aux yeux d'un grand nombre, autant de notions à la définition floue et aux contours imprécis.

Il en ressort que, sur de nombreuses questions, seuls certains initiés sont capables de porter un jugement complet et nuancé sur la situation financière d'une institution.

Parallèlement, malgré plusieurs initiatives, les ratios comptables restent des outils utilisés de manière disparate dans notre pays. Régulièrement développés à usage interne au sein des services financiers, la plupart d'entre eux ont pour finalité première d'aider les gestionnaires à élaborer leur stratégie financière, plus qu'ils n'ont pour objectif de communiquer vers l'extérieur. C'est ainsi que certains rapports budgétaires ou comptables analysent le « cash flow », l'« acid test » ou le « ratio de solvabilité » de la commune.

C'est dans le but de proposer une réponse aux demandes « grand public » que nous avons développé une batterie d'indicateurs de situation financière à la fois simples à appréhender et adaptés aux réalités communales.

Elaboré grâce à la collaboration de fonctionnaires locaux (receveurs, employés des services financiers) et de spécialistes du monde académique et financier, le recueil peut être appliqué tel quel. Toutefois, il se veut tout autant une source de réflexion, un point de départ destiné à élaborer un ensemble d'indicateurs adaptés aux réalités locales et à l'actualité du monde communal.

On n'oublie pas non plus l'outil « E-comptes » qui permet à la commune d'avoir une bonne vision de sa situation financière.

L'évaluation des politiques publiques (dont le volet financier n'est qu'un aspect) est régulièrement citée comme un domaine clé à développer pour améliorer la gouvernance publique. Son développement passe inévitablement par une réflexion sur les systèmes de mesure et les indicateurs. En la matière, les propositions ne manquent pas. Certaines nous paraissent pertinentes, d'autres farfelues, d'autres quelque peu dangereuses. Il semble donc nécessaire de « faire passer un message » sur l'intérêt réel mais aussi les limites et les précautions à prendre lorsque l'on utilise ces outils d'évaluation. N'oublions jamais que les indicateurs ne sont pas la réalité financière, mais une image simplifiée de cette dernière et que leur interprétation correcte demande réflexion et connaissance du terrain. C'est pourquoi nos indicateurs de situation financière sont tous accompagnés d'un commentaire sur leur utilisation.

Le fruit de nos réflexions se résume en une série d'environ trente indicateurs de situation financière qui peuvent, le cas échéant, être complétés par une dizaine d'éléments plus facultatifs. D'autres éléments disponibles dans les documents comptables et budgétaires, dans la nouvelle synthèse analytique ou suivant l'imagination des responsables communaux, peuvent venir compléter ou adapter le schéma que nous vous soumettons.

Elaborés en exploitant toutes les facettes de la comptabilité communale (comptes et budgets, comptabilité budgétaire et générale), ainsi que grâce à certaines données externes, nos indicateurs répondent, tous, à une simple question que chaque citoyen, mais aussi chaque élu, pourraient se poser et ont été répartis en 9 modules thématiques. Bonne lecture et bonne analyse financière.



largement appuyée sur les conclusions d'un groupe de travail constitué d'experts, de fonctionnaires communaux et de mandataires.

Pensez-vous que votre guide puisse s'appliquer tel quel à toutes les réalités financières communales ?

Probablement pas. On retrouve toutefois des indicateurs valables partout et de tout temps. C'est d'ailleurs une condition indispensable pour faire du benchmarking territorial. Au-delà, des choses devraient être modifiées, d'une part, car l'actualité du monde communal a évolué depuis fin 2007 et, d'autre part, car il revient à chacun d'adapter les indicateurs en fonction des spécificités locales et des projets de développement que l'on entend mener. L'intérêt de notre guide est d'ailleurs probablement tout autant dans la démarche que dans le résultat publié.

Pensez-vous que les communes soient aujourd'hui bien armées pour comprendre efficacement leurs enjeux financiers ?

Des choses restent manifestement à faire en la matière. Certaines mécaniques importantes me semblent trop souvent méconnues au niveau local. Ainsi, quelles

On retrouve
des indicateurs
valables
partout et de
tout temps

sont les communes qui connaissent précisément le montant du revenu cadastral lié au matériel et l'outillage situé sur leur territoire ? Pourtant, le précompte qui lui est lié est condamné à disparaître en vertu du Plan Marshall et représentait avant 2006 un rendement trois fois supérieur à celui de la taxe sur la force motrice. Autre exemple, en matière de redevance de voirie et de dividendes énergétiques : trop peu de communes me semblent comprendre, et donc analyser, les montants versés, spécialement lorsqu'ils transitent par une intercommunale de financement. Deux éléments peuvent, à mon sens, contribuer à améliorer cette maîtrise. D'une part, la poursuite du travail en matière de formation et



d'information. L'Union est, avec la tutelle et le Crac, un élément clé de cet effort. Le Mouvement communal est à cet égard une source de renseignement sans équivalent, hormis peut-être les rapports de Dexia. D'autre part, l'évolution du rôle du receveur vers celui de conseiller financier, annoncée sous l'ancienne législature et à laquelle le cabinet du Ministre actuel des Pouvoirs locaux travaille au sein d'une modernisation plus large de la fonction publique locale.

Pensez-vous qu'elles aient déjà toutes réfléchi à leurs propres indicateurs ?

Dès lors qu'elles percevront toutes l'intérêt d'une bonne maîtrise à court, mais aussi à moyen et long terme de leur trajectoire budgétaire, ce sera indispensable. En la matière, les communes payent certainement quelque peu les vertus d'une interdiction légale de déficit : cela garantit le maintien d'un niveau de pouvoir financièrement sain, mais freine certainement le sentiment de nécessité de maîtrise fine des paramètres économiques et financiers et de leur évolution.

