

**ASSOCIATION FINANCES-GESTION-EVALUATION
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

MANUEL PRATIQUE D'ANALYSE FINANCIERE

Ce manuel a vu le jour en raison d'un travail de rédaction et de synthèse important réalisé par les personnes suivantes, L'AFIGESE-CT les en remercie :

- **ABRAMI Laetitia** – KPMG Secteur Public
- **ANDRIEU Bernard** – La Ronnade
- **BARGACH Amina** – Communauté d'Agglomération Grenoble (38)
- **BEGEY Jacques** - Ville de Meyzieu (69)
- **BOURDAIS Jean-Pierre** – Ville de Saint Chamond (42)
- **CADET-PETIT Bruno** – KPMG Secteur Public
- **DELBOUR Dominique** – Association Professionnelle des Comptables du Trésor Public
- **DUMAS Chantal** - Ville de Roanne (42)
- **GARNIER Jean-Claude** – Ville de Bourg en Bresse (01)
- **GREGOIRE Thierry** – KPMG Secteur Public
- **HERNU Paul** – Chambre Régionale des Comptes Nord Pas de Calais
- **LOUVEL Anne-Sophie** – KPMG Secteur Public
- **LOZE Anne – Bénédicte** – Loan Solutions
- **MARQUET Christian** – Ville de Roanne (42)
- **MASLIAH Rachel** – Loan Solutions
- **MOURADIAN Christophe** – Caisse Nationale des Caisses d'Épargne
- **PAULIN Benoît** – Ville de Genas (69)
- **PIGNARD Patrick** – Ville de Tarare (69)
- **ROBIN Xavier** – Ville de Saint Fons (69)
- **ROUGIER Thomas** – Dexia - CLF
- **SELLÈS Jean-Pierre** – Conseil Général du Gard (30)

Les plus vifs remerciements à nos partenaires pour leurs prestations pour la parution de ce manuel : Caisse Nationale des Caisses d'Épargne, KPMG Secteur Public, Loan Solutions.

Le groupe de travail « Analyse Financière » s'est réuni régulièrement dans les locaux de la Communauté Urbaine du Grand Lyon grâce au soutien apporté par cette collectivité et plus particulièrement la direction des finances : merci à Régine PERRAUDIN et ses collaboratrices.

Merci également à Michèle JORIAUX, Assistante de direction à la Ville de Roanne, qui a su toujours nous trouver des dates pour nos travaux et nos échanges et faire circuler l'information nécessaire entre tous les membres du groupe.

Préface

Partage des cultures et des compétences, échanges d'expériences et de réflexions, production d'outils pratiques : ces éléments sont au cœur de l'action menée par l'AFIGESE-CT depuis bientôt cinq ans, dans la ligne même des Assises de la fonction financière, du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques dont ce sera à Cannes, les 29 et 30 septembre 2005, la dixième édition.

Ces mêmes éléments ont conduit depuis le printemps 2003 un groupe de travail spécifique à élaborer, sous l'impulsion forte et continue de Christian MARQUET, le présent ouvrage consacré aux logiques et aux méthodes d'analyse financière. Sans prétendre à l'exhaustivité, il n'en est pas moins une contribution riche à la réflexion que mènent aujourd'hui, dans un contexte marqué par le rétrécissement des marges de manœuvre financières, acteurs et partenaires des collectivités locales.

Contribution riche par la diversité des échanges comme par la profondeur des réflexions ou la clarté des exemples : en ce sens, je ne saurais omettre de remercier chacun des participants du groupe de travail : représentants des Chambres Régionales des Comptes, de l'Association Professionnelle des Comptables et du Trésor Public, consultants, représentants d'organismes financiers ou spécialisés et fonctionnaires territoriaux, pour le temps qu'ils y ont consacré comme pour la sincérité et la franchise de leurs propos. Cela montre à mes yeux que le choix de l'AFIGESE-CT d'associer à ses travaux, dans le respect des intérêts de chacun, ceux qui sont les interlocuteurs naturels de nos collectivités territoriales, est un choix porteur de réussite.

J'espère que chacun des lecteurs du présent document, qui en appelle d'autres – notamment du fait du développement de l'intercommunalité - partagera cette appréciation.

Luc Alain VERVISCH
Président de l'AFIGESE-CT

Avant Propos

L'autonomie financière des collectivités locales est désormais inscrite comme principe constitutionnel. Or, l'avenir des ressources financières des collectivités n'a jamais été aussi incertain tant les réformes sont nombreuses et le périmètre de leurs actions vaste. En quelques mois, il a été successivement question de la réforme de la DGF, de celle de la taxe professionnelle, puis de la suppression de la taxe sur le foncier non bâti. Autant de bouleversement du paysage fiscal local nécessaires et attendus tant il est impératif de donner aux collectivités les moyens de réussir l'acte II de la décentralisation.

Dans un tel contexte, comment piloter les finances de la collectivité, bâtir une stratégie financière, évaluer ses marges de manoeuvre financière? L'exercice est difficile. C'est pourquoi il nous a paru utile d'apporter notre soutien à l'initiative de publication d'un manuel pratique d'analyse financière de l'AFIGESE-CT.

Banques de développement régional et partenaires privilégiés des collectivités locales, les Caisses d'Épargne espèrent ainsi contribuer, aux côtés des praticiens des finances locales à la diffusion des pratiques et des expériences.

Pour la première fois des praticiens ont décidé d'échanger sur leur méthode et de livrer leur approche pour clarifier les concepts et guider ceux qui dans l'isolement de leurs fonctions sont confrontés au quotidien à un savant dosage entre le maintien des équilibres financiers et les besoins d'investissements de plus en plus nombreux.

Je souhaite qu'avec sa participation à cet ouvrage, la Caisse d'Épargne, toujours soucieuse de se mettre aux services des collectivités, contribue à apporter un éclairage sur la pratique des analyses financières dans le but d'améliorer l'information des élus locaux et de faciliter leur prise de décision.

Guy Lafite
Directeur des Collectivités et Institutionnels Locaux
Caisse Nationale des Caisses d'Épargne

KPMG Secteur Public

KPMG Secteur public est un département de KPMG SA. Créé en 1983, il regroupe aujourd'hui plus de 80 consultants uniquement et entièrement dédiés au conseil au secteur public, local et national. Ces consultants, souvent issus eux-mêmes du secteur public, sont présents dans la plupart des grandes métropoles régionales.

L'expertise développée par KPMG Secteur Public concerne : les finances et la comptabilité publiques, le développement territorial et l'intercommunalité, l'organisation, la gestion des services publics locaux, les systèmes d'information et le "Tourisme-Hôtellerie-Loisirs".

KPMG Secteur Public compte à ce jour plus de 4 000 références auprès de structures publiques de différentes tailles ou natures (Ministères, établissements publics nationaux, collectivités territoriales, structures intercommunales, etc.).

LOAN Solutions

LOAN SOLUTIONS, groupe ADONIX, éditeur de progiciels financiers, leader sur les marchés immobilier et du secteur public local propose à ses 2 000 clients une solution globale pour le pilotage financier au travers d'une gamme complète de progiciels et de services à valeur ajoutée : analyse financière et fiscale, gestion active des financements, gestion du patrimoine comptable et physique.

AVANT PROPOS	2
INTRODUCTION	9
PREMIERE PARTIE : LES GRANDES MODALITES D'ANALYSE FINANCIERE	10
CHAPITRE 1 : LA METHODE D'ANALYSE DE L'EQUILIBRE FINANCIER COMMUNAL PRECONISEE DANS LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES	11
1. <i>Les conditions ou le modèle d'analyse de l'équilibre financier communal</i>	11
1.1 La primauté de l'équilibre budgétaire	12
1.2 La place seconde accordée à l'équilibre bilantiel.....	12
1.3 L'attention à accorder à la sincérité et à la fidélité des états d'exécution budgétaire et des comptes de la commune	14
2. <i>Les différentes étapes de l'analyse de l'équilibre financier communal</i>	19
2.1 L'analyse rétrospective	19
2.1.1 Analyse de l'équilibre du budget principal	19
2.1.2 Analyse de l'équilibre de chaque budget annexe.....	20
2.1.3 Analyse de l'équilibre du budget consolidé.....	20
2.1.4 Analyse de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des flux, des résultats et des engagements affichés par la collectivité	20
2.2 L'analyse prospective	20
3. <i>La technique d'analyse de l'équilibre financier communal : objectifs, concepts et outils</i>	21
3.1 Objectifs de l'analyse de l'équilibre financier communal	21
3.1.1 La capacité d'autofinancement	21
3.1.2 La capacité d'investissement	21
3.1.3 La capacité d'endettement	22
CHAPITRE 2 : L'APPROCHE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE (D.G.C.P). ..23	
1. <i>La démarche d'analyse financière proposée par SAFRAN</i>	23
1.1 La formation du résultat	23
1.2 L'examen des flux financiers.....	24
1.3 L'examen de l'équilibre financier global	25
1.4 De l'intérêt d'un regard appuyé sur le compte de gestion. Exemple de comptes de tiers « clients »	26
CHAPITRE 3 : INFORMATIONS ET STATISTIQUES FINANCIERES DE LA DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITEES LOCALES : DES DONNEES DE CADRAGE DANS LE CADRE D'UNE ANALYSE INDIVIDUELLE	28
CHAPITRE 4 : DES APPROCHES DIVERSIFIEES	30
1. <i>La pratique et la réalité dans une ville de 10 000 habitants</i>	30
1.1. Contexte :	30
1.2 Objectifs.....	30
1.3 Les outils.....	30
1.4 L'analyse.....	31
2. <i>Un monde bancaire en observation</i>	33
2.1 L'analyse financière comme outil d'appréciation du risque	33
2.1.1 Une analyse financière récente	33
2.2.1 Les sources	37
2.2.2 Les concepts.....	37
2.2.3 Les objectifs.....	37

3. <i>La pratique des consultants : l'exemple de KPMG Secteur Public</i>	38
3.1. Les différents éléments constitutifs de la méthode d'analyse financière.....	38
3.2 Pourquoi faire évoluer les outils d'analyse financière avec la mise en œuvre des nouvelles instructions budgétaires et comptables ?.....	38
3.2.1 La transposition des principes d'analyse financière privée au secteur public	39
3.2.2 Une évolution liée à la volonté d'affiner l'analyse financière	39
3.3 Présentation de trois outils d'analyse financière élaborés par KPMG Secteur Public	40
3.3.1 Le tableau de situation financière (l'analyse du bilan)	41
3.3.2 L'analyse du compte de résultat : les soldes intermédiaires de gestion (SIG).....	44
L'excédent brut de gestion	45
La CAF	45
Le résultat de fonctionnement de l'exercice.....	46
3.3.3 Analyse des flux par le biais du tableau de financement.....	47

DEUXIEME PARTIE : DES COLLECTIVITES TERRITORIALES SOUCIEUSES D'AVOIR UN REFERENTIEL 51

CHAPITRE 1 : D'UNE CULTURE BUDGETAIRE A LA REFORME COMPTABLE	52
1. <i>Une dominante de culture budgétaire</i>	52
2. <i>Une réforme comptable incomplète</i>	53
CHAPITRE 2 : L'ANALYSE FINANCIERE : UN REFERENTIEL ADAPTE DU PLAN COMPTABLE GENERAL ; SES PRINCIPALES COMPOSANTES.....	54
1. <i>La situation financière de l'entreprise par l'analyse de son bilan</i>	54
2. <i>Le diagnostic de la situation financière de l'entreprise par l'analyse des flux</i>	56
2.1 Les soldes intermédiaires de gestion : La détermination de la trésorerie potentielle d'exploitation ou EBE.....	56
2.2 Les causes de la variation de trésorerie : de l'EBE à la variation de trésorerie	58
3. <i>L'analyse prospective et les mesures correctrices</i>	60
CHAPITRE 1 : DES CAS CONCRETS D'ANALYSE FINANCIERE	62
1. <i>Une ville moyenne</i>	62
1.1 Les principes régissant toute analyse financière	62
1.1.1 Quand réaliser son analyse financière ?.....	62
1.1.2 Les documents à utiliser.....	63
1.1.3 L'analyse financière : pour qui ?.....	64
1.2 L'élaboration de la base de données.....	64
1.2.1 Base de données fonctionnement	64
1.2.2 Base de données bilan	65
1.3 L'analyse financière rétrospective.....	65
1.3.1 L'examen du compte de résultat	65
1.3.2 L'examen du compte de gestion	68
2. <i>Quelques observations</i>	70
CHAPITRE 2 : LA PROSPECTIVE	71
1. <i>Les préalables à l'élaboration d'une prospective</i>	71
2. <i>Les objectifs de gestion</i>	72
3. <i>Prospective et programmation</i>	72
4. <i>Une prospective de ville moyenne</i>	74

TROISIEME PARTIE : L'ANALYSE FINANCIERE : DES DEBATS INEVITABLES..... 76

CHAPITRE 1 : LES ENGAGEMENTS HORS BILAN77

- 1. *Définition*.....77
- 2. *Les types d'engagements*77
 - 2.1 Les engagements donnés77
 - 2.2 Les engagements reçus.....78
 - 2.3 L'appréhension des engagements hors bilan : pistes de réflexion.....79
 - 2.3.1 Les dispositifs existants79
 - 2.3.2 Les voies à explorer80

2.3.3 *Conclusion*.....80

CHAPITRE 2 : LA CONSOLIDATION81

- 1. *Consolidation des comptes*81
 - 1.1 Budget principal et budgets annexes81
 - 1.2 Le cadre nouveau des E.P.C.I.....81
 - 1.3 Une première approche de la consolidation en intercommunalité82
- 2. *Consolidation des risques en analyse financière*.....83

CHAPITRE 3 : NORMALISATION ET CERTIFICATION DES COMPTES DES COMMUNES ET DES COMMUNAUTES A FISCALITE PROPRE 85

ANNEXES..... 86

- Annexe 1 : présentation des comptes OPAC.....87
- Annexe 2 : analyse et traitement de certains postes88
- Annexe 3 : l'examen de quelques comptes de bilan (cf. document tableau compte de gestion)89
- Annexe 4 : La pratique des consultants – Méthode KPMG94
- Annexe 5 : Un référentiel adapté au plan comptable général (cf. analyse de KPMG).....101
- Annexe 6 : Liste des documents pour le cas pratique" ville moyenne".....102
- Annexe 7 : Bibliographie103
- Annexe 8 : les tableaux inclus dans SAFRAN.....106
- Annexe 9 : liste des personnes ayant participé aux séances du groupe de travail – analyse financière.....107

Introduction

Vouloir rendre accessible au plus grand nombre l'analyse financière dans les collectivités territoriales, tel est l'objectif du groupe de travail « Analyse financière » de l'AFIGESE-CT, lancé début 2003.

L'ambition n'est pas de faire un ouvrage pour érudit ou une thèse mais un manuel pratique, où chacun trouvera quelques clés pour exercer son métier et sa mission dans les collectivités territoriales avec des informations, des réflexions concrètes et utilisables.

Tout n'est pas abordé, l'approche est centrée sur l'analyse financière de la collectivité de base, à savoir la commune, mais beaucoup de choses, d'éléments sont transposables aux E.P.C.I., départements et régions car la technique est la même. Seuls le sens, le contexte, l'environnement de chaque collectivité va conduire à prendre en considération d'autres éléments : politiques contractuelles, engagements donnés ou reçus, consolidation, nature du service public (administratif, industriel ou commercial).

Pour l'AFIGESE-CT, ce manuel est une première étape devant être poursuivie par d'autres travaux, sans doute plus prioritairement sur l'intercommunalité dont le développement ces dernières années rend encore plus difficile le diagnostic financier sur une entité territoriale et un territoire. D'autant plus que la culture d'analyse financière n'est pas encore fondamentalement inscrite dans la gestion de nos collectivités territoriales, c'est aussi un but de ce manuel de renforcer cette pratique.

Ce groupe de travail a réuni globalement, depuis dix-huit mois, non seulement des territoriaux mais surtout toutes celles et ceux s'intéressant à ce sujet et travaillant en relation avec les collectivités territoriales.

Avoir des échanges entre Chambres Régionales de Comptes, Trésor Public, Consultants, Banquiers et Territoriaux sur ce sujet si vaste, mais sans avoir chacun à « défendre » les intérêts de « sa maison », a permis un enrichissement certain et de dégager une approche commune sur le sujet. Aujourd'hui, l'AFIGESE-CT veut le partager, par ce manuel, avec le plus grand nombre.

Les échanges ont été aussi fructueux, hors des temps du groupe de travail, par les entretiens téléphoniques ou par courrier entre toutes et tous. Ce travail collectif n'a de sens que parce que chacune, chacun a accepté, à un moment, d'y investir du temps, persuadé(e) que la technique d'analyse financière dans les collectivités territoriales doit être mieux connue, mieux maîtrisée et systématiquement utilisée annuellement pour une meilleure performance de nos collectivités territoriales.

S'il ne peut pas y avoir de bonnes finances sans de bonnes politiques, il ne peut y avoir de bonnes finances et de bonnes politiques sans une juste connaissance des choses.

Ce manuel doit être un encouragement pour des collègues à poursuivre ce travail en approfondissant d'autres aspects parfois seulement évoqués dans le rendu de nos travaux.

Première partie :

Les grandes modalités d'analyse financière

Il n'est pas toujours aisé de recenser et d'apprécier les principales approches d'analyse financière dans les collectivités locales. Y a-t-il d'ailleurs vraiment des philosophies différentes entre tous ceux qui se livrent à cet exercice (Trésor Public, D.G.C.L., Chambres régionale des Comptes, consultants, directeurs financiers des collectivités locales, etc.) ?.

Le plus souvent les différences constatées résultent avant tout d'un positionnement historique (par exemple : D.G.C.L. avec les ratios) et d'objectifs non identiques : examen des modalités de réalisation de l'équilibre budgétaire pour les chambre régionale des comptes, analyse des flux réels et impact dans le bilan pour la direction générale de la comptabilité publique.

Globalement, deux grands modèles d'analyse financière peuvent être distingués : l'un relevant du budgétaire (approche de la Chambre régionale des Comptes) et l'autre relevant d'une approche bilantielle (D.G.C.P.), chacun ayant sa justification, des finalités différentes mais s'avérant complémentaires.

D'autres approches de la situation financière des collectivités existent et sont liées à la statistique, au monde bancaire et aux pratiques des consultants.

CHAPITRE 1 : LA METHODE D'ANALYSE DE L'EQUILIBRE FINANCIER COMMUNAL PRECONISEE DANS LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

L'approche de l'équilibre financier communal a évolué à la suite de la montée en puissance de l'intercommunalité, tout particulièrement des communautés à fiscalité propre, depuis la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Selon les statistiques de la direction générale des collectivités locales⁽¹⁾, au 1^{er} janvier 2004, 31 424 communes (plus de 80 % du total), rassemblant près de 51 millions d'habitants (plus de 80 % du total également), étaient réunies au sein de 2 461 communautés ou syndicats à fiscalité propre (14 communautés urbaines, 155 communautés d'agglomération, 2 286 communautés de communes et 6 syndicats d'agglomération nouvelle).

Cette adhésion massive des communes à des communautés à fiscalité propre oblige, pour chaque commune appartenant à ce type de communauté, à la généralisation d'une analyse intégrant les relations financières entre la commune et la communauté pour en mesurer l'impact et les incidences sur l'équilibre financier communal.

Au-delà de l'accélération du mouvement d'intégration communautaire, un autre contexte, dont l'apparition est moins récente, conduit à rénover l'approche de l'équilibre financier communal. A cet égard, la notion de « groupe territorial » s'impose et les relations avec les « organismes associés », c'est-à-dire les organismes publics ou privés intervenant dans les politiques communales, méritent d'être prises en compte dans la mesure où elles génèrent des flux ou des engagements financiers de la part de la commune et influent sur son équilibre financier.

Ainsi redéfinie, dans son contexte et son approche, la méthode d'analyse de l'équilibre financier communal, quant à son cadre et à son contenu, peut être présentée sous trois volets :

- Les conditions ou le modèle d'analyse (I).
- Les différentes étapes de l'analyse (II).
- La technique d'analyse : objectifs, concepts et outils (III).

1. Les conditions ou le modèle d'analyse de l'équilibre financier communal

Deux types de considérations permettent de justifier le choix du modèle d'analyse :

- l'équilibre financier repose, en premier lieu, sur l'équilibre budgétaire, c'est-à-dire sur les conditions de maîtrise des marges de manoeuvre budgétaires et de la gestion du cycle budgétaire ;
- en conséquence, l'équilibre bilantiel apparaît comme second dans la réalisation de l'équilibre financier.

Au-delà du choix du modèle d'analyse, l'étude des conditions de réalisation de l'équilibre financier, doit veiller à la sincérité et à la fidélité des états d'exécution budgétaire et des comptes de la commune, afin d'éviter qu'ils ne fournissent des informations inexactes ou incomplètes faussant l'appréciation de cet équilibre.

⁽¹⁾ Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2001, DGCL, Ministère de l'Intérieur – Mars 2003

1.1 La primauté de l'équilibre budgétaire

L'équilibre financier peut être défini par le maintien de la capacité à investir qui dépend elle-même de la capacité d'autofinancement et de la capacité d'endettement. Ces trois capacités, interdépendantes, résultent des marges de manœuvre budgétaires définies annuellement et sur le moyen terme.

Annuellement, les marges de manœuvre budgétaires nécessaires à la préservation de l'équilibre financier dépendent du degré de flexibilité ou de maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'investissement, ainsi que du degré de flexibilité ou de potentialité ayant trait aux recettes de fonctionnement et d'investissement, en particulier aux recettes alternatives de fiscalité ou d'emprunt.

A moyen terme, la préservation de l'équilibre financier doit pouvoir s'appuyer sur une consolidation des marges de manœuvre budgétaires, permise par un bon déroulement du cycle budgétaire basé sur des reports exacts et sincères, de l'exercice précédent sur l'exercice courant, des résultats d'exécution et des restes à réaliser en recettes et en dépenses, ainsi que sur l'affectation, pendant l'exercice courant, du résultat de fonctionnement disponible, à hauteur du besoin de financement dégagé au terme de l'exercice précédent, constitué par le déficit d'exécution et le solde des restes à réaliser en section d'investissement.

1.2 La place seconde accordée à l'équilibre bilantiel

Cette place seconde peut être expliquée, à la fois, par une raison de fond et une raison technique.

La raison de fond tient à l'utilité même et à l'objectif principal de l'analyse de situation financière. L'analyse de l'équilibre financier d'une entreprise donne une large place à l'analyse de la valeur patrimoniale, en raison de l'intérêt porté par les propriétaires et les créanciers aux notions de rentabilité des actifs et de solvabilité. L'analyse de l'équilibre financier d'une commune n'est pas portée par le même intérêt. En effet, ses activités ne présentent que très minoritairement un caractère marchand, elles sont très majoritairement financées directement ou indirectement par l'impôt et le critère de leur efficacité ne se mesure pas à l'aune de la rentabilité, tout au moins financière, des actifs employés, mais au regard des objectifs de quantité et de qualité des services rendus. Par ailleurs, la solvabilité communale, c'est-à-dire la capacité à rembourser le passif exigible avec l'actif disponible et de ne pas être confrontée, virtuellement⁽²⁾, à une situation de cessation de paiement⁽³⁾, n'est pas principalement conditionnée par la valeur de l'actif patrimonial, mais par la préservation de l'équilibre et des marges de manœuvre budgétaires, d'où l'utilité de privilégier l'analyse de cet équilibre et de ces marges, même si, en cas de difficulté sérieuse de solvabilité, la commune peut recourir exceptionnellement à la cession d'une partie de ses immobilisations commercialisables.

La raison technique de privilégier l'analyse de l'équilibre budgétaire par rapport à celle de l'équilibre bilantiel tient à l'inadéquation, au moins partielle, pour une commune, du modèle d'analyse centrée sur cet équilibre bilantiel. A contrario, l'analyse de l'équilibre financier d'une entreprise privilégie, à juste titre, l'égalité suivante :

$$\text{Variation du fonds de roulement} - \text{Variation du besoin de fonds de roulement} \\ = \text{Variation de la trésorerie}$$

⁽²⁾ Toute collectivité publique ne peut être réellement placée dans une situation de cessation de paiement par décision de justice, pour des raisons qui tiennent à l'ordre public et à la continuité du fonctionnement des services publics, qui se traduisent par le principe de l'insaisissabilité de ses biens et l'impossibilité d'ouvrir à son encontre une procédure collective d'apurement du passif.

⁽³⁾ Situation de cessation de paiement définie à l'article L 621-1 du code de commerce et applicable à toute entreprise : impossibilité de faire face au passif exigible avec l'actif disponible.

Cette mise en relation des variations du haut de bilan avec les variations du bas de bilan n'est pas totalement pertinente pour l'analyse de l'équilibre financier communal, en raison des lacunes importantes affectant la fiabilité du recensement et de l'évaluation des actifs et passifs du haut de bilan au regard des normes du plan comptable général appliqué aux entreprises⁽⁴⁾, très imparfaitement appliquées et transposées dans la comptabilité communale. (Cf. le § 1-3 ci-après).

Au demeurant, même affectés par des lacunes identiques, les flux budgétaires retracés dans la section d'investissement paraissent mieux adaptés à l'étude de la variation du haut de bilan que l'approche bilantielle. Outre qu'elle risque de compliquer l'analyse par le recours à la succession des bilans à côté des états d'exécution budgétaire (compte administratif et partie du compte de gestion relative à cette exécution), l'approche bilantielle fausse l'analyse du haut de bilan, de la variation du fonds de roulement et, par répercussion, de la variation du besoin de fonds de roulement en bas de bilan, dans la mesure où les variations de stocks comptabilisées en classe 3 et les opérations pour compte de tiers comptabilisées en classe 4, correspondant généralement à des flux de dépenses et de recettes pluriannuelles, sont normalement inscrites en section d'investissement dans les états d'exécution budgétaire, alors qu'elles sont exclues du haut de bilan et inscrites en bas de bilan dans l'approche bilantielle. Aussi, pour conserver l'unicité du modèle d'analyse de l'équilibre financier communal, cet équilibre est-il appréhendé principalement à travers l'équilibre budgétaire et les états d'exécution budgétaire, ce qui permet de maintenir la cohérence entre la variation du fonds de roulement calculée par ce modèle et la variation des résultats de clôture de l'ensemble des opérations budgétaires enregistrées dans ces états, y compris celles budgétées en classes 3 et 4 pour les variations de stocks et les opérations pour compte de tiers.

Par ailleurs, également par souci de cohérence avec cette approche de l'équilibre financier centrée sur l'équilibre budgétaire, pour compléter cette approche, toutes les opérations non budgétaires ou hors équilibre budgétaire, imputées en classes 4 et 5, sont intégrées, dans le modèle d'analyse de l'équilibre financier, par la prise en compte des postes de créances, de dettes et de trésorerie en bas de bilan, ce qui permet d'inclure la variation du besoin de fonds de roulement dans les composantes de l'équilibre financier.

A cet égard, on peut remarquer que l'étude du besoin de fonds de roulement est surtout utile pour les prévisions de trésorerie des organismes qui peuvent gérer leur trésorerie en recherchant l'ajustement de leurs flux d'encaissement et de décaissement.

Cette possibilité est très restreinte dans les collectivités gérant principalement des services ne présentant pas un caractère industriel et commercial, dans la mesure où environ 90 % du total de leurs recettes de fonctionnement proviennent directement ou indirectement de l'impôt et donnent lieu, à ce titre, à des rentrées de trésorerie régulières et assurées.

Dès lors, les prévisions de trésorerie de ces collectivités, plutôt que s'appuyer sur l'étude du besoin de fonds de roulement en vue de la gestion de ses composantes, se concentrent sur une analyse des décalages d'exécution, en terme de trésorerie, des dépenses et des recettes d'investissement et visent principalement à ajuster l'encaissement des recettes d'emprunt aux décaissements induits par les dépenses d'investissement, le tirage sur les lignes de crédits de trésorerie ayant ordinairement pour objet de retarder l'encaissement des emprunts ou de pallier les délais d'encaissement de certaines recettes propres ou définitives de la collectivité.

Ces remarques sur la faible pertinence de la notion de besoin de fonds de roulement pour la gestion de la trésorerie ne valent pas pour les services publics locaux à caractère industriel et commercial (SPIC) dont la plus grande partie des recettes de fonctionnement, à l'inverse des collectivités gérant des services publics à caractère administratif (SPA), est de nature commerciale et justifie la recherche d'un ajustement des flux de trésorerie pour l'ensemble des créances et dettes figurant en bas de bilan.

⁽⁴⁾ PCG : Règlement n° 99-03 du 29 avril 1999 du comité de la réglementation comptable (JO des 20 et 21 septembre 1999)

Dans le modèle d'analyse de l'équilibre financier les tableaux d'analyse du besoin de fonds de roulement, intégrés à l'analyse de tous les budgets, principal ou annexes, quelle que soit la nature, administrative, ou industrielle et commerciale, des activités gérées à travers les budgets annexes, revêtiront ainsi un intérêt plus marqué en présence d'un budget annexe réservé à la gestion d'un SPIC.

1.3 L'attention à accorder à la sincérité et à la fidélité des états d'exécution budgétaire et des comptes de la commune

L'analyse de l'équilibre financier communal doit reposer sur des informations fiables. A cet effet, les états d'exécution budgétaire et les comptes communaux doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du résultat, ainsi que de la situation patrimoniale et financière. Si la régularité se définit comme la conformité aux règles et procédures comptables en vigueur, la sincérité traduit la connaissance que les responsables de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés (5). Régularité et sincérité participent à l'obtention de l'image fidèle mais n'y suffisent pas. C'est la raison pour laquelle le droit comptable prévoit la présentation d'une annexe aux comptes annuels destinée à compléter et commenter les informations fournies par le bilan et le compte de résultat.

L'impératif de sincérité suppose réunis les principes suivants :

- la prudence, pour éviter le transfert, sur des périodes à venir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et le résultat de la collectivité⁽⁶⁾. Elle consiste, en particulier à enregistrer les pertes potentielles (amortissements, provisions, moins-values de cession...) et à ne pas prendre en compte les gains potentiels.
- la permanence des méthodes (règles et procédures comptables) afin de permettre les comparaisons de situations et de résultats d'un exercice à l'autre.
- la comptabilisation au coût historique (prix d'achat ou de revient non réévalué) des actifs et passifs.
- le rattachement des charges et des produits de fonctionnement à l'exercice au cours duquel le service a été fait.

En raison de la primauté donnée à l'analyse de l'équilibre budgétaire, la vérification du respect des impératifs de régularité et de sincérité s'applique aux flux annuels qui composent cet équilibre. Toutefois, cette vérification retentit sur les actifs et passifs patrimoniaux. Elle constitue, en effet, un contrôle à deux faces où la vérification sur les flux budgétaires conditionne la vérification sur les « stocks » que constituent les postes de bilan. S'agissant des impératifs de régularité et de sincérité, la liste suivante montre ainsi une interférence quasi-complète entre les contrôles de flux et de résultats budgétaires et les contrôles de situation patrimoniale.

Contrôles sur la régularité et la sincérité des flux et des résultats budgétaires (équilibre budgétaire)	Contrôles sur la régularité et la sincérité des postes du bilan (situation patrimoniale)
(1) Amortissements (sincérité des résultats budgétaires en fonctionnement et investissement)	(Sincérité du résultat et de l'actif)

(5) PGC de 1999 – Principes = 120-2.

(6) PCG de 1999 – Principes = 120-3.

(2) Provisions pour risques et dépréciations d'actif (Sincérité des résultats budgétaires en fonctionnement et investissement)	(Sincérité du résultat, de l'actif et du passif)
(3) Rattachement à l'exercice concerné des charges et des produits de fonctionnement (Sincérité du résultat de fonctionnement)	(Sincérité du résultat) (Sincérité de l'actif et du passif)
(4) Production immobilisée (Travaux en régie) (Sincérité des résultats budgétaires en fonctionnement et investissement)	(Sincérité du résultat et de l'actif)
(5) Cessions d'immobilisations (plus et moins-values de cession) (Sincérité des résultats budgétaires en fonctionnement et investissement)	(Sincérité du résultat, de l'actif et du passif)
(6) Transfert de charges de fonctionnement en section d'investissement (Sincérité des résultats budgétaires en fonctionnement et investissement)	(Sincérité du résultat et de l'actif)
(7) Transfert de subventions d'investissement en section de fonctionnement (Sincérité des résultats budgétaires en fonctionnement et investissement)	(Sincérité du résultat et du passif)
(8) Constatation des variations de stocks (Sincérité des résultats budgétaires en fonctionnement et investissement)	(Sincérité du résultat et de l'actif)
(9) Suivi des opérations pour compte de tiers (Sincérité des résultats de la section d'investissement)	(Sincérité de l'actif)
(10) Contrôle des restes à réaliser en dépenses et en recettes en sections d'investissement et de fonctionnement (Sincérité des résultats budgétaires en investissement et fonctionnement)	Pas d'objet. (Dépenses et recettes non ordonnancées)
(11) Report des résultats d'exécution budgétaire en investissement et fonctionnement de l'exercice courant (Sincérité des résultats budgétaires en fonctionnement et investissement)	Pas d'objet. (Les résultats de l'exercice précédent font partie du fonds de roulement en début d'exercice courant)
(12) L'affectation du résultat de fonctionnement disponible à la couverture du besoin de financement en section d'investissement (Sincérité du résultat budgétaire de la section d'investissement)	Pas d'objet. (L'affectation du résultat de fonctionnement n'est qu'un jeu d'écritures à l'intérieur des capitaux propres)

Ainsi, sur les douze points de contrôles, neuf se recouvrent et trois sont spécifiques à la vérification de la régularité et de la sincérité de l'équilibre budgétaire en raison de l'aspect cyclique et pluriannuel de cet équilibre, ce qui explique la primauté donnée à cette analyse dans l'étude de l'équilibre financier communal. (Cf. le § 1-1, ci-dessus).

Le respect de l'impératif de fidélité, quant à lui, peut être vérifié à travers les informations présentées dans l'annexe aux documents budgétaires (budget primitif et compte administratif). Pour répondre à cet impératif, l'annexe doit contenir toute information d'importance significative nécessaire à la bonne interprétation du contenu des flux et des résultats budgétaires. En l'état actuel de la réglementation(7), les informations à vérifier dans l'annexe sont présentées dans le tableau suivant.

- **INFORMATIONS SUR L'ÉQUILIBRE BUDGETAIRE :**

- Détail des opérations d'ordre budgétaires
- Méthodes utilisées (permanence)
 - * Régime d'amortissement
 - * Régime de reprise des subventions d'investissement
 - * Régime des charges à répartir sur plusieurs exercices
- Etat des provisions constituées
- Etat des charges à répartir
- Etat des dépenses engagées et non mandatées
- Situation des autorisations de programme et des crédits de paiement (pour les collectivités ayant décidé d'y recourir)
- Tableau des acquisitions et cessions d'immobilisations
- Etat des immobilisations amortissables et non amortissables
- Etat de la dette, état des engagements de crédits-bail et état des crédits de trésorerie
- Décisions en matière de contributions directes

- **INFORMATIONS SUR LES ENGAGEMENTS DONNES AUX ORGANISMES ASSOCIES :**

- Liste des concours financiers aux associations
- Bilan certifié des associations et des sociétés d'économie mixte locales (SEML) ayant reçu une subvention ou une garantie d'emprunt supérieure à 75 000 €, dont la collectivité est actionnaire
- Comptes-rendus financiers des SEML ou des associations ayant reçu une subvention supérieure à 23 000 €
- Documents d'information sur la situation des EPCI auxquels participe la collectivité : liste de ces EPCI, compétences déléguées, pourcentage de participation au financement des EPCI, compte administratif des EPCI, rapport d'activité des EPCI.

Ces informations sur les engagements donnés permettent de recenser et d'évaluer les risques potentiels au regard de l'activité et de la situation financière des organismes bénéficiaires ou de l'équilibre financier des opérations bénéficiaires. Le recensement des engagements figure dans l'état des emprunts garantis, l'état des subventions à verser en annuités ou l'état valorisant les garanties données en matière d'équilibre financier d'exploitation ou d'opération. Certains risques potentiels peuvent ne pas être recensés dans ces états. Aussi, une analyse approfondie passe-t-elle par une consolidation s'efforçant, à partir des engagements juridiques de la

collectivité (délibérations et conventions), d'opérer un recensement complet des risques potentiels les plus significatifs et une valorisation de ces risques en vue de l'anticipation de la charge financière future qui serait supportée par la collectivité. Dans l'hypothèse où cette charge deviendrait probable, la sincérité de l'équilibre budgétaire devrait commander de la provisionner, même si la réglementation actuelle n'oblige pas à la constitution de ce type de provision.

Cet exercice de consolidation des risques participe bien à l'objectif de contrôle de la sincérité et de la fiabilité de l'équilibre budgétaire et donc de l'équilibre financier communal. Il se différencie, tant par son objectif que par sa technique, de l'exercice de consolidation comptable qui consisterait à agréger, autour des comptes de la commune, les comptes des organismes publics ou privés juridiquement et financièrement autonomes (CCAS, Régies personnalisées, syndicats, établissements rattachés, sociétés d'économie mixte) sur lesquels elle exerce un contrôle exclusif ou conjoint (8) en termes de participation financière ou de droit de vote. Sans ignorer l'intérêt qu'il présenterait au regard d'un approfondissement de l'analyse de l'équilibre financier communal, cet exercice de consolidation comptable ne sera pas ici développé plus avant, en raison de l'absence actuelle de définition et d'expérimentation des règles et des techniques transposables, en la matière, au secteur public local.

(8) Contrôles définis par transposition des règles contenues dans les articles L 233—16 à L 233-28 du Code de commerce pour la consolidation comptable des entreprises commerciales

2. Les différentes étapes de l'analyse de l'équilibre financier communal

Avant de présenter la technique d'analyse, il est utile d'en tracer schématiquement les étapes qui s'inscrivent dans deux démarches complémentaires : l'analyse rétrospective et l'analyse prospective.

2.1 L'analyse rétrospective

Consacrée aux évolutions passées, sur une période de 3 à 5 ans, cette analyse porte sur l'équilibre du budget principal, de chaque budget annexe et du budget consolidé agrégeant les budgets annexes au budget principal.

2.1.1 Analyse de l'équilibre du budget principal

Elle comporte successivement deux volets principaux :

- une analyse de base des flux et des résultats présentés par la collectivité.
- une analyse de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des flux, des résultats et des engagements présentés par la collectivité.

Analyse de base de l'équilibre du budget principal

Elle se déroule en trois étapes successives :

- Une analyse des flux et résultats budgétaires de la section de fonctionnement
- Une analyse des flux et résultats budgétaires de la section d'investissement, avec un examen complémentaire des flux et résultats de fonctionnement et d'investissement portant sur :
 - La fiscalité directe
 - les flux financiers liés à l'intercommunalité
 - les ratios d'équilibre budgétaire.
- Une analyse du bas de bilan portant sur le besoin de fonds de roulement et la trésorerie.

Analyse de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des flux, des résultats et des engagements affichés par la collectivité

Elle comporte trois volets :

- le contrôle de la régularité (équilibre) des opérations d'ordre entre la section de fonctionnement et la section d'investissement
- le contrôle de la régularité et de la sincérité des flux et des résultats budgétaires (Voir ci-dessus au § 1-3, la liste des contrôles)
- le contrôle de la fidélité des informations transcrites dans les états d'exécution budgétaire au vu des engagements donnés par la commune et répertoriés dans l'annexe aux documents budgétaires (voir ci-dessus au § 1-3, la liste des contrôles).

2.1.2 Analyse de l'équilibre de chaque budget annexe

2.1.2.1 Analyse de base de l'équilibre de chaque budget annexe

Elle se déroule selon les trois étapes indiquées ci-dessus pour le budget principal, à l'exception des analyses complémentaires sur la fiscalité et les flux financiers liés à l'intercommunalité, analyses réservées au budget principal.

2.1.2.2 Analyse de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des flux, des résultats et des engagements donnés pour chaque budget annexe

Elle comporte les trois volets indiqués ci-dessus pour le budget principal.

2.1.3 Analyse de l'équilibre du budget consolidé

Pour être significative, l'analyse de l'équilibre budgétaire et financier de la commune doit reposer sur une consolidation comptable des flux et des résultats budgétaires du budget principal et des budgets annexes.

Cette analyse consolidée comporte trois volets :

2.1.3.1 Élimination des flux budgétaires réciproques entre budget principal et budgets annexes

Cette élimination est opérée à partir d'un repérage des flux réciproques au niveau du budget principal et de chaque budget annexe.

2.1.3.2 Analyse de base de l'équilibre du budget consolidé

A ce niveau, l'analyse consolidée porte sur :

- les flux et les résultats budgétaires des sections de fonctionnement et d'investissement (haut de bilan) ;
- les ratios d'équilibre budgétaire.

2.1.4 Analyse de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des flux, des résultats et des engagements affichés par la collectivité

A ce niveau, l'analyse consolidée intègre les résultats des contrôles :

- de régularité et de sincérité opérés au niveau du budget principal et de chaque budget annexe;
- de la fidélité des engagements affichés par la commune, opérés au niveau du budget principal et de chaque budget annexe.

2.2 L'analyse prospective

Consacrée aux évolutions futures, sur une période de 3 à 5 ans, cette analyse a pour objet de compléter l'analyse des marges de manoeuvre budgétaires tirée de l'analyse rétrospective, sur la base d'une programmation financière à moyen terme des dépenses d'investissement (programme pluriannuel d'investissement ou PPI) et d'hypothèses formulées par la commune sur la structure de financement de ces dépenses opérant un choix entre, d'une part autofinancement et autres recettes définitives d'investissement et d'autre part les recettes d'emprunt, qui conditionne l'équilibre financier à moyen terme de la commune, en particulier le niveau de sa pression fiscale et le niveau de son endettement.

3. La technique d'analyse de l'équilibre financier communal : objectifs, concepts et outils

3.1 Objectifs de l'analyse de l'équilibre financier communal

Les objectifs de l'analyse visent à connaître et mesurer l'évolution des marges de manœuvre budgétaires et financières de la commune autour de trois pôles d'équilibre financier interdépendants : l'autofinancement, l'investissement et l'endettement.

3.1.1 La capacité d'autofinancement

La marge ou capacité d'autofinancement est une marge de manœuvre prépondérante et déterminante pour l'équilibre financier communal. Son importance est conditionnée par le degré de flexibilité des dépenses et des recettes de fonctionnement. Plus ces dépenses et recettes sont flexibles ou moins elles sont rigides, plus la commune peut disposer d'une marge d'autofinancement importante. A l'intérieur des recettes de fonctionnement, les recettes de fiscalité directe offrent, a priori, en raison de leur masse par rapport aux autres recettes, la marge de manœuvre la plus importante. La marge d'autofinancement est donc assez largement conditionnée par la marge de manœuvre fiscale.

3.1.2 La capacité d'investissement

La marge ou capacité d'investissement est la caractéristique essentielle de la structure financière communale. En effet, les dépenses d'investissement des communes représentent, en moyenne, environ 30 % du total de leurs dépenses, soit une part trois fois plus importante que celle constatée, en moyenne, dans les entreprises. Chaque année, les communes, comme d'ailleurs les autres collectivités locales, doivent consacrer une part importante de leur budget à l'investissement, ce qui nécessite un taux d'autofinancement élevé des dépenses d'investissement pour ne pas trop augmenter le niveau d'endettement.

En cas de difficulté financière, les dépenses d'investissement, beaucoup plus flexibles que les dépenses de fonctionnement, sont les premières à être révisées. D'une façon générale, quelle que soit la situation financière de la commune, les dépenses d'investissement constituent la variable d'ajustement la plus importante dans la réalisation de l'équilibre financier communal.

En effet, la capacité d'investissement dépend, à la fois, de la capacité d'autofinancement et de la capacité d'endettement communale. Dans l'hypothèse où le besoin net de financement des dépenses d'investissement, calculé après soustraction des recettes d'investissement définitives autres que l'autofinancement communal (recettes de FCTVA, de subventions, de cessions...), ne peut être couvert par l'autofinancement ou par l'emprunt, en raison de l'insuffisance ou de l'inexistence des marges d'autofinancement ou d'endettement, la commune doit revoir à la baisse son programme et ses engagements en matière de dépenses d'investissement.

3.1.3 La capacité d'endettement

La marge ou capacité d'endettement communale est la résultante de la capacité d'autofinancement et des décisions prises par la commune en matière d'investissement. En même temps, elle rétroagit sur cette capacité et sur ces décisions. En effet, si l'encours de dette d'emprunt s'accroît plus vite que la marge d'autofinancement, cette dernière se trouve réduite par le poids des intérêts et la détérioration du ratio de solvabilité communale. Une augmentation trop rapide de l'encours de dette par rapport à la marge d'autofinancement, se traduit par une baisse de la capacité d'investissement et une révision nécessaire à la baisse des décisions d'investissement.

Cette interdépendance entre capacités d'autofinancement, d'endettement et d'investissement caractérisant l'étude des marges de manoeuvre budgétaires et financières de la commune, se vérifie, tant en analyse rétrospective, qu'en analyse prospective. Autant que possible, dans la mesure où la commune s'est dotée elle-même d'une démarche et d'outils de prospective budgétaire sur le moyen terme, une appréciation complète de la réalité des marges de manoeuvre financière communales doit passer par un examen de la cohérence et du réalisme de cette prospective effectué dans le prolongement de l'analyse rétrospective.

CHAPITRE 2 : L'APPROCHE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE (D.G.C.P).

1. La démarche d'analyse financière proposée par SAFRAN

L'analyse financière pratiquée par le réseau des comptables du trésor public repose sur trois axes majeurs : le résultat budgétaire, les flux financiers et l'équilibre global.

Il s'agit essentiellement d'apprécier la capacité de la collectivité à dégager un surplus sur son fonctionnement courant (l'autofinancement) et à vérifier que ce surplus lui permet de faire face au remboursement des annuités d'emprunts puis de contribuer au financement des investissements nouveaux.

1.1 La formation du résultat

C'est le point de départ de l'analyse qui s'appuie sur le **Tableau des Soldes Intermédiaires de Gestion**.

Dans ce premier tableau produit par le logiciel SAFRAN de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, les résultats sont décomposés en fonction du cycle des opérations courantes, exceptionnelles et financières.

Les comptes de fonctionnement font l'objet d'un reclassement calqué sur la structure du plan comptable M14 qui permet d'appréhender les grandes caractéristiques de la gestion ordinaire de la structure étudiée (et ce, sans distinguer opérations d'ordre et opérations réelles, car il s'agit bien d'expliquer le résultat du compte administratif et du compte de gestion).

La différence entre les charges courantes (achats et services, personnel, participations et subventions) et les produits courants (recettes fiscales, dotations et produits divers) constitue **l'excédent brut de fonctionnement**, notion centrale de l'analyse.

Il s'agit de mettre en évidence l'épargne de gestion dont peut disposer la commune avant d'aborder les opérations financières et les opérations exceptionnelles.

L'évolution de cet excédent brut sur plusieurs exercices permet d'apprécier la maîtrise des coûts d'exploitation : mais pour porter un jugement objectif, il est impératif de procéder ensuite à une analyse détaillée, et si possible exhaustive, des variations les plus significatives des différents postes de charges et de produits.

Une attention particulière doit être portée aux comptes 657 (subventions d'équipements et fonds de concours) et au compte 617 (études et recherches) qui affectent l'excédent brut alors qu'ils correspondent à des situations la plupart du temps « exceptionnelles » bien que reclassés en charges courantes par SAFRAN.

Puis l'étude des composantes de la fiscalité sera présentée par le receveur municipal qui s'efforcera de déterminer les marges de manoeuvre en fonction des caractéristiques de la commune (richesse fiscale, pression fiscale, notamment en tenant compte de l'intercommunalité éventuelle).

L'évolution des dotations versées par l'état pourra également faire l'objet de commentaires particuliers en cas de situation exceptionnelle (importantes pertes de base fiscale par exemple).

Enfin, il convient d'insister sur l'importance de la notion de « charges à payer » par rapport à la sincérité des comptes : ces charges sont constituées par les contrats dont l'exécution chevauche deux exercices et les prestations totalement achevées pour lesquelles les fournisseurs n'ont pas adressé leurs factures à l'issue de la journée complémentaire.

Il est impératif qu'elles soient comptabilisées sur l'exercice qu'elles affectent réellement.

1.2 L'examen des flux financiers

C'est l'étude de la formation de **la capacité d'autofinancement** à partir de la notion centrale d'Excédent Brut De Fonctionnement jusqu'au Tableau de Financement qui permet d'expliquer dans quelles conditions les investissements ont été financés.

La capacité d'autofinancement est un flux de financement réel et constitue la différence entre les produits réels de fonctionnement hors produits de cession d'immobilisation et les charges réelles, c'est à dire les opérations qui donnent lieu à un encaissement ou à un décaissement sur un compte financier.

C'est donc à ce niveau que sont pris en compte les intérêts de la dette et les éventuels produits financiers ainsi que les excédents ou déficits exceptionnels, pour déterminer **la capacité d'autofinancement brute**.

Dans les plus petites communes, il est fréquent que les charges financières constituent la seule correction apportée à l'excédent brut de fonctionnement lors de la détermination de l'autofinancement.

Les amortissements et les provisions n'ont pas à être retraités pour déterminer la CAF brute à partir de l'excédent brut : il s'agit de dépenses budgétaires d'ordre qui sont financées par la gestion courante et qui ne donnent pas lieu à décaissement. Au plan économique, les amortissements et les provisions (notamment pour risques clairement identifiés) sont une forme «obligée» de constitution de l'autofinancement.

Les transferts de charge permettent d'étaler une lourde dépense de fonctionnement sur plusieurs exercices (fonds de concours par exemple) : l'analyse financière SAFRAN considère le crédit au compte 79 (opération d'ordre budgétaire) comme un flux réel car il a été initialement réellement décaissé.

La capacité d'autofinancement nette s'obtient après avoir déduit de la capacité d'autofinancement brute le montant du remboursement de la part en capital des emprunts échus au cours de l'exercice.

Elle indique donc dans quelle proportion la collectivité parvient effectivement à rembourser annuellement ses emprunts sur la seule ressource d'autofinancement issue du fonctionnement (degré de dépendance par rapport à la dette et efficacité de l'effort d'autofinancement par rapport aux volumes d'équipements à financer).

L'analyse de la solvabilité de la commune pourra notamment s'appuyer sur le rapport entre l'encours de la dette et la capacité d'autofinancement.

Rappel : il faut bien entendu tenir compte de l'obligation réglementaire incombant à la commune de rembourser la part en capital de l'annuité sur ses ressources internes pour déterminer la marge réelle d'autofinancement dont elle dispose pour investir.

NB : l'étude précise de l'endettement de la commune qui s'appuie sur le logiciel OPALE au Trésor Public enrichit et complète l'analyse proposée par SAFRAN.

Mais **le financement réel global** ne s'arrête pas à ce niveau pour une commune : elle dispose également de ressources d'investissements spécifiques comme par exemple les subventions et le fonds de compensation de la TVA.

Le tableau de calcul du financement disponible récapitule l'ensemble des ressources d'origine interne définitivement acquises à la commune : cet autofinancement global est une composante essentielle du **tableau d'équilibre du financement des investissements de l'exercice**.

Ce dernier tableau produit par SAFRAN avant la présentation du bilan se présente comme un tableau « emplois –ressources » classique, les emplois étant constitués essentiellement des dépenses d'équipement et des remboursements en capital des emprunts, les ressources regroupant la capacité d'autofinancement brute, les recettes propres d'investissement, les cessions d'immobilisations et les emprunts nouveaux.

L'équilibre global se réalise grâce à une variable d'ajustement : le fonds de roulement qui matérialise l'excédent des ressources stables sur les emplois stables, et dont le montant correspond aux résultats cumulés (fonctionnement et investissement) .

1.3 L'examen de l'équilibre financier global

Il permet de prendre en compte l'ensemble du patrimoine de la collectivité.

Le fonds de roulement constitue le cœur de la démarche et le développement de cette notion permet à la fois, d'examiner les conditions d'équilibre global et d'apporter un diagnostic précis des procédures de recouvrement et de paiement de la collectivité.

Le tableau du bilan fonctionnel produit par SAFRAN permet de mesurer l'évolution de la structure financière sur trois exercices : il complète le tableau de financement des investissements en intégrant les créances et les dettes à court terme et les composantes de la trésorerie.

Le bilan fonctionnel présente les **ressources à long terme** (réserves, subventions, emprunts) desquelles sont déduites les **emplois à long terme** (les investissements) : un excédent de ressources sur les emplois génère un fonds de roulement positif qui permet de couvrir partiellement les dépenses courantes (les besoins en fonds de roulement issus du cycle d'exploitation) ou qui augmente le niveau des liquidités.

L'analyse du fonds de roulement doit rester prudente : il convient en effet de corriger systématiquement cet indicateur financier du montant des **restes à réaliser** (en recette et en dépense) qui peuvent créer une ressource artificielle et provisoire.

L'étude du bas de bilan doit amener à repérer **les soldes les plus significatifs** afin d'optimiser **la gestion de la trésorerie**.

L'évolution des soldes des comptes de redevables et de créances diverses renseigne sur la qualité de la politique de recouvrement mise en œuvre par l'ordonnateur et le comptable.

Les comptes de dettes à court terme (fournisseurs courants, titulaires de marchés) peuvent utilement être analysés pour mesurer notamment le délai global de paiement de la commune.

Enfin les comptes d'imputation provisoire, s'ils présentent un solde important et permanent, doivent impérativement être détaillés et expliqués.

Se reporter à l'annexe sur l'examen de quelques comptes au bilan, plus particulièrement les développements consacrés aux comptes 411.

En annexe 3 figurent la liste (non exhaustive) des comptes de bilan qui doivent faire l'objet d'une analyse spécifique.

1.4 De l'intérêt d'un regard appuyé sur le compte de gestion. Exemple de comptes de tiers « clients »

L'émission de titres – non justifiés - en N et leur annulation – ou pas - en N+1 :

Pour ce faire, il est nécessaire de vérifier le compte de gestion de l'année N et par sondage celui des exercices antérieurs, pour relever le montant des "titres restant à recouvrer sur l'exercice courant (compte 4111)", le montant des titres restant à recouvrer sur les exercices antérieurs (= créances anciennes – compte 4114) et leurs évolutions.

Exercices (N)	Titres à recouvrer sur l'exercice (N) =4111	Créances anciennes non recouvrées en N au titre des exercices antérieurs(<N) = 4114
N	2.281	592
N-1	3.691	750
N-2	3.615	773

Analyses détaillées :

- Compte 4111 :

Dans le cas de notre exemple, une analyse plus détaillée du compte 4111 ("titres restant à recouvrer sur l'exercice courant") a permis de mettre en évidence des créances sur une "base de loisirs" dont la dernière de 322 K€ serait pour partie contestée par cette structure et pourrait donner lieu à annulation.

La traduction en provision de ce contentieux n'apparaît pas au CA de l'année N et si ces informations étaient vérifiées, il faudrait imputer la provision ou l'admission en non-valeur sur l'exercice N + 1.

- Compte 4114 :

Nous suggérons par ailleurs de demander à la perception de fournir le détail du compte 4114 "restes à recouvrer des exercices antérieurs" (= balance âgée) et son évolution récente (ici du 31/12/N-1 au 31 mai N+1) ainsi que l'évolution du compte 654 "pertes sur créances irrécouvrables" :

Les informations qui nous ont été fournies sont reproduites dans le tableau ci-dessous :

Exercices de référence	Situation au 31/12/N-1	Situation au 31/12/N	Situation au 31/05/N+1
N-10 à N-7	202,6		
N-6	13,5	12,7	12,5
N-5	39,7	29,7	27,5
N-4	70,1	52,9	50,9
N-3	48,3	29,9	27,4
N-2	376,1	155,0	155,0
N-1		311,7	309,1
N			p.m.

Solde du 4114	750,3	591,9	582,4
Pour info, admissions en non-valeur (compte 654)	125,7	100,6	

En l'état, il serait également particulièrement intéressant de porter également attention aux créances de **N-2 (155 K€) et N-1 (309 K€)** dont les montants ne varient plus depuis ces dates.

En fonction du résultat, il s'agira d'une **provision ou d'une perte** mais dans les 2 cas, le montant correspondant viendra **réduire d'autant le résultat prévisionnel de l'exercice N + 1**.

N.B. Il serait intéressant de procéder à une analyse de détail pour identifier les créances réellement recouvrables, les contentieux et les créances devant d'ores et déjà être considérées comme perdues.

Ce type de travail, à réaliser à chaque fin d'exercice, en liaison avec le percepteur, permettrait, en fonction de la classification préalablement rappelée, de provisionner pour partie et/ou passer en perte les montants concernés.

CHAPITRE 3 : INFORMATIONS ET STATISTIQUES FINANCIERES DE LA DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES : DES DONNEES DE CADRAGE DANS LE CADRE D'UNE ANALYSE INDIVIDUELLE

Dans le cadre des missions qui lui reviennent, la DGCL (Ministère de l'Intérieur) publie chaque année un nombre important de documents sur les finances locales. Il s'agit principalement des publications éditées dans la collection « Statistiques et finances locales » et d'informations publiées sur leur site Internet (www.dgcl.interieur.gouv.fr).

L'ensemble de ces documents repose sur l'exploitation des comptes administratifs et des budgets primitifs mais également, pour les plus petites communes, des comptes de gestion fournis par la DGCP (ministère des Finances), même si ces derniers ne sont pas exploités dans leur totalité : en effet, quel que soit le document, la DGCL concentre son travail sur les informations budgétaires.

Qu'elles concernent les régions, les départements, les communes ou les EPCI à fiscalité propre, les publications reposent sur une approche et des concepts communs :

- La réflexion et l'analyse se font à partir des mouvements réels et sur les budgets principaux ;
- Les documents présentent un ensemble de ratios financiers moyens exprimés en euros par habitant ou en pourcentage. La liste des ratios comprend notamment ceux devant obligatoirement figurer dans les comptes des collectivités.
- La DGCL fournit des informations relatives aux niveaux et évolutions des principaux postes budgétaires et des soldes intermédiaires de gestion.

Si les publications de la DGCL concernant les départements et les régions présentent des données individuelles, aucune publication « papier » ne fournit d'information individuelle sur les communes et groupements. Pour trouver ces informations, il faut faire appel au site Internet qui présente, uniquement pour les communes de plus de 10 000 habitants, les ratios « obligatoires » et des informations fiscales.

L'analyse sur les communes et groupements est effectuée principalement à travers quatre publications annuelles *Les finances des communes de moins de 10 000 habitants*, *Les finances des communes de plus de 10 000 habitants*, *Les budgets primitifs des communes* et *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre*. Ces documents sont complétés par des informations fiscales assez riches publiées dans le *Guide statistique de la fiscalité locale* et par des publications portant sur l'ensemble du champ des collectivités locales comme *Collectivités locales en chiffres* ou le *Guide budgétaire*.

Le principal atout de ces publications est de fournir des données comparatives exploitables dans le cadre d'une étude individuelle réalisée par une collectivité car, si les **moyennes ne constituent en aucun cas des objectifs**, elles permettent d'apporter un éclairage intéressant sur la situation financière d'une collectivité : en effet, elles illustrent les spécificités et encouragent à trouver l'explication ou l'interprétation des écarts enregistrés. La collectivité peut par exemple être amenée à s'interroger sur un niveau de rigidité de ses charges de fonctionnement particulièrement fort ou à évaluer sa stratégie de financement des investissements au regard de celles des autres collectivités.

Ces comparaisons peuvent de plus être établies sur plusieurs années. Cette observation pluriannuelle fait partie des atouts des informations fournies par la DGCL, elles sont en effet publiées depuis de nombreuses années sur un modèle relativement stable qui permet des analyses rétrospectives et comparatives sur longue période pour peu que l'on tienne compte de l'impact des recensements de population successifs sur les ratios par habitant et de l'entrée en vigueur de la nomenclature M14.

Dans ses guides, la DGCL présentent les ratios par strate de population, par régions et par type d'appartenance intercommunale. Cette présentation est accompagnée, pour les communes de moins de 10 000 habitants d'informations par catégorie de communes (touristiques, rurales ou urbaines, communes de montagne...). De ce fait, chaque collectivité peut trouver des références correspondantes à sa propre situation géographique et affiner ainsi son choix sur ses valeurs de références.

En tout état de cause, comme la DGCL le rappelle elle-même dans ses publications, comparaison n'est pas raison... et les références à des valeurs moyennes doivent rester un outil intégrant une analyse plus fine des équilibres propres de la collectivité.

CHAPITRE 4 : DES APPROCHES DIVERSIFIEES

1. La pratique et la réalité dans une ville de 10 000 habitants

Cette pratique est basée sur un très grand pragmatisme et le souci permanent que les « techniciens » de la collectivité et les élus se retrouvent sur quelques éléments-clés.

Cela se retrouve par exemple dans le travail mis en place dans certaines collectivités de taille moyenne. Dans l'exemple ci-dessous (ville de l'ordre de 10 000 habitants), on peut se rendre compte que l'analyse part du budgétaire et dans un souci d'évaluation de ce qui a été fait (base de données rétrospectives), d'établir sur le moyen terme l'évolution de certaines masses financières.

L'analyse ne portera ici que sur le budget principal. Il n'est pas tenu compte du groupe territorial (budget annexe et intercommunalité)

1.1. Contexte :

- Commune d'une dizaine de milliers d'habitants à fortes ressources fiscales ;
- Transferts de compétence avec intégration à une structure intercommunale à TPU ;
- Sortie d'une phase où les priorités étaient le désendettement et la diminution simultanée des taux communaux.
- Dans le respect des besoins de la population en équipements, ajustement du lancement des investissements au rythme d'évolution des marges de manœuvre (minoration du recours à l'emprunt) ;
- Perte de lisibilité du fait de reports de crédits considérables et mal maîtrisés ;
- Élargissement de la vision financière des élus à d'autres éléments que les seuls ratios obligatoires ;
- Constitution d'une base de données rétrospectives permettant de valoriser les choix politiques ayant permis un rétablissement financier suite à un changement de municipalité.

1.2 Objectifs

- affiner la lecture de la situation financière actuelle et vérifier à titre préventif que les perspectives d'évolution à court et moyen termes sont en adéquation avec le plan d'investissement de mandat.
- produire des éléments supports de la communication municipale

1.3 Les outils

- Comptes administratifs antérieurs ;
- Comptes de gestion antérieurs (principalement comptes de tiers)
- Budget total (Primitif + Supplémentaire + Décisions modificatives + Reports) en cours ;
- Budget prévisionnel support du débat d'orientation budgétaire ;
- Logiciel de gestion de la dette.

1.4 L'analyse

■ Ratios obligatoires (article 2313-1 du CGCT)

Dans la mesure de la disponibilité des données (y compris N-2), les ratios sont rapprochés des moyennes nationales. La DGCL notamment édite des indicateurs des strates ciblées (strate des communes de 10 à 20 000 habitants appartenant à un groupement à TPU par exemple).

Il s'agit plus là d'un outil de communication (dans la mesure où les éléments sont favorables à la commune) que d'éléments d'analyse financière.

■ Structure et évolution des dépenses réelles de fonctionnement

Utilisation des regroupements par chapitre (qui ont une rigidité homogène), avec intégration des atténuations de charges telles qu'elles sont définies par la D.G.C.L. et non par le Plan Comptable Général, pour produire des courbes de tendance rétrospectives sur période longue (15 ans), avec et sans retraitement de l'inflation :

- repérer l'homogénéité de l'évolution des charges à caractère général et des dépenses de personnel ;
- mettre en exergue les choix politiques d'externalisation ou de traitement en régie directe ;
- apprécier la flexibilité des dépenses par chapitre pour jauger les marges de manœuvre.

Difficulté : éclusion du périmètre des compétences exercées, mauvaise appréciation de l'agrégat dépenses de personnel si politique forte d'emplois aidés dans la collectivité (emplois-jeunes par exemple).

■ Structure et évolution des recettes réelles de fonctionnement

- Même type de traitement que pour les recettes réelles de fonctionnement.
- Une attention particulière est portée aux produits de la fiscalité reversée.

Le rapprochement des flux réels permet de mettre en évidence la variation du fond de roulement et des

■ Fiscalité

- Edition des graphiques suivants :
- Evolution des produits réels fiscaux ;
- Evolution des produits fiscaux en base 100 (base sur 1995, premier mandat de l'actuelle équipe municipale) ;
- Evolution des bases fiscales en base 100 (base sur 1995) ;
- Fiscalité comparée (basée sur les éléments de l'état 1259) : compte tenu du découplage des taux fonciers et d'habitation, un taux unique est simulé pour faciliter la comparaison avec les taux moyens communaux du département.

Limite : le retraitement des rôles supplémentaires d'impôts locaux.

■ **Dépenses d'équipement**

Les dépenses d'équipements sont rapprochées :

- des emprunts mobilisés et des dotations aux amortissements ;
- des reports

Les taux de réalisation sont édités par opération, par délégation, puis par service opérationnel.

■ **Endettement**

Mise en exergue, avec retraitement des remboursements anticipés :

- de l'évolution de l'encours et de l'annuité par habitant ;
- de flux nets de dette (rapprochés de l'épargne brute) ;
- de la capacité de désendettement

2. Un monde bancaire en observation

Les établissements financiers qui interviennent auprès des collectivités locales ont développé à l'exemple des Caisses d'Épargne ou de Dexia Crédit Local de France de véritable observatoire des finances locales. Les analyses financières qui sont réalisées par les établissements financiers répondent à deux objectifs, l'un relatif à leur activité de prêteur pour qualifier le risque financier des contreparties, l'autre à des fins de restitutions d'informations pour permettre aux acteurs locaux de mieux appréhender les grandes tendances macro économique dans lesquelles ils évoluent et d'apprécier à contrario le poids au niveau national de leur décision locale. Ces informations utiles lorsque l'on est un acteur économique local important sont également nécessaires lorsque l'on projette de faire des investissements qui s'amortiront sur plusieurs générations de contribuables.

2.1 L'analyse financière comme outil d'appréciation du risque

2.1.1 Une analyse financière récente

L'analyse de la situation financière des collectivités est une démarche relativement récente dans les établissements financiers. Cette démarche s'est développée à la fin des années 80 pour se généraliser dans les années 90.

Il faut attendre le début des années 90 pour que les établissements financiers commencent réellement à produire leur propre analyse financière. Avant cette période, l'analyse est peu répandue et elle consiste souvent, et avant tout, dans une appréciation de la situation au regard de quelques ratios. C'est avec la loi ATR de 92 que va se systématiser la publication des ratios, publiés par la DGCL, à l'époque sur Minitel et avec deux à trois ans de décalage qui permettront les premiers éléments de comparaison d'un monde qui deviendra de plus en plus en observation.

Le principal objectif poursuivi par les établissements de crédit dans le développement de méthodes d'analyse appliquées aux finances locales est de s'assurer une maîtrise des risques financiers encourus par celles-ci. Or, si les risques financiers pesant sur les budgets locaux ne peuvent être ignorés, ils se distinguent substantiellement des risques d'insolvabilité pouvant affecter les particuliers et les entreprises. En effet, à l'exclusion des tensions passagères susceptibles de déstabiliser les budgets des collectivités locales sans toutefois remettre en cause fondamentalement leur équilibre budgétaire et leur capacité à honorer leurs créances, la relativité du risque financier local tient au fait, d'une part, qu'il se limite à des cessations temporaires de paiement (et en aucun cas définitives) et, d'autre part, que la proportion de communes confrontées à de fortes tensions financières pouvant déboucher sur une insolvabilité temporaire est extrêmement faible.

En outre, les établissements financiers doivent apprécier ce risque en tenant compte de deux facteurs importants inconnus sur le marché des particuliers et des entreprises. Premièrement, le levier fiscal dont disposent les collectivités doit leur permettre d'exiger des contribuables locaux les ressources complémentaires nécessaires à l'équilibre du budget. Deuxièmement, l'inscription du remboursement de la dette (capital et intérêts) dans la catégorie des dépenses obligatoires des collectivités locales¹ induit l'idée que les collectivités locales sont par nature des agents solvables et donc peu risqué. D'ailleurs, dans les faits, sur le marché du financement des collectivités locales, les pertes à déplorer sont tout à fait marginales. Les risques auxquels sont confrontés les établissements de crédit dans le financement des collectivités locales s'envisagent, par conséquent, comme le non paiement à l'échéance convenue du principal et des intérêts de la dette. Il s'agit alors essentiellement d'un risque de défaut se limitant à un risque de retard de paiement. La méthode d'analyse qui en découlera aura pour objectif de mettre en évidence tout facteur pouvant à terme conduire à ce type d'incidents. La durée d'observation est

¹ Art. L.1612-15 du CGCT.

déterminante en raison de l'inertie de la structure financière de la collectivité, rares sont les événements qui pourraient dégrader ou améliorer sur l'exercice en cours la capacité financière de la collectivité.

Dans les premières années de montée en puissance de la décentralisation, les risques financiers locaux, même limités, n'ont pas toujours bénéficié de toute l'attention nécessaire de la part des établissements de crédit. En revanche, au cours des quinze dernières années, sous l'impulsion de plusieurs événements et/ou facteurs, l'analyse financière des collectivités locales en général et l'analyse du risque par les établissements de crédit en particulier a connu de forts développements et approfondissements.

2.1.2 Trois événements vont contribuer à systématiser l'analyse financière

■ Des faits révélateurs

Quelques opérations malheureuses fortement médiatisées, à une époque où les établissements ne prenaient pas encore la pleine mesure de l'autonomie financière des collectivités, moins de dix ans après l'ouverture du marché aux banques commerciales, ont fait émerger la nécessité d'une approche prudentielle.

Au moment où sont apparus ces premiers cas de tensions financières locales, la Cour des comptes a regretté que les établissements de crédit « aient autant tardé à mettre au point de véritables indicateurs de risques, leur permettant d'apprécier l'opportunité et les conditions de nouveaux prêts ou d'une renégociation de la dette existante. Les banquiers ont une responsabilité à assumer dans l'appréciation de la situation de leurs clients publics locaux. La tentation de considérer ces derniers comme couverts par une garantie finale et générale de l'État est à proscrire, car contraire au droit comme à l'esprit de la décentralisation »². Pour être réelle au début des années 1990, cette faiblesse dans la capacité d'analyse financière des collectivités locales par les établissements de crédit s'inscrit toutefois dans un contexte plus global d'immaturation de l'analyse financière locale. Cette situation s'explique pour partie par l'histoire des finances locales et leur caractère assez largement administré et encadré par l'État jusqu'aux lois de décentralisation. En effet, après plus de deux siècles au cours desquels, « l'État a formé un écran entre les finances locales et l'économie, et a assumé un rôle d'amortisseur des évolutions économiques ou des variations conjoncturelles »³, les collectivités ont acquis en quelques années une dimension et un rôle auxquels ni elles ni leurs partenaires financiers n'étaient totalement préparés. Dans ce contexte pré-décentralisation, l'analyse financière locale était une discipline relativement mineure. Son développement n'est intervenu que consécutivement au processus décentralisateur et parallèlement à la montée en puissance de la politique budgétaire des collectivités locales.

Cherchant ses marques le monde bancaire a donc dû s'adapter à ces nouveaux acteurs en s'appuyant sur des principes plus fondés sur des critères de bonne gestion que sur une approche traditionnelle du risque bancaire à savoir la mesure de la probabilité de défaut de la contrepartie comme on pourrait l'apprécier sur une entreprise ou un ménage.

■ Les normes internationales

La nécessité de s'engager dans une voie assurant une meilleure maîtrise des risques financiers locaux a également été encouragée par le comité de Bâle qui en adoptant un ratio prudentiel (ratio Cooke) a confirmé l'idée que les collectivités locales pouvaient connaître des tensions financières locales justifiant une allocation de fonds propres⁴. Mais, si l'application de ce ratio de solvabilité au financement des collectivités locales accrédite l'idée d'un risque de défaut de paiement, la pondération retenue (20%) exprime également le caractère relatif du risque, en comparaison des crédits aux entreprises pour lesquels

² Cour des comptes, *Rapport public*, 1991, p. 246.

³ R. HERTZOG, « La fin de l'État protecteur ! », *RFFP*, n°38, 1992, p. 138.

⁴ S'appuyant sur les travaux du Comité de Bâle, les instances communautaires ont élaboré en 1989 un ratio de solvabilité : Directive n°89/647/CEE du 18 décembre 1989 relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit, JOCE, n°L 386/14 du 30 décembre 1989. Celui-ci a été transposé en droit interne deux ans plus tard : Règlement n°91-05 du 15 février 1991 du Comité de la réglementation bancaire et financière.

la pondération a été fixée à 100%. Il a prédisposé ainsi favorablement les établissements de crédit à développer leurs activités de crédit auprès des collectivités locales ce qui s'est concrétisé par l'arrivée de nouveaux entrants sur ce marché et notamment de banques étrangères qui se sont depuis retirées. La réforme actuelle du ratio de solvabilité (ratio Mac Donough), sans remettre en cause l'esprit du dispositif initial, l'a approfondi en cherchant à affiner l'appréciation de la probabilité de défaut des collectivités locales et partant à adapter le niveau de fonds propres devant être alloués au regard du risque de défaut. Cette nouvelle réglementation renforcera et rationalisera de nouveau considérablement les processus d'analyse mis en place dans les établissements financiers.

■ Les normes comptables nationales

Enfin, cette exigence d'une meilleure expertise des finances locales et des risques afférents s'est traduite par une modernisation des nomenclatures comptables applicables aux collectivités locales, étape indispensable à la mise en place de méthodes et d'outils à même de fournir aux établissements de crédit les moyens d'apprécier le niveau d'endettement et la solvabilité de leur portefeuille de clients locaux.

L'arrivée de la M14 généralisée à partir de 1997 va favoriser l'émergence de la pratique. Les finances publiques et les principes comptables en se rapprochant des normes du PCG 82 ont permis de développer des outils d'analyse sur des concepts connus par les établissements financiers et depuis longtemps utilisés pour d'autre marché pour comprendre comment se forme l'épargne et vérifier les grands équilibres financiers comme la relation entre la trésorerie, le fonds roulement et le besoin en fonds roulement.

2.1.2 Un Périmètre d'analyse de plus en plus complexe

Dans une approche traditionnelle d'analyse financière l'établissement financier cherche à partir d'une photographie de la situation comptable à apprécier la capacité bénéficiaire de l'entreprise et à évaluer sa probabilité de défaut à un an. L'analyste crédit doit aussi se faire une idée de la pertinence de l'investissement eu égard à sa capacité contributive à la formation de chiffre d'affaires ou à la création de valeur ajoutée pour l'entreprise. Sur le marché des collectivités ces notions sont soit absentes soit difficilement appréhendables en raison notamment des missions d'intérêts publics et des activités exercées, du mode de financement ou de l'origine des recettes ou encore de l'absence de mesures de l'action publique.

Pour les collectivités l'analyse financière s'attachera à faire ressortir, en premier lieu, le caractère durable ou passager de la situation financière, bonne ou dégradée, et apprécier si la politique financière et d'investissements de la collectivité est en rapport avec ses marges de manœuvre budgétaires et financières.

La continuité du modèle d'analyse doit prévaloir avant tout par rapport à d'autres approches plus innovantes. En d'autres termes, si la méthode n'apporte pas de façon certaine une avancée dans la connaissance de la contrepartie pour améliorer la perception de sa situation ou permettre d'anticiper d'éventuel resserrement budgétaire, elle ne sert pas le dispositif de contrôle et d'évaluation de l'établissement.

Toutefois, les établissements financiers ne cherchent pas à s'isoler par rapport aux pratiques d'analyses financières des institutions ou des professionnels du secteur et doivent parfois s'inspirer de notions développées sur d'autres marchés. A titre d'exemple la Loi de 1999 dite loi Chevènement, a contribué à l'élargissement de l'analyse financière réservée au seul périmètre communale en augmentant le champ d'investigation pour appréhender et mesurer le niveau de dépendance de la structure par rapport à des données exogènes.

Sur ce point précis, les établissements financiers doivent être créatifs pour démêler des relations financières de plus en plus complexes liés aux empilements de structures ou satellites. Conséquence du renforcement de la coopération intercommunale à fiscalité propre, cette complexité s'accompagne d'une mutation partielle des risques financiers locaux. En organisant un transfert des principales compétences structurant un territoire, l'impact sur les budgets locaux est sensible. Il se traduit par un déplacement des

flux d'investissement vers l'échelon communautaire et par l'établissement de nouvelles logiques financières et fiscales entre les communes et leur groupement, situation pouvant justifier l'adoption d'un pacte financier d'agglomération. Aussi, sans recourir aux méthodes de consolidation des comptes mais davantage des risques, les techniques d'analyse financière des établissements financiers sont amenées à évoluer afin de procéder à une analyse du risque à l'échelle du territoire en tenant compte des divers engagements et flux financiers locaux à destination des partenaires et satellites locaux, qu'ils soient publics ou privés.

A l'analyse désormais éprouvée des risques internes locaux doivent désormais être associées des appréciations tendant à intégrer autant que possible les risques financiers d'ordre externe menaçant les communes et leurs groupements dans la mesure où leurs déterminants et leur structure budgétaire dépendent pour partie d'un environnement partenarial et satellitaire prépondérant dans l'exercice des compétences locales.

La production de ces analyses servant aux processus de contrôle interne, l'appréciation et la qualification de la situation faite par l'analyste et la classification qui est en découle, est plus libre que dans d'autres approches dans la mesure où l'établissement est seul juge de sa politique d'engagement selon ses critères internes.

Liberté mesurée puisqu'il ne faut pas perdre de vue que du point de vue de la banque et selon la réglementation qui régit les établissements financiers, tout accord de crédit débouche sur une mise de fonds propre correspondant à un pourcentage du crédit accordé quel que soit le système en vigueur, ratio Cooke ou Mac Donough pour l'après réforme Bâle II. Il y a donc une relation établie entre la situation financière et les conditions financières accordées à l'entité.

En résumé

Confrontés à un marché singulier, les établissements de crédit se sont engagés, au cours des années 1990, dans une démarche de développement de leur expertise financière et d'analyse des risques financiers locaux, et en particulier des communes et de leurs groupements. Ce renforcement de la qualité des méthodes et des outils d'analyse financière des établissements de crédit tient notamment aux évolutions de la gestion financière et comptable locale qui se sont traduites par une production de données budgétaires plus qualifiées et par conséquent plus exploitables. Depuis une dizaine d'années, la qualité de l'information sur les finances locales s'est ainsi considérablement améliorée, sous l'effet essentiellement de l'adoption de textes imposant davantage de transparence en matière financière⁵ et d'une modernisation de la comptabilité publique locale⁶. La dématérialisation des documents budgétaires et les réflexions engagées dans le cadre du programme Hélios au niveau de la comptabilité publique permettront hormis de réduire les volumes de papiers traités (500 000 documents budgétaires) d'optimiser la qualité de traitement de cette information.

Aussi, chaque établissement de crédit intervenant dans le financement des collectivités locales dispose aujourd'hui d'instruments et de méthodes d'analyse du risque financier local mais également d'un personnel sensibilisé aux problématiques de la gestion locale et, de ce fait, davantage en mesure d'apprécier les éventuelles difficultés. Se déclinant par segment de marché, les établissements de crédit ont développé des outils d'analyse financière proposant des modules d'analyse rétrospective, d'analyse prospective, d'analyse de la dette. Outre le fait que cette capacité d'analyse est aujourd'hui indispensable pour satisfaire aux nouvelles normes internationales, sur ce fondement, les relations entretenues par les collectivités locales et leurs établissements financiers partenaires peuvent s'établir dans la transparence et la confiance. En effet, les établissements financiers ont une responsabilité certaine vis-à-vis des collectivités lorsqu'ils accordent un crédit finançant un équipement public les engageant sur un terme moyen voire long. Ainsi, les banques peuvent en maîtrisant leur risque peuvent intervenir préventivement auprès de la

⁵ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, JO du 8 février 1992, p. 2064.

⁶ Loi n°94-504 du 22 juin 1994 *portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales*, JO du 23 juin 1994, p. 9032.

contrepartie. Le cas échéant, si le sinistre financier est avéré, les établissements accompagnent en qualité de partenaire, aux côtés du préfet et de la CRC, les communes dans leurs efforts de redressement.

2.2 Des observations de type conjoncturel

Parallèlement aux analyses de risque réalisées dans le cadre de leur activité de prêteur, les banques leader sur le marché de l'emprunt à long terme du secteur public local ont développé, depuis de nombreuses années parfois, des études spécifiquement dédiées aux collectivités locales et notamment des travaux de conjoncture.

Les travaux de conjoncture sur l'économie et les marchés financiers sont une activité assez classique des établissements bancaires mais la présence d'une démarche centrée sur les collectivités locales est en revanche tout à fait originale.

C'est ainsi que Dexia Crédit Local et les Caisses d'épargne publient régulièrement des notes de conjonctures à destination des élus, des fonctionnaires territoriaux et de l'ensemble des acteurs du secteur. Ces travaux retracent et commentent les principales tendances financières, ils apportent un éclairage complémentaire dans le champ des publications des administrations d'État (DGCL, DGCP) sur le sujet.

2.2.1 Les sources

Pour la réalisation de ces publications, les données utilisées proviennent de l'ensemble des institutions publiques travaillant sur le sujet (DGCP, DGCL, Insee, ministères...) mais aussi des associations d'élus ou organismes professionnels intervenant sur le secteur. Elles reposent également sur des informations collectées auprès des collectivités locales et traitées par les banques elle-mêmes, soit dans le cadre de partenariat soit dans le cadre d'études spécifiques qu'elles mènent.

2.2.2 Les concepts

Les concepts utilisés se rapprochent de ceux utilisés par la DGCL et la DGCP, dans un traitement macro-économique qui fait ressortir les indicateurs classiques d'analyse (soldes intermédiaires de gestion, pression fiscale, mode de financement et niveau des investissements).

Les informations fournies sont le plus souvent centrées sur les résultats budgétaires, sur la fiscalité locale et sur l'étude des encours de dettes.

2.2.3 Les objectifs

Ces analyses conjoncturelles n'ont pas les mêmes objectifs que les analyses décrites dans ce Guide.

Elles développent cependant des outils de prévisions et d'estimations, propres à chaque établissement bancaire, qui permettent d'avoir une vision actualisée de la situation financière de l'ensemble des acteurs locaux.

Elles apportent de plus des éclairages complémentaires sur les réformes et lois ayant des conséquences sur les finances locales.

Les collectivités disposent ainsi d'éléments de référence qui peuvent être utiles pour nourrir les réflexions tenues dans chaque collectivité au moment du débat d'orientation budgétaire et du vote du budget primitif. Elles ont la possibilité de comparer leur situation à celle observée par l'ensemble des collectivités sur des événements récents ou à venir et intégrer des informations utiles, notamment en matière de prospective :

- Impact des transferts de compétences et mode de calcul de leurs compensations,
- Impact des réformes fiscales sur la structure de leurs recettes et sur leur autonomie fiscale,
- Mesures des effets induits par les réformes opérées sur les dotations de l'État.

3. La pratique des consultants : l'exemple de KPMG Secteur Public

3.1. Les différents éléments constitutifs de la méthode d'analyse financière

L'analyse financière d'une collectivité territoriale est réalisée par KPMG selon une méthode dont les objectifs sont les suivants :

- La mise en perspective de la collectivité dans son environnement : le groupe territorial
Il s'agit ici d'introduire une analyse consolidée des risques en resituant tout d'abord la collectivité dans son environnement juridique et financier. Il s'agit de reconstituer l'équivalent de la notion de groupe pour une entreprises en identifiant les relations existant entre la collectivité et ces entités (des entités ne disposant pas de la personnalité morale, tels les budgets annexes, aux entités juridiquement distinctes telles les associations subventionnées ou bénéficiant de garanties d'emprunt, etc.).
- Une analyse succincte des procédures budgétaires et comptables : l'appréciation de la qualité des comptes et autres données financières fournies par la collectivité
- Une analyse de l'évolution des dépenses et des recettes, en fonctionnement et en investissement
- Une identification des marges de manoeuvre sur les principaux postes de dépenses et de recettes (en se focalisant notamment sur les versements en provenance de l'Etat et les recettes fiscales et assimilées)
- Une analyse de l'effort d'équipement et de son financement
- Une analyse de l'endettement et de la charge de la dette

Ces analyses sont réalisées au moyen d'outils complémentaires parmi lesquels figurent :

- Les ratios
- Le tableau des soldes intermédiaires de gestion
- Le tableau de situation financière
- Le tableau de financement

Le premier de ces outils est couramment pratiqué par les collectivités et, sous réserve d'être utilisé avec les précautions d'usage (notamment pour ce qui relève des comparaisons entre collectivités), constitue une base d'analyse très intéressante.

Les trois derniers ont été conçus à partir des outils développés pour l'analyse financière dans le secteur privé mais adaptés aux collectivités territoriales à la suite de la mise en œuvre de la M14.

3.2 Pourquoi faire évoluer les outils d'analyse financière avec la mise en œuvre des nouvelles instructions budgétaires et comptables ?

La conception d'une méthode d'analyse financière est indispensable pour deux raisons principales :

- Les mêmes principes d'analyse financière doivent s'appliquer à tous les agents économiques, avec des adaptations liées aux spécificités des structures analysées. Dès lors, l'analyse financière inspirée du PCG a vocation à s'appliquer également aux collectivités territoriales et autres entités du secteur public.
- L'instruction budgétaire et comptable M14 rend obsolètes des méthodes d'analyse financière traditionnellement pratiquées alors dans les communes.

3.2.1 La transposition des principes d'analyse financière privée au secteur public

Le premier point relève de la logique : à une transposition des principes comptables du plan comptable général aux communes doit correspondre une transposition des principes de l'analyse financière inspirée du PCG aux communes.

Ceci a conduit KPMG Secteur Public à développer à une transposition aux communes des principes de l'analyse financière inspirés du plan comptable général.

Par transposition, il faut entendre leur application dans une version adaptée aux caractéristiques propres à des entités publiques telles que les communes, qui ne sont pas assimilables à des entreprises commerciales ou industrielles (exception faites de certains SPIC).

3.2.2 Une évolution liée à la volonté d'affiner l'analyse financière

Le second point est plus fondamental car lié à la nécessité de disposer d'une analyse financière pertinente et accessible aux praticiens.

Certaines analyses pratiquées en collectivité se basent uniquement sur les écritures réelles. Or la M14 a multiplié les écritures d'ordre, qui ont un impact fort sur la structure de la section de fonctionnement et sur la notion d'autofinancement.

Par ailleurs, l'analyse financière doit tenir compte de la nature économique des charges et des produits, ce qui amène à procéder à un examen de la nature des charges et produits, au delà de leur seule imputation comptable.

A titre d'exemple, les charges et produits exceptionnels sont extrêmement hétérogènes en M14 (comme d'ailleurs dans le PCG). Il est donc essentiel de les retraiter en fonction de leur nature économique véritable.

A la différence de la méthode d'analyse financière ancienne qui les incluent en totalité dans l'épargne de gestion (uniquement pour ce qui relève des écritures réelles), ils doivent selon nous être imputés aux différents niveaux de l'analyse en fonction de cette nature économique (notre tableau des soldes intermédiaires de gestion éclate donc ces charges et produits selon ce critère : gestion courante, financière, gestion liée aux immobilisations).

La première réponse à ces arguments peut être la suivante : retraiter les données afin de rendre l'analyse par les épargnes pertinente sans pour autant changer de méthode d'analyse.

Cette approche nous paraît délicate car plus ces retraitements sont nombreux et plus la lecture des chiffres et des résultats ainsi que leur rapprochement avec les documents budgétaires s'avère compliquée. Il est plus rationnel d'adapter la méthode d'analyse afin de limiter l'ampleur de ces retraitements.

A cela s'ajoute un point qui représente une évolution considérable par rapport aux méthodes pratiquées jusqu'alors : l'analyse bilantielle.

Cette dernière était la plupart du temps ignorée dans les analyses "traditionnelles", à tel point que le seul poste du bilan analysé était l'encours de la dette, sans prise en considération de données aussi essentielles pour l'analyse de la solvabilité que l'actif de la commune, ses dettes et créances à court terme ou que sa trésorerie.

Or l'analyse d'une commune – comme de tout agent économique – nécessite la prise en compte d'une analyse de son bilan et donc l'exploitation des données du compte de gestion, un document encore largement inexploité par de nombreuses communes.

La méthode d'analyse financière élaborée par KPMG Secteur Public est destinée à répondre à quelques questions simples :

- Comment se forme l'autofinancement de la commune en fonction de la nature économique de ses opérations, charges et produits ?
- Comment se vérifie son équilibre économique sur le long terme ?
- Compte tenu de ses délais de paiement - fournisseurs - et de ses délais de recouvrement – clients -, quel est le besoin en fonds de roulement de la commune ?
- De quelle trésorerie dispose la commune et d'où provient cette trésorerie ?

La réponse à ces questions pour établir un diagnostic fiable ne peut être une analyse des flux monétaires du compte administratif de l'ordonnateur. En effet, cette analyse prive le diagnostic financier de la dimension patrimoniale apportée par l'analyse non plus des flux mais des stocks.

L'analyse financière "traditionnelle" (budgétaire) se doit d'être complétée d'une analyse complémentaire, réalisée à partir des données du compte de gestion.

3.3 Présentation de trois outils d'analyse financière élaborés par KPMG Secteur Public

Il ne s'agit pas ici de présenter la méthode d'analyse financière complète de KPMG Secteur Public telle qu'utilisée lors de missions d'audits financiers ou d'assistance budgétaire mais de mettre l'accent sur trois éléments de cette méthode globale, exploitant des données du compte administratif mais aussi – et surtout – des données du compte de gestion :

- Une analyse du bilan
- Une analyse du compte de résultat
- Une analyse de l'ensemble des flux financiers

Le bilan et le compte de résultat sont deux documents fournis par le compte de gestion.

	analyse du bilan	analyse du compte de résultat	analyse de l'ensemble des flux financiers
Outil développé par KPMG	Tableau de situation financière	Tableau des soldes intermédiaires de gestion	Tableau de financement

3.3.1 Le tableau de situation financière (l'analyse du bilan)

L'analyse du bilan doit fournir une connaissance solide de la situation financière de la collectivité, c'est-à-dire la façon dont celle-ci est parvenue à financer ses différents biens.

Le tableau d'analyse financière permet d'apprécier comment la commune parvient à réaliser l'équilibre financier. Celui-ci garantit la solvabilité de la commune, c'est-à-dire sa capacité à honorer les dettes à échéance.

Le tableau de situation financière est en fait un bilan retraité. Il se distingue du bilan présenté dans le compte de gestion par des retraitements comptables qui sont précisés ci-après.

3.3.1.1 Les retraitements opérés

Ces retraitements traduisent la volonté de privilégier la nature précise des opérations plutôt que des règles générales d'imputation comptable et leur conséquence en terme de classification au bilan.

Certains comptes figurant théoriquement en haut de bilan, en milieu de bilan ou en bas de bilan sont donc retraités dans une autre partie du bilan retraité dans le tableau de situation financière.

Voici quelques exemples de retraitements opérés :

- les ICNE (intérêts courus non échus) : par nature, ils ont une durée de vie inférieure à un an et relèvent à notre avis du bas de bilan (ils sont donc retraités en trésorerie)¹
- les charges à répartir (481) : il s'agit des charges transférées en investissement (et donc destinées à figurer durablement dans l'actif) et amorties sur une durée maximale de 15 ans.
- les stocks (classe 3) : ils ne figurent pas en haut de bilan mais en milieu de bilan eu égard à leur durée de vie courte. Ils relèvent à notre avis du cycle d'exploitation.
- certains comptes de classe 4 : si les comptes de classes 4 figurent prioritairement en milieu de bilan, certains d'entre eux sont par nature exceptionnels et ont vocation à être soldés dans un délai très court. Dans ce cas, ils sont retraités en bas de bilan, en trésorerie (comptes 471 et 472 par exemple, recettes et dépenses à classer ou à régulariser) ; les comptes 451... , comptes de liaison avec les budgets annexes, identifient les relations de trésorerie entre le budget principal et chaque budget annexe. Eux aussi sont retraités en trésorerie car ces opérations ne relèvent pas du cycle d'exploitation.

3.3.1.2 Le premier niveau d'analyse : le cycle d'accumulation et le fonds de roulement (le haut de bilan) - définitions

L'ensemble des immobilisations acquises par la commune forme les biens stables.

L'ensemble des ressources utilisées pour acquérir ces immobilisations forme les financements stables.

Le cycle d'accumulation correspond à la partie haute du bilan. Il représente en quelque sorte l'addition des sections d'investissement de la collectivité depuis sa "création".

¹ Il est généralement admis que le court terme concerne les opérations dont la durée de vie est inférieure à 1 an, le moyen terme les opérations entre 1an et 5 ans (également 3 ou 7 ans), et le long terme, les opérations dont la durée de vie est supérieure à 5 ans (également 3 ou 7 ans).

Le fonds de roulement (FR) est égal à la différence entre les financements stables et les biens stables.

Lorsque le FR est positif, on parle de capacité de financement à long terme.

Lorsque le FR est négatif, on parle de besoin de financement à long terme.

Les éléments constitutifs ont pour dénominateur commun le caractère de permanence.

- Biens stables : l'ensemble des postes de classe 2, c'est-à-dire tous les comptes d'immobilisations, mais aussi le compte 481 "Charges à répartir"
- Financements stables : L'ensemble des postes de classe 1, c'est-à-dire les comptes de capitaux auxquels on soustrait les intérêts courus non échus (compte 1688)

L'analyse du niveau de fonds de roulement doit être réalisée avec des réserves liées en particulier aux difficultés d'identification et plus encore d'évaluation de l'actif des collectivités locales.

Cette analyse est en revanche très enrichissante par le biais de comparaisons pluriannuelles de manière à mettre en évidence l'évolution des actifs de la collectivité et les moyens qu'elle a mobilisés pour les financer (il est possible de mettre en évidence des situations conjoncturelles ou structurelles de sur ou de sous-financement correspondant à un déficit ou à un excédent de clôture du compte administratif).

3.3.1.3 Le cycle d'exploitation et le besoin en fonds de roulement (le milieu de bilan) - définitions

Les ressources de la collectivité pour financer ses prestations de services sont essentiellement constituées des impôts et taxes versés par les redevables, des dotations versées par l'État et plus marginalement, de recettes versées directement par les usagers des services. Lorsque les usagers ou redevables paient en retard, la collectivité détient alors des créances sur eux. L'ensemble de ces emplois forme les biens du cycle d'exploitation.

Parallèlement, un certain nombre de dépenses engagées n'ont toujours pas été décaissées, les fournisseurs ayant accepté un certain délai dans le règlement. La collectivité est également endettée envers ses salariés (rémunérations dues) et les organismes sociaux (charges patronales)...

L'ensemble de ces ressources forme les financements du cycle d'exploitation.

A l'inverse des financements et des biens stables, l'adéquation en durée et en volume entre les biens et les financements du cycle d'exploitation est beaucoup plus difficile à réaliser. Le solde dégagé par le cycle d'exploitation est appelé le besoin en fonds de roulement (BFR) s'il est positif, et il est appelé excédent de financement d'exploitation (EFE) s'il est négatif.

Le BFR est égal à la différence entre les biens et les financements du cycle d'exploitation.

Les éléments constitutifs de ce deuxième ensemble ont un dénominateur commun : ils ont pour source l'activité de la commune. Ils sont à la fois à court terme (moins d'un an) et récurrents.

■ **Biens du cycle d'exploitation :**

- L'ensemble des postes de classe 3, c'est-à-dire tous les comptes de stocks et d'en-cours, y compris les provisions pour dépréciation de stocks et en-cours.
- L'ensemble des postes de compte 41 "Redevables et comptes rattachés", habituellement débiteurs,
- Tous les postes des comptes 42 à 48 enregistrant des soldes débiteurs, excepté certains comptes qui ne relèvent pas de l'exploitation (comptes 471, 472, 451 en particulier)..

■ **Financements du cycle d'exploitation :**

- L'ensemble des postes du compte 40 "Fournisseurs et comptes rattachés" habituellement créditeurs excepté les comptes hors exploitation.
- Le solde des opérations particulières avec l'État, qui correspond au montant des comptes 443, quel qu'en soit son signe.
- Tous les postes des comptes 42 à 48 enregistrant des soldes créditeurs, excepté certains comptes qui ne relèvent pas de l'exploitation.

Cette partie de l'analyse est sans doute la plus nouvelle dans les collectivités locales car elle utilise les comptes de tiers. Dans un contexte marqué par la mise en œuvre du nouveau code des marchés publics et la diminution du délai global de paiement, cette analyse du besoin en fonds de roulement est un indicateur de la capacité d'une collectivité à faire face à ce type d'obligation.

En effet, si la situation financière de la collectivité repose sur un excédent de financement d'exploitation lui-même basé sur la capacité la collectivité à différer le paiement de ses fournisseurs, la diminution du délai global de paiement pourrait avoir pour effet de remettre en cause cet équilibre.

3.3.1.4 La trésorerie : ajustement financier entre le cycle d'accumulation et le cycle d'exploitation (le bas de bilan)

■ **Définition**

La relation fondamentale qui unit le haut, le bas et le milieu de bilan est :

$$FR - BFR = \text{trésorerie}$$

Ou

$$FR + EFE = \text{trésorerie}$$

La trésorerie est la résultante de la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

Il est important de rappeler que le dépôt des fonds au Trésor est fortement réglementé (même si la Loi de Finances 2004 a accru les possibilités de placement des fonds). La gestion de trésorerie est dictée dans les collectivités territoriales par l'objectif de la "trésorerie zéro".

La conception de la trésorerie utilisée ici est une conception élargie. Elle peut être définie comme le résultat financier de l'ajustement entre le cycle long et le cycle court.

La notion de trésorerie utilisée englobe non seulement la notion de "trésorerie immédiate", c'est-à-dire les disponibilités (ou compte du trésor), mais encore celle de "quasi-disponibilités" (produits financiers...), pour inclure enfin tous éléments qui ne relèvent ni du cycle long, ni du cycle d'exploitation.

■ Les éléments constitutifs de la trésorerie :

- Côté actif :
 - Le solde débiteur de la trésorerie des budgets annexes (compte 45) sous l'intitulé "compte de liaison".
 - Les comptes débiteurs de classe 4 considérés hors cycle d'exploitation car non récurrents.
 - Les "liquidités", c'est-à-dire tous les comptes de classe 5 en valeur nette.
- Côté passif :
 - Le solde créditeur de la trésorerie des budgets annexes (compte 45) sous l'intitulé "compte de liaison".
 - Les comptes de "fournisseurs d'immobilisations" (comptes 404 et 405)
 - Les comptes créditeurs de la classe 4 considérés hors cycle long et cycle d'exploitation, tels que les comptes d'imputation provisoire.
 - Les crédits de trésorerie enregistrés au compte 519.

Cette analyse vise notamment à identifier d'où provient la trésorerie (budget principal, les différents budgets annexes).

L'analyse de la situation financière doit se mener de façon infra-annuelle ET sur plusieurs années.

En effet, le bilan constitue une "photographie" de la situation financière à la clôture des comptes (au 31 décembre). Cela signifie que la situation décrite peut être exceptionnelle et ne jamais se reproduire dans l'année.

De la même manière, la comparaison pluriannuelle permet de lisser les évolutions liées à un exercice marqué par des éléments conjoncturels (ex. des problèmes de gestion internes qui ont duré plusieurs mois ayant provoqué un accroissement des délais de recouvrement et de paiement, mais résolus ensuite).

L'examen des bilans de plusieurs années consécutives, montre les changements concernant les trois ensembles traités précédemment :

- FR
- BFR
- trésorerie

Cette analyse peut être complétée par des ratios utilisant les données du tableau de situation financière (structure des financements stables et notamment la part de l'emprunt, délai moyen de paiement et délai moyen de recouvrement, montant de l'encaisse en nombre de jours de décaissement, etc.).

3.3.2 L'analyse du compte de résultat : les soldes intermédiaires de gestion (SIG)

L'analyse des stocks menée grâce au tableau de situation financière doit être complétée par une analyse des flux.

Cette analyse est réalisée grâce au compte de résultat (retraité sous la forme des soldes intermédiaires de gestion) et au tableau de financement.

L'analyse du compte de résultat a pour principal objectif de décomposer le résultat de fonctionnement de l'exercice en plusieurs soldes intermédiaires de gestion en fonction de la nature économique des opérations qui ont contribué à sa formation. Ce compte de résultat fait partie des documents fournis par le compte de gestion.

Le tableau qui reprend cette analyse est le tableau des SIG (Soldes intermédiaires de gestion).

Ce tableau permet d'apprécier comment la commune parvient à dégager un excédent de ressources au travers de sa gestion courante. Il permet in fine de reconstituer le résultat de l'exercice. La production des soldes intermédiaires de gestion peut se faire également à partir du seul compte administratif.

3.3.2.1 Décomposition du résultat en trois principaux soldes intermédiaires de gestion

- **La gestion des opérations courantes** : dégage au niveau de la commune un premier résultat, l'excédent brut de gestion, l'EBG.
- **La gestion des opérations financières** : il s'agit le plus souvent d'une perte qui va s'imputer au solde précédent pour donner la capacité d'autofinancement, la CAF.
- **La gestion des immobilisations**, qui vient s'imputer ou s'ajouter à la CAF pour déterminer le résultat de l'exercice.

L'excédent brut de gestion

- **Définition**

$$**L'EBG = produits de gestion courante – charges de gestion courante**$$

L'EBG ne retient que les flux financiers, c'est-à-dire donnant lieu à un encaissement ou un décaissement effectifs, générés par l'activité de gestion courante de la commune.

Les opérations d'ordre ne donnant pas lieu à des flux monétaires ou financiers doivent être exclues sauf certains comptes, tels que le compte 79 de "transferts de charges" qui doit être pris en compte afin d'éliminer les flux financiers que la commune a décidé de retraiter en investissement par le jeu des charges à répartir, mais aussi le compte 6817, "dotations aux provisions pour dépréciations des actifs circulants", qui va jouer le rôle inverse.

La CAF

- **Définition**

$$**CAF = EBG + résultat financier**
CAF = EBG + (produits financiers – charges financières)$$

Compte tenu des possibilités limitées de placement, les produits financiers d'une commune sont généralement faibles (sauf certaines exceptions remarquables). En revanche, les charges financières, constituées pour l'essentiel de charges d'intérêts, sont très importantes et dépendent étroitement des orientations prises par la ville en matière de financement de ses investissements.

La CAF permet d'établir dans quelles conditions la gestion courante de l'exercice, mesurée à l'aide de l'EBG, se trouve en mesure de couvrir les besoins financiers nés des politiques de financement et de l'endettement antérieures (remboursement des emprunts en particulier)

Le résultat de fonctionnement de l'exercice

■ Définition

**Résultat de fonctionnement =
CAF + produits de gestion des immobilisations – charges de gestion des immobilisations**

Il s'agit du résultat de la section de fonctionnement.

Ce résultat n'est pas significatif en soi, ce qui conduit à privilégier la CAF et encore davantage l'EBG, le solde qui nous paraît le plus significatif.

L'intérêt de faire figurer le résultat de l'exercice dans les SIG est de permettre aux lecteurs des tableaux d'y retrouver un solde qui figurant dans le compte administratif. Cela facilite la communication en direction des décideurs d'une collectivité.

3.3.2.2 Les trois soldes avant l'EBG

■ Les produits de gestion courante des services

Ce solde regroupe les recettes générées par la gestion courante des services, mais de nature très hétérogène.

Cf. le détail des comptes utilisés dans le tableau des SIG figurant en annexe

■ La valeur ajoutée des services

Elle permet de mesurer la différence entre les produits courants et les biens et prestations consommés en provenance des tiers, c'est-à-dire les comptes 60 à 62.

Définition

**Valeur ajoutée des services =
produits de gestion courante – charges externes de services**

■ L'excédent brut de gestion des services

Ce solde permet de mettre en évidence l'excédent de ressources dégagé directement par les services de la commune. Ainsi, il exclut les charges et les produits qui ne sont pas liés directement à l'activité des services, soit ceux à caractère plus exceptionnel et ceux liés à la pratique comptable de la commune.

**EBG des services =
EBG – produits non liés directement à la gestion des services
+ charges non liées directement à la gestion des services.**

■ Les retraitements comptables nécessaires

Pour utiliser les trois soldes secondaires cités précédemment, certains retraitements comptables sont nécessaires.

Trois comptes doivent faire l'objet d'une ventilation en raison de leur nature "hybride":

- Le compte 65 "Autre charges de gestion courante", recouvre les charges internes de la commune de deux types : d'un côté, les charges liées directement à la gestion des services de la collectivité, de l'autre côté les charges qui ne le sont pas. Les deux derniers comptes doivent donc être retranchés du calcul de l'EBG des services pour être réintégrés dans le calcul du solde suivant, l'EBG.
- Le compte 75 : "Autres produits de gestion courante", fait l'objet d'une ventilation similaire à celle du compte 65. Sont retenus dans le calcul de l'EBG des services uniquement les comptes 757 "Redevances versées par les fermiers" et 758 "Produits divers de gestion courante"
- Le compte 791 "Transferts de charges" est également rattaché en fonction de sa nature : soit aux charges externes ; soit aux charges internes, soit, enfin, aux charges et produits non liés directement à la gestion des services (EBG)

3.3.3 Analyse des flux par le biais du tableau de financement

L'ensemble des flux est synthétisé dans le tableau de financement.

Ils sont de quatre natures : exploitation, répartition, investissement, et financement.

Partant de l'EBG (calculé précédemment grâce au tableau des SIG), le tableau de financement se donne pour objectif de montrer dans quelle mesure cet excédent couvre les besoins de financement nouveaux générés par le cycle d'exploitation (BFR) et ceux générés par la politique d'investissement. Ce tableau fait la synthèse entre le tableau de situation financière et le tableau des SIG.

3.3.3.1 Structure du tableau de financement

Seuls les flux monétaires sont retenus car ils ont une incidence sur la trésorerie. Les opérations non budgétaires et les opérations d'ordre budgétaires sont exclues car en définitive, seules les opérations réelles budgétaires contribuent à la variation de trésorerie.

L'avantage du tableau de financement est qu'il distingue les flux d'entrée des flux de sortie.

Les flux sont découpés en quatre grandes catégories :

- Exploitation
- Répartition
- Investissement
- Financement.

Cette ventilation verticale est complétée par une deuxième ventilation horizontale. En effet, le tableau de financement indique la masse financière sur laquelle chaque flux financier a une influence :

- Fonds de Roulement
- Besoin en Fonds de Roulement

Le tableau doit vérifier une relation fondamentale, en flux et non plus en stocks :

$$\text{Variation de la trésorerie} = \text{variation du fonds de roulement} - \text{variation du besoin en fonds de roulement}$$

3.3.3.2 Les différents flux de trésorerie

■ Les flux de trésorerie liés aux opérations d'exploitation

Le calcul du flux réel de trésorerie qui transite effectivement par la caisse de la collectivité doit tenir compte des décalages induits par les délais de stockage, de paiement et de recouvrement.

En retirant la variation du BFR à l'EBG, on obtient le flux de trésorerie réelle et non plus potentielle, généré par l'exploitation.

$$\begin{aligned} \text{EBG} - \text{variation du BFR} \\ = \text{solde des opérations de gestion courante} \\ = \text{trésorerie réelle d'exploitation} \end{aligned}$$

La trésorerie réelle d'exploitation est un bon indicateur de la maîtrise par la commune de son cycle d'exploitation.

Pour analyser cette trésorerie réelle, il suffit de la comparer avec l'EBG :

Si l'EBG est inférieur à la trésorerie réelle, cela signifie que la commune bénéficie de ressources supplémentaires du fait d'un décalage favorable dans les délais de paiement et de recouvrement.

Si l'EBG est supérieur à la trésorerie réelle, cela signifie que la commune a été conduite à ponctionner une partie des ressources dégagées par l'exploitation pour financer un décalage pénalisant entre les délais de paiement et de recouvrement.

■ Les flux liés aux opérations de répartition

Ces flux correspondent aux charges et produits financiers les plus courants, à savoir les comptes 66 "Charges financières" et 76 "Produits financiers", auxquels vient s'ajouter le compte 612 "Redevance de crédit-bail". Ce solde est très proche du résultat financier, c'est-à-dire de la masse financière définie précédemment qui venait en déduction de l'EBG.

De part sa nature ce solde est négatif dans les communes. Il vient donc en déduction des opérations de gestion courante :

$$\begin{aligned} \text{Trésorerie d'exploitation disponible} = \\ \text{Trésorerie réelle d'exploitation} \\ - \text{flux de trésorerie affectés aux opérations de répartition} \end{aligned}$$

Le nouveau solde peut être considéré comme le montant de trésorerie d'exploitation disponible, c'est-à-dire libérée non seulement des prélèvements obligatoires nés des décisions financières du passé de la commune pour les opérations d'investissement mais également des décalages induits par les délais de paiement et de recouvrement (variation de BFR).

La trésorerie d'exploitation disponible peut être assimilée à un flux réel d'autofinancement. Lorsqu'elle est positive, elle est signe de bonne santé financière.

■ Les flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement

Les opérations ont été ventilées en trois types de flux :

- Les flux d'investissement : (acquisitions de biens)
- Les flux de désinvestissement (cessions d'immobilisations)
- Les charges à répartir (lorsque reconnues comptablement comme un investissement)

Trésorerie d'exploitation disponible -flux de trésorerie affectés aux opérations d'investissement = excédent ou besoin de trésorerie après opérations d'investissement.

Il est rare que la trésorerie d'exploitation disponible soit suffisante pour couvrir l'ensemble des besoins de financement des investissements, aussi la trésorerie après opérations d'investissement est-elle le plus souvent négative.

Elle représente en fait la part des investissements non autofinancés et, donc le montant minimum de financements externes nécessaires.

■ Les flux de trésorerie liés aux opérations de financements

Ce sont des flux de financement d'origine externe par opposition au flux réel d'autofinancement, ou trésorerie d'exploitation, ou trésorerie d'exploitation disponible. On distingue deux types de flux :

- Les ressources définitives

- Les apports en fonds propres
- Les dotations en fonds divers (compte 102)
- Les subventions d'investissement (compte 13)

- Les ressources temporaires

Elles désignent les emprunts souscrits par la commune durant l'exercice (crédit du compte 16) diminués des remboursements d'emprunts contractés antérieurement, partie capital uniquement (débit du compte 16).

Si le flux de ressources temporaires est positif, la commune s'est endettée sur l'exercice. Dans le cas inverse la commune mène une politique de désendettement.

Les ressources définitives sont des recettes définitivement acquises par la commune et dont le coût est nul, excepté le préfinancement FCTVA qui n'est perçu que deux ans après la réalisation de l'immobilisation (sauf pour les EPCI à fiscalité propre, SAN et CU mis à part). Le flux de ressources définitives ne peut être que positif.

Excédent ou besoin de trésorerie généré au cours de l'exercice = Flux de trésorerie provenant des opérations de financement – besoin de trésorerie après opérations d'investissement

Cette partie du tableau met en relief le volet financement de la stratégie de développement local. Le flux de trésorerie généré par les opérations de financement est généralement positif et vient de ce fait couvrir la part des investissements non autofinancés.

3.3.3.3 Les apports du tableau de financement : la maîtrise des flux financiers

Le tableau de financement aide à porter une appréciation sur :

- La faculté de la commune à générer une capacité d'autofinancement
- La maîtrise du cycle des stocks, des créances, des dettes,
- La politique d'investissement
- L'arbitrage entre les différentes modalités de financement, ressources propres/ressources externes, définitives ou temporaires.

La maîtrise des flux financiers constitue de cette façon une source de gains non négligeable, car elle doit minimiser les recours aux produits de couverture des besoins de trésorerie (emprunts ou lignes de crédit de trésorerie).

La maîtrise des flux financiers au jour le jour doit aider soit à la restauration de la trésorerie si elle est négative au début de période, soit au contraire à sa réduction si elle est pléthorique.

Deuxième partie :

Des collectivités territoriales soucieuses d'avoir un référentiel

Les collectivités territoriales sont confrontées depuis bientôt 20 ans à des analyses faites en externe de leur organisation, que ce soit par le monde bancaire, des consultants, des chambres régionales des comptes ou le Trésor Public.

Chacun, en fonction de ses objectifs recherchés par le biais des analyses (capacité à rembourser, formation de l'équilibre financier, etc.) élabore des approches et des méthodes différentes comme cela a pu être développé dans la première partie de ce manuel.

Ces situations n'ont pas été sans effet dans les collectivités territoriales partagées par un sentiment d'incompréhension face aux conclusions de certaines analyses financières et un sentiment que tout cela n'avait pas forcément grande importance puisque l'on pouvait faire dire tout et son contraire aux chiffres.

Parallèlement, les responsables financiers des collectivités territoriales, faute de méthode clairement identifiée et également très pris par leur gestion quotidienne, n'ont pas saisi toute l'importance que pouvait avoir une analyse financière bien réalisée et conduite en interne dès la clôture du compte administratif.

En réalité, le principal obstacle à surmonter est de dépasser un raisonnement purement budgétaire pour passer à une analyse intégrant les aspects bilantiels de l'équilibre financier.

CHAPITRE 2 : D'UNE CULTURE BUDGETAIRE A LA REFORME COMPTABLE

La séparation ordonnateur – comptable fait partie des grands principes régissant nos finances publiques (décret du 29/12/1962, art.50); cela se traduit concrètement par une séparation des missions : à l'ordonnateur l'établissement du budget et la gestion des prévisions et au comptable la tenue des comptes.

Avant la décentralisation, cette séparation n'a pas posé de problème pour la gestion des finances locales puisque pour être exécutoires, les budgets locaux étaient soumis au contrôle préalable du représentant de l'Etat.

Avec les lois de la décentralisation et l'évolution des compétences des collectivités locales, les budgets locaux ont fortement progressé sans que les outils d'analyse des comptes soient mis en place et les rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable repensés.

Les précisions récemment apportées par la loi du 21 décembre 2001 au contenu de l'examen de la gestion des collectivités locales par les chambres régionales des comptes et les nouveaux outils de mis en œuvre par ces dernières en matière d'analyse financière, permettent d'envisager une véritable complémentarité entre leurs analyses et celles développées par la DGCP et les consultants. Les deux modèles s'intéressent, en effet à leur manière, à la fiabilité des comptes présentés par les collectivités. Les chambres régionales des comptes sont conduites à s'intéresser davantage à la sincérité budgétaire à l'occasion d'un contrôle budgétaire sur saisine du préfet. En examen de la gestion, elles s'intéressent à la sincérité des comptes sous ses deux aspects, budgétaire et comptable (comptes administratifs et bilans).

1. Une dominante de culture budgétaire

Chez l'ordonnateur la dominante est le vote du budget : acte politique annonçant les réalisations à venir et des engagements sur l'exercice des compétences de sa collectivité.

Dans cette optique, les comptes ont été, pendant très longtemps, et sont encore considérés comme « une photographie » au 31/12 des réalisations faites et des opérations restant à réaliser (reports en investissement).

Les délibérations présentant le compte administratif des collectivités contiennent exclusivement des commentaires sur le niveau des consommations des crédits et de réalisation des opérations : sont mesurés les écarts entre les prévisions et les réalisations ; il s'agit plus d'un constat de gestion.

La production de ratios (dont ceux rendus obligatoires par la loi ATR de 1992) a accentué cette approche fort loin de toute analyse financière que l'on peut trouver dans le secteur privé. Paradoxalement, la mise en place du débat d'orientations budgétaires a accentué cette approche budgétaire. Les documents, soumis à discussion aux assemblées, intègrent peu une véritable analyse financière des comptes de la collectivité ; les ratios, les comparaisons avec les autres collectivités locales restent la dominante. Dans cette culture budgétaire, nous sommes dans une logique avant tout de constat de gestion, avec un esprit de respect de la réglementation et non pas d'analyse des comptes.

De même, le choix en France de l'articulation budgétaire avec le système comptable a conduit à « un système comptable insuffisamment autonome par rapport au système budgétaire » (cf. article revue du trésor, article d'Evelyne LANDE – février 2003), car le système comptable est dépendant de la prévision budgétaire, d'où des comptabilités ne reflétant pas toujours la réalité des engagements, si les crédits n'ont pas été votés en amont.

2. Une réforme comptable incomplète

On aurait pu penser que la réforme comptable (avec l'arrivée de la M14 dans les premières villes expérimentatrices en 1994) allait ouvrir des pratiques nouvelles. Des améliorations importantes, par rapport à la M12, étaient apportées par ces nouvelles instructions :

- le rattachement à l'exercice des charges et produits ayant donné lieu à service fait (à ne pas confondre avec le principe de l'annualité s'appliquant aux prévisions budgétaires) ;
- la détermination d'un résultat s'appliquant exclusivement au résultat de l'exercice clos (auparavant, combien de résultats annoncés comme positifs dans la gestion de la collectivité cachaient des déficits réels par le biais de comptabilisation en recettes du résultat de l'année précédente étant lui-même que la résultante des exercices précédents), ainsi que son affectation une fois les comptes de l'année écoulée votés ;
- la comptabilité des amortissements obligatoires sur les biens meubles et les immeubles, voire la possibilité d'amortir les autres immeubles (exception immeubles du 1/) ;
- la constitution de provisions. A ce titre il est regrettable que les gestionnaires territoriaux n'aient pas saisi cette possibilité de rendre leurs comptes plus sincères et de mieux appréhender les risques d'impayés, de litiges et contentieux.

Dans la foulée de ces améliorations, un certain nombre d'experts ont trop vite pensé que l'analyse financière des collectivités allait se rapprocher de celle utilisée par la majorité des acteurs économiques (cf. Les Notes Bleues de Bercy n° 84 d'avril 1996 – « Une nouvelle dynamique de l'analyse financière des communes » par Alain PAQUIER, expert comptable, commissaire aux comptes).

Contrairement à d'autres organismes du secteur public local (hôpitaux, OPAC), la présentation des comptes annuels ne fait pas l'objet d'une présentation clairement définie et aucun document ne répartit les tâches entre le comptable et l'ordonnateur pour l'établissement des comptes annuels. On peut se reporter avec intérêt, par exemple, à l'instruction codificatrice sur la comptabilité des OPAC (n° 98-014-M31 du 14/1/1998 T.3) présentant les documents de synthèse, au nombre de 15, et le rôle respectif de l'ordonnateur et du comptable dans leur établissement.

Annexe de présentation des comptes d'OPAC.

Force est de constater, dix ans après la mise en place de la M14, que les collectivités territoriales ont une gestion à dominante de culture budgétaire et que la réforme comptable est bien incomplète. Il reste paradoxal de constater que la notion de comptes de nos collectivités locales n'est pas explicitement définie comme à l'instar d'autres entités du secteur public local (OPAC, hôpitaux).

L'ANALYSE FINANCIERE : UN REFERENTIEL ADAPTE DU PLAN COMPTABLE GENERAL ; SES PRINCIPALES COMPOSANTES

Il est précisé en préambule de l'instruction budgétaire et comptable M14 que cette dernière "s'inspire du plan comptable général" ; pourquoi ce principe ne s'appliquerait pas à l'analyse financière ? Pourquoi l'analyse financière des collectivités territoriales ne s'inspirerait pas de l'analyse financière des entreprises ?

La méthode qui sera présentée est celle proposée par le cabinet KPMG⁷ ; elle a été développée au cours des années, grâce à une connaissance approfondie des attentes et des interrogations des gestionnaires d'entreprises, et en particulier de PME.

Elle pourrait être une réponse à l'interrogation suivante : "Comment appréhender la réalité financière d'une entreprise à partir des données chiffrées dont elle dispose?"

Pour répondre à cette question nous présenterons, d'une part les outils d'analyse financière permettant de fonder une opinion sur la santé de l'entreprise ; d'autre part, l'usage qui peut être fait de ces outils pour anticiper les évolutions probables de l'activité ou du bilan.

1. La situation financière de l'entreprise par l'analyse de son bilan

La première étape du diagnostic financier d'une entreprise est l'analyse de son bilan. Ce dernier est la traduction comptable des droits et des obligations de l'entreprise qui par convention sont indiqués respectivement à l'actif et au passif.

Pour révéler la situation financière de l'entreprise, le bilan doit faire l'objet d'un certain nombre de retraitements afin de mettre en évidence des sous-ensembles.

Il existe trois sous ensembles dans le bilan d'une entreprise :

- **Le fonds de roulement**, excédent des financements stables sur les biens stables, peut être perçu comme la marge que se procure le chef d'entreprise pour faire face à ses besoins de financement nés de l'exploitation et à sa trésorerie.
- **Le besoin en fonds de roulement**, différence entre les biens circulants et le financement du cycle d'exploitation, s'analyse comme étant le montant auquel l'entreprise devra faire face compte tenu de ses conditions d'exploitation.
- **La trésorerie**, résultant de la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, peut s'interpréter selon qu'elle soit positive ou négative, comme la part inemployée des financements stables destinés à financer le besoin en fonds de roulement ou, comme le recours à d'autres moyens de financement pour combler l'insuffisance de financements stables dans la couverture du besoin nécessité par l'activité.

⁷ Analyse et gestion financière par Martial Thévenot et Jacques Loeb KPMG Nouvelles Éditions Fiduciaires.

Il existe une relation permanente dans le temps et dans l'espace⁸ entre ces sous ensembles :

Fonds de roulement – Besoin en fonds de roulement = Trésorerie

Ou

Fonds de roulement + Excédent en fonds de roulement = Trésorerie

Dès lors, quelle que soit la période et/ou la structure financière de l'entreprise, la trésorerie est toujours la résultante de l'écart entre le fonds de roulement et le besoin (ou l'excédent) en fonds de roulement.

Néanmoins, la comparaison du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie d'une période à l'autre, met en évidence des variations qui nécessitent un diagnostic approfondie, que l'analyse par les stocks ne permet pas de réaliser. En effet, jusqu'ici, l'analyse du bilan ne nous offre qu'une interprétation des liens existant entre les stocks d'actifs et de passifs. Elle permet en définitive d'appréhender le type d'articulation entre les cycles d'accumulation (haut du bilan) et d'exploitation (bas du bilan), et d'identifier les déformations de l'équilibre structurel. Toutefois elle ne permet pas d'en isoler les causes. D'où la nécessité d'une analyse des flux ayant un impact sur la variation des sous-ensembles identifiés. Ces flux sont généralement classés en deux grandes catégories :

- **Les flux d'exploitation**
- **Les flux provenant des opérations de répartition, d'investissement, de financement**

Leur étude nécessite l'usage des **tableaux des soldes intermédiaires de gestion et d'analyse des flux**.

⁸ Cette relation existe quelque soit le secteur. Toutefois là où on constate généralement un besoin en fonds de roulement (BFR), certains secteurs (exemple : la grande distribution) constatent un excédent en fonds de roulement (EFR).

2. Le diagnostic de la situation financière de l'entreprise par l'analyse des flux

Le **tableau des soldes intermédiaires de gestion** permet d'appréhender la formation du résultat net de l'exercice par le calcul de résultats partiels. Il s'agit de faire apparaître l'impact des opérations d'exploitation, financières et exceptionnelles sur le résultat. Il nous permettra notamment de déterminer l'Excédent Brut d'Exploitation (EBE).

A partir de l'EBE, le tableau de flux⁹ retrace les flux financiers (exploitation, répartition, investissement, financement) qui font passer l'entreprise d'une situation (N) à une situation (N+1).

Il a donc pour objectif d'analyser la variation de la trésorerie sur la période et de donner des indications sur les causes des variations précédemment constatées.

Toutefois grâce à des méthodes simples, il est possible d'analyser les flux. Nous ne développerons donc pas les caractéristiques de ce tableau. Le lecteur notera tout de même que son usage permet également d'analyser les flux à partir de la connaissance de l'EBE.

Le tableau des soldes intermédiaires de gestion et le tableau de flux s'inscrivent tous deux dans une démarche complémentaire de compréhension, d'identification et d'interprétation des flux ayant un impact sur la trésorerie.

Leur réalisation successive est partie intégrante de la méthode que nous développons. Toutefois, pour la clarté et la simplicité de l'exposé, nous nous limiterons à une description générale de ces deux tableaux en isolant les points indispensables à la compréhension de notre démarche.

2.1 Les soldes intermédiaires de gestion : La détermination de la trésorerie potentielle d'exploitation ou EBE

Le tableau des soldes intermédiaires de gestion permet d'appréhender la formation du résultat net de l'exercice par le calcul de résultats partiels. Il s'agit de faire apparaître l'impact des opérations d'exploitation, financières et exceptionnelles sur le résultat.

Ainsi, l'analyse des flux d'exploitation, à partir du compte de résultat a pour principal objectif de mettre en évidence **l'excédent brut d'exploitation (EBE)**. Ce dernier étant le point de départ de notre démarche de compréhension des flux ayant une influence sur la trésorerie.

En effet, l'EBE se retrouverait en trésorerie si l'activité ne se traduisait pas par :

- des modifications dans le besoin en fonds de roulement liées à des décalages entre encaissements et décaissements
- une modification de l'importance et de la composition des biens du patrimoine
- la distribution d'une partie de l'excédent dégagé par l'exploitation

⁹ Idéalement un tableau de financement. Notons que toutes les entreprises ne sont pas soumises à l'obligation de réaliser un tableau de financement. Ce dernier s'adresse notamment aux entreprises commerciales dépassant un des critères suivants :

- nombre de salariés égal ou supérieur à 300
- Montant net du chiffre d'affaires égal ou supérieur à 18 millions d'euros.

L'**excédent brut d'exploitation** est la **richesse potentiellement dégagée par l'exploitation** quotidienne. Il sanctionne l'efficacité des moyens de production et de vente. Il n'est pas influencé par le poids de la structure financière.

$$\text{Valeur ajoutée}^{10} - \text{impôts et taxes} - \text{frais de personnel} = \text{EBE}$$

La détermination de l'EBE fait suite à une succession de résultats partiels exposés ci-après. En effet, antérieurement à l'EBE, l'analyse du compte de résultat permet notamment d'identifier :

- La production de l'exercice
- La valeur ajoutée

La production de l'exercice :

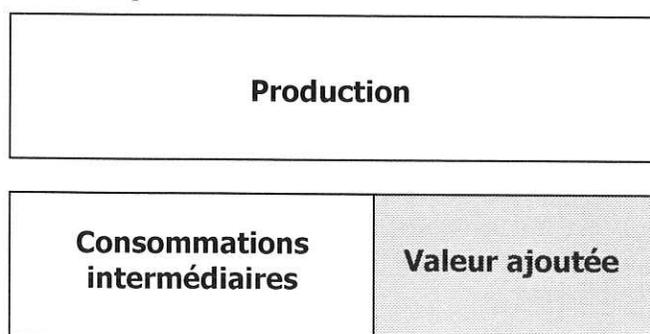
La production de l'exercice est définie comme la valeur du chiffre d'affaires après incidence de la variation du stock de produits finis.



La valeur ajoutée (VA) :

La valeur ajoutée exprime la création ou l'accroissement de valeur apportée par l'entreprise dans l'exercice de son activité professionnelle courante aux biens et services en provenance de tiers. Elle mesure l'importance et la complexité des transformations effectuées par l'entreprise, ainsi que l'efficacité des moyens mis en œuvre.

Il s'agit en fait de la différence entre la production et les consommations intermédiaires



La valeur ajoutée indique :

- Le poids économique d'une entreprise
- Permet des comparaisons à l'intérieur d'un secteur ou entre entreprises de secteurs différents
- Est la richesse à répartir entre le personnel, l'État, les prêteurs et les apporteurs de fonds
- Permet de mesurer l'efficacité des moyens de production

La valeur ajoutée sert également de base au calcul de l'EBE.

¹⁰ Ventes – consommations en provenance de tiers = Valeur ajoutée

Notons que les subventions d'exploitation lorsqu'elles existent s'additionnent à la valeur ajoutée et accroissent l'EBE.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) ou l'insuffisance d'exploitation :

L'excédent brut d'exploitation est calculé par différence entre d'une part, la valeur ajoutée produite éventuellement augmentée des subventions d'exploitation et d'autre part, les frais de personnel et les impôts à la charge de l'entreprise (non compris les impôts sur le bénéfice).

L'EBE représente la capacité de l'entreprise à générer des ressources de trésorerie liées à son activité indépendamment de sa politique financière ou fiscale.

Valeur ajoutée		Subventions d'exploitation
Impôts taxes et versements assimilés	Charges de personnel	EBE

Dans le tableau des soldes intermédiaires de gestion, l'EBE est suivi de nombreux résultats partiels qui mènent au résultat net comptable. Citons pour mémoire :

- **Le résultat d'exploitation**
- **Le résultat courant avant impôt**
- **Le résultat financier**
- **Le résultat exceptionnel**
- **Le résultat net comptable**
- **Le résultat des cessions d'éléments d'actifs**

Ces soldes font l'objet de calculs précis et leur interprétation est utile à la compréhension de la formation du résultat net comptable de l'exercice. Toutefois ils ne feront pas l'objet de développements dans cette présente contribution.

Le lecteur aura à l'esprit qu'il est nécessaire de déterminer l'EBE, et que ce dernier est issu d'une analyse du compte de résultat, duquel on extrait des soldes intermédiaires de gestion.

2.2 Les causes de la variation de trésorerie : de l'EBE à la variation de trésorerie

La connaissance de l'EBE est l'une des composantes de notre démarche de compréhension de l'incidence des flux d'exploitation de la période sur la trésorerie. L'analyse des flux par **un tableau de flux**, permet de retracer les besoins financiers nés au cours d'une période et de les rapprocher des moyens mis en œuvre pour les couvrir.

Dès lors, combiné à la variation des flux d'exploitation, l'EBE permet de déterminer l'ETE (Excédent de trésorerie d'exploitation), qui traduit **l'excédent des recettes d'exploitation réellement dégagé par l'activité** suite au réinvestissement d'une partie de l'EBE dans les décalages entre les encaissements et les décaissements du cycle d'exploitation.

$$\text{EBE} + \text{Variation du BFR} = \text{ETE}$$

La variation du BFR se termine de la manière suivante :

Variation des actifs circulants (stocks, créances...)

-

Variation des dettes circulantes (dettes fournisseurs..)

=

Variation du BFR

L'incidence des décalages issus des flux d'exploitation correspond à l'ensemble des opérations d'exploitation qui n'ont pas encore eu d'incidence sur la caisse, c'est à dire la différence entre la variation des créances et la variation des dettes d'exploitation. Cette différence correspond à la variation du BFR.

A ce stade, notre analyse permet de vérifier que l'activité de l'entreprise est en mesure de dégager une trésorerie potentielle (EBE) qui a été partiellement ou totalement absorbée dans les décalages du cycle d'exploitation générés par l'activité.

Pour connaître la trésorerie disponible, il convient d'analyser l'influence des autres flux sur l'excédent de trésorerie d'exploitation.

Ils sont au nombre de trois.

On distingue :

- **Les flux de répartition**
- **Les flux d'investissement**
- **Les flux de financement**

La combinaison des emplois et des ressources nouveaux de l'exercice générés par les autres flux se traduit par un excédent ou une insuffisance que l'on retranche de l'ETE pour faire apparaître la variation réelle de trésorerie d'un exercice à l'autre.

ETE

***Excédent (ou insuffisance) des emplois nouveaux
sur ressources nouvelles stables***

=

Variation de la trésorerie

Il est alors possible d'expliquer et d'émettre une appréciation sur l'entreprise

La connaissance des sous ensembles, de leurs inter-relations, et des raisons de la variation de la trésorerie d'une année à l'autre, ne suffit pas à répondre aux questions suivantes :

- **La structure financière actuelle est elle dangereuse ou non pour l'entreprise et pour les tiers ?**
- **La situation tend-elle à s'améliorer ou au contraire à se dégrader ?**

La réponse à la première question nécessite de faire appel à des normes externes, et pour la seconde question, l'entrepreneur aura recours aux chiffres de l'entreprise elle-même.

En matière de **normes externes**, le chef d'entreprise peut se référer aux statistiques de sa branche d'activité, aux normes INSEE , ou encore aux documents de la Centrale des Bilans de la Banque de France.

Les **normes internes** peuvent être de plusieurs sortes. Toutefois on peut citer :

- L'étude de l'évolution dans le temps d'un certain nombre de ratios :
 - Les **ratios** de sécurité. Exemple : Le ratio d'autonomie financière¹¹
 - Les ratios de rentabilité. Exemple : La rentabilité des capitaux employés¹²
 - La durée d'écoulement des postes stocks, clients et fournisseurs¹³
- L'évolution des différents flux permettant de reconstituer l'origine des changements d'une année sur l'autre. Exemple : Le délai moyen d'encaissement des "créances clients" s'est amélioré de 4 jours entre l'exercice N et l'exercice N+1.

A ce stade, le gestionnaire est en mesure de réaliser un diagnostic de la situation financière de l'entreprise.

Toutefois, il ne dispose pas des informations qui lui permettraient d'anticiper les évolutions futures voire d'initier des mesures correctrices. C'est l'objet de l'approche prévisionnelle.

3. L'analyse prospective et les mesures correctrices

L'approche prévisionnelle consiste à évaluer le devenir probable des équilibres du bilan par une démarche en trois points :

- **Fixer la représentation financière simplifiée du bilan à la date de départ** de la période étudiée et identifier:
 - Le fonds de roulement
 - Le besoin en fonds de roulement
 - La trésorerie

Nous avons vu qu'au cours d'une période, des modifications interviennent sur chacun de ces sous-ensembles. Le but de l'étape suivante est d'en faire l'étude.

- **Recenser, puis chiffrer les différents flux financiers** qui auront une incidence sur cette structure.

Les flux d'exploitation sont déterminés à partir des objectifs, en association avec les services en charge des questions relatives aux stocks, aux clients et aux fournisseurs. On est donc en mesure d'évaluer le besoin en fonds de roulement et l'excédent de trésorerie d'exploitation prévisionnelle.

La même démarche est poursuivie pour déterminer l'excédent (ou l'insuffisance) des emplois nouveaux sur ressources nouvelles stables prévisionnelles en relation avec les flux de :

- De répartition
 - D'investissement
 - De financement
- **Déterminer le volume probable des différents ensembles** (Fonds de roulement, Besoin en fonds de roulement, Trésorerie) à la fin de la période étudiée et la représentation financière simplifiée du bilan à cette même époque.

¹¹ Rapport entre les dettes externes à long terme et les capitaux propres

¹² Rapport entre l'EBE et le total du passif

La situation financière prévisionnelle ainsi obtenue doit désormais être mise en perspective grâce à des normes internes et externes¹⁴.

A ce stade, l'opinion du gestionnaire sur la situation financière prévisionnelle peut l'amener à mettre en œuvre de mesures correctrices.

La mise en œuvre de **mesures correctrices** doit suivre une démarche en **deux étapes** :

- **L'analyse critique de l'ensemble des emplois** constatés au niveau des biens stables comme au niveau des biens circulants. L'objectif étant d'en réduire la valeur par la remise en cause éventuelle d'investissements, ou l'amélioration des procédures administratives qui visent à relancer les clients, à réduire le délai de recouvrement des créances (dans la mesure du possible).
- La **recherche de financements complémentaires** nécessaires dans un souci de sécurité et de coût. On peut citer :
 - Les crédits fournisseurs
 - Le financement à long terme des investissements
 - Les concours bancaires
 - Et les entreprises qui disposent de moyens supplémentaires : Le recours à l'emprunt (dans le respect de l'effet de levier).

Conclusion

Ainsi, la méthode développées par KPMG allie une démarche rétrospective, consistant à faire l'analyse du bilan sur une période passée en cherchant à identifier l'origine des variations de la trésorerie liées aux opérations d'exploitation, de répartition, d'investissement et de financement, et une démarche prospective permettant au gestionnaire d'initier des mesures correctrices au regard des résultats et de la situation de l'entreprise dans son environnement.

Cette méthode d'analyse a été développée au contact des PME dans une optique de pilotage et de gestion de l'entreprise.

Notons qu'aujourd'hui une analyse globale de l'entreprise ne se limite pas à une seule approche. Notre méthode peut être complétée, par exemple, par des formules de scoring sectorielles, permettant de probabiliser le risque de faillite à court terme. Pour des raisons pédagogiques, cette partie ne fait pas l'objet de la présente contribution.

Il s'avère difficile, compte tenu de la complexité de nos environnements d'avoir une approche unique en matière d'analyse. Seule une vision globale permet d'établir un diagnostic satisfaisant.

¹⁴ Voir paragraphes ci dessus

CHAPITRE 1 : DES CAS CONCRETS D'ANALYSE FINANCIERE

1. Une ville moyenne

L'annexe 6 contient tous les documents évoqués dans ce cas concret.

Les méthodes d'analyse financière présentées, le référentiel adapté du plan comptable général développé, rend nécessaire, pour remplir l'objectif de notre publication, de travailler sur un cas concret d'analyse financière d'une collectivité.

Pour cela, nous avons développé sur un exercice pratique d'analyse financière d'une ville moyenne en nous mettant à la place du directeur financier. Dans ce contexte, les théories doivent laisser la place à beaucoup de pragmatisme et surtout à des outils et à une méthode guidant assurément vers le résultat souhaité.

Réaliser son analyse financière nécessite :

- de poser au préalable les principes;
- d'élaborer une base de données qui sera alimentée d'année en année ;
- d'analyser les principaux agrégats résultant de l'analyse financière ;
- de savoir en inclure les résultats dans une stratégie globale de la collectivité, indispensable, comme nous le verrons, au développement de toute prospective.

1.1 Les principes régissant toute analyse financière

On peut en recenser trois :

- quand réaliser une analyse financière ?
- quels documents utiliser ?
- l'analyse financière pour qui ?

1.1.1 Quand réaliser son analyse financière ?

Une analyse financière ne se réalise pas à « temps perdu », ni en fin ou début de mandat électoral, ou encore à l'occasion d'un audit (interne ou externe) de la structure. L'analyse financière fait partie du cycle de l'exercice comptable de toute entité économique.

Par conséquent, l'analyse financière doit être produite dès l'arrêt des comptes de la collectivité ; concrètement pour une collectivité locale, dès le moment où l'ordonnateur est d'accord, avec le Trésorier, sur les données enregistrées par chacun dans leurs systèmes d'informations. Aujourd'hui, cette analyse financière devrait pouvoir être produite au cours du 1^{er} trimestre suivant l'exercice venant de s'écouler.

Dans un proche avenir (2 à 3 ans), il est fort probable que celle-ci puisse être produite dès le premier mois de l'année. L'idéal serait même de pouvoir produire, en cours d'exercice, une ou deux analyses intermédiaires portant sur le fonctionnement afin de pouvoir estimer le plus en amont possible le résultat et plus particulièrement l'excédent brut de fonctionnement. Cela suppose bien entendu une disponibilité du directeur financier mais également un système d'informations correctement renseigné (engagements bien faits, gestion de certains postes par système d'abonnements ou réservation de crédits).

Produire au plus tôt une analyse financière de l'exercice écoulé est une nécessité impérieuse pour :

- mettre à jour les analyses financières déjà existantes avec confirmation ou infirmation de certaines tendances ;
- Intégrer les conclusions de cette analyse financière le plus tôt possible dans la gestion financière de l'exercice débutant : points à corriger, éléments à surveiller (charges de personnel, produits de l'activité), voire décisions à prendre par correction des prévisions faites au budget primitif ;
- préparer le rendu du compte administratif à l'assemblée délibérante.

1.1.2 Les documents à utiliser

Toute analyse financière se fait à partir des comptes de l'entité. Les évaluations sont toujours faites à partir des réalisations et non pas à partir des prévisions budgétaires.

Cette notion de comptes n'est pas toujours claire. La production du compte administratif et des annexes suffit à répondre à la demande de documents par les analystes (banquiers, consultants) ; à cela s'ajoutent, bien entendu, la fiche DGF et la fiche de notification des bases des impôts locaux.

Cela est insuffisant, car dans ces documents **le bilan de la collectivité** n'apparaît pas ; la section d'investissement de l'année écoulée ne traduit que la variation annuelle d'une partie des comptes de bilan.

■ La notion de « comptes des collectivités territoriales »

Même en l'absence de texte réglementaire spécifique sur la définition et présentation des comptes des collectivités locales, le code général des collectivités territoriales et l'instruction comptable nous apportent des informations relativement précises sur les comptes communaux. Ainsi, l'article L.1612-12 du C.G.C.T. dit : *« l'arrêté des comptes communaux est constitué par le vote du compte administratif présenté par le Maire après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la commune ».*

Jusqu'à la loi du 6 février 1992 (loi ATR), le compte de gestion semblait ne pas faire partie des documents mis à disposition du public. L'article 17, alinéa 2 de cette loi : *« toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux ».*

Il semble donc possible de regrouper **pour toutes les collectivités territoriales, dans la notion des comptes : le compte administratif, le compte de gestion et les annexes.**

Cela étant, se retrouver face à plus de 1 000 pages de documents pour se lancer dans l'analyse financière peut vite décourager les plus volontaires.

Pratiquement, deux documents vont s'avérer essentiels et suffisants :

- **la balance générale** issue des comptes du comptable (doc. B1 du compte de gestion) pour tout ce qui concerne le bilan (classes 1 à 5) ;
- **la balance des comptes de fonctionnement issue du système d'informations de l'ordonnateur.** On peut éventuellement continuer de travailler sur la balance générale du comptable puisque tous les comptes utilisés sont développés. L'inconvénient est qu'il n'existe pas de traitement particulier pour les opérations d'ordre budgétaire. Or il s'avère utile en démarche financière prospective de traiter séparément opérations réelles et opérations d'ordre afin d'avoir une vision non affectée par des doubles comptes et jeux d'écritures même si ces derniers sont gommés, par compensation, lors du calcul des grands soldes financiers. La balance du comptable n'offre pas un niveau de détail suffisamment fin. Chez l'ordonnateur est souvent associée une notion de service gestionnaire, voire une notion analytique. Ces notions permettent pour chaque compte de retrouver dans des conditions plus rapides et meilleures toutes explications sur les évolutions.

Il est rappelé que dans le compte de gestion, nous retrouvons également une présentation simplifiée du bilan (doc. B2) et du compte de résultat (doc. B3) avec les différents soldes intermédiaires de gestion. L'analyse financière des collectivités territoriales repose sur des fondamentaux issus du plan comptable général et ne se fait pas ex-nihilo.

Les deux documents (balance générale bilan issue du compte de gestion et balance des comptes ordonnateur pour le fonctionnement au niveau le plus fin) seraient utilisés pour l'élaboration de notre base de données.

1.1.3 L'analyse financière : pour qui ?

Cette question s'avère fondamentale. L'analyse financière de toute entité requiert des connaissances techniques, la maîtrise de tous les processus d'informations sur l'entité analysée, une mise en forme et des explications techniques sur les évolutions constatées.

L'analyse financière est faite par des techniciens (personnes qui en maîtrisent les éléments) **et pour des techniciens** ; elle ne peut être remise en l'état à la direction générale ou aux élus.

L'analyse financière peut être exploitée pleinement par les responsables financiers, les comptables publics, les banquiers et tout analyste externe.

Pour les élus et la direction générale, elle devra être simplifiée et rendue pédagogique. Quelques indicateurs essentiels devront être ressortis permettant de mesurer « la performance financière » de la collectivité dans le temps. Parmi les indicateurs, l'excédent brut de fonctionnement sera privilégié en fonctionnement car mesurant effectivement le surplus monétaire dégagé par le fonctionnement courant de la collectivité ; de même, la capacité d'autofinancement permettra de mesurer la capacité de la collectivité à assurer le financement de ses investissements.

L'analyse financière alimentera, par ses conclusions, la stratégie financière de la collectivité et par-là, en toute logique, les débats sur les orientations budgétaires.

L'analyse financière ne peut pas être un outil de communication, certains éléments serviront seulement à alimenter cette dernière.

1.2 L'élaboration de la base de données

Il s'agit certainement de la tâche la plus longue et la plus ardue. C'est cependant un exercice incontournable ; plus la base de données sera détaillée, plus le niveau d'analyse, tant rétrospectif que prospectif sera pertinent.

La base de données peut-être automatisée suivant les logiciels utilisés et les capacités informatiques existantes dans la collectivité. Au minimum, il convient d'avoir trois années en rétrospective, cinq années étant un niveau satisfaisant.

Dans notre cas pratique, les données issues du logiciel de gestion financière (fonctionnement) et de la balance générale du compte de gestion (pour le bilan) sont reprises, pour **plus de souplesse** (insertion de ligne, développement d'un niveau de détail, reclassement de certaines imputations) sur tableur Excel.

1.2.1 Base de données fonctionnement

L'ensemble des comptes par nature de dépenses et de recettes est d'abord saisi suivant une présentation par grands chapitres permettant de différencier les opérations courantes, financières et exceptionnelles et qui isole « mouvements réels et mouvements d'ordre ». Chaque compte fait ensuite l'objet d'un développement particulier, faisant apparaître le service gestionnaire et pour certains, le détail des opérations qui le composent. Pour une ville moyenne, cela peut représenter 350 à 400 lignes en dépenses et un peu plus de 200 lignes en recettes. Les documents 1 et 2 présentent en modèle une page de dépenses et une page de recettes.

Il convient ensuite de regrouper, par tableaux liés (utilité du tableur), l'ensemble des lignes de dépenses et recettes en différents agrégats en intégrant pour une bonne classification, certaines opérations de retraitement.

Un premier tableau retraçant les opérations courantes est élaboré. Il concerne l'EBF, différence entre les produits et les charges de gestion. L'EBF est le principal indicateur que nous retenons pour mesurer dans le temps le comportement de la section de fonctionnement. 10 agrégats sont ressortis en ce qui concerne les produits de gestion et 5 pour les charges de gestion. Ils sont développés dans le document 3 du cas pratique (tableau synthétique de l'E.B.F.).

Chaque agrégat est accompagné d'une fiche détaillée liée à la base de donnée initiale et permettant le calcul de l'EBF (cf. le document 4 présentant l'agrégat "dépenses de personnel" et le document 2 l'agrégat "autres impôts et taxes"). Ainsi à partir du document 3 et des fiches détails telles que vues ci-dessus, il est possible de pouvoir expliquer toute évolution concernant les opérations de gestion.

Le **résultat financier** fait l'objet d'une analyse séparée comme le montre le document 5.

Le **résultat exceptionnel**, les transferts de charges font également l'objet d'un examen détaillé.

1.2.2 Base de données bilan

Ici, les comptes de la balance générale du compte de gestion (classes 1 à 5) sont saisis sur tableur pour leur solde net à la balance de sortie (cf. document 6).

Cette présentation en ligne sur plusieurs années permet de suivre plus précisément l'évolution des comptes de bilan et de déceler d'éventuelles anomalies (ex : un compte 238 non soldé depuis plusieurs années). Elle permet également de détailler et de retraiter le bilan synthétique présenté dans le compte de gestion pour l'examen de l'équilibre financier global de la collectivité.

1.3 L'analyse financière rétrospective

Une fois élaborée la base de données et opérés les regroupements par principaux agrégats, l'analyse financière permet :

- de déterminer les modalités de formation du résultat de fonctionnement de la collectivité
- d'observer par l'étude de son bilan la façon dont elle parvient à financer son patrimoine.

Afin d'appréhender les signes avant coureurs d'une éventuelle dégradation (ou amélioration) de sa situation financière.

1.3.1 L'examen du compte de résultat

L'examen se fait au travers d'un certain nombre de soldes intermédiaires de gestion (S.I.G.) permettant de mieux comprendre la formation du résultat de la collectivité et d'apprécier comment celle-ci parvient à dégager un excédent de ressources dans sa gestion courante.

La conduite de cette analyse suppose cependant que les comptes produits par la collectivité soient sincères au sens comptable (cf. dans la troisième partie : la sincérité des comptes) et qu'un certain nombre de retraitements soient opérés.

■ Les retraitements

Il n'est pas possible d'établir une liste exhaustive de tous les retraitements à opérer, retraitements indispensables pour que l'analyse financière rende compte de la réalité de la situation financière de la collectivité.

Nous en citerons quelques-uns, à chacun lors de son propre exercice d'analyse financière de voir, compte tenu de la pratique et des habitudes comptables de sa collectivité, les opérations à retraiter.

■ Rôles supplémentaires d'impôts locaux

Contrairement aux rôles complémentaires qui relèvent de l'année, les rôles supplémentaires se rapportent à des impôts dont les bases auraient dû être notifiées à la collectivité les années précédentes. Principalement, ces rôles supplémentaires se rapportent à la taxe professionnelle ou la taxe foncière bâtie des entreprises.

Depuis quelques années, certaines collectivités imputent le produit de ces rôles supplémentaires en produits exceptionnels (compte 778), mais la majorité le laisse encore au compte 7311.

Pourquoi faut-il enlever ces produits d'impôts locaux supplémentaires du compte 7311 ? En analyse financière, ils ne peuvent être considérés comme un produit de la gestion courante de l'exercice car ils se rapportent à des exercices précédents. (Le redressement des bases d'une entreprise porte souvent sur plusieurs exercices); il n'est donc pas possible de considérer que ce produit se rapporte à l'exercice où la collectivité le perçoit.

Pour certaines collectivités et certaines années les produits supplémentaires peuvent représenter 2 à 5 % de la masse du produit global et faussent l'analyse de l'évolution des produits des impôts locaux et le l'E.B.F. : l'année suivante ce produit peut ne pas se retrouver dans les comptes.

- Opérations exceptionnelles

Il n'est pas rare que des subventions liées à l'exploitation de certaines activités de la collectivité (par exemple saison culturelle, opération prévention été, etc....) versées plusieurs mois après la réalisation de l'action (temps nécessaire à la production des justificatifs, du bilan) soient comptabilisées sur l'exercice suivant si la collectivité a oublié d'opérer le rattachement de cette recette. Leur affectation en opérations exceptionnelles sur l'exercice en cours nous apparaît dès lors appropriée.

Faut-il lors de notre analyse les ré-imputer au bon exercice ?

Nous avons fait le choix dans notre cas concret, afin de rester en phase avec les résultats du compte de gestion, de ne pas les re-ventiler. La base de données fonctionnement sera par contre renseignée de leur absence sur le bon exercice afin de pouvoir, si besoin, expliquer les variations qui peuvent en découler.

- Dépenses de personnel

La masse salariale revêt une importance primordiale dans l'analyse financière, représentant le plus souvent le poste de charges le plus lourd. Or dans les collectivités locales, cette masse des dépenses de personnel est le plus souvent prise en montant brut sans tenir compte des remboursements d'organismes externes ou d'aides publiques pour certaines catégories employées (CEC – CES et emplois – jeunes).

Or, une évolution de ces dépenses en brut ou en net peut donner des significations différentes. Par exemple, pour les emplois – jeunes, la non-prise en compte des participations de l'Etat, voir du Département dans certains cas, montre pour les collectivités locales s'étant engagées dans cette politique, une forte hausse des dépenses de personnel (alors que l'impact en net est plus marginal). De même, à la fin du dispositif d'aides, si les collectivités locales titularisent ces emplois – jeunes, elles ne constateront pas forcément une évolution brute de leurs dépenses de personnel, mais elles auront bien une perte de recettes.

L'intérêt est de bien analyser cette charge en nette pour apprécier correctement son évolution dans le temps : voir sur cette question le doc. 4, fin du document.

On peut se rendre compte que la lecture des dépenses de personnel en brut ou en net, sur la base des mêmes éléments de la collectivité, peut traduire des choses bien différentes :

- en brut : évolution de + 1,42 % en 2001 et de – 0,26 % en 2003

- en net : évolution de + 2,48 % en 2001 et de + 1,17 % en 2003.

- **Les subventions d'équipement**

Elles relèvent pour les communes de la section de fonctionnement bien qu'elles ne correspondent pas à des charges de fonctionnement courant. Comptabilisées au chapitre 65, elles affectent directement l'EBF même si la collectivité fait le choix de neutraliser la charge par un transfert en section d'investissement ; la recette d'atténuation étant comptabilisée en compte 79 hors EBF. Il convient donc soit de retraiter, soit d'intégrer cette donnée lors de l'étude de l'EBF.

- **Les S.I.G.**

Le document 7 reprend pour les cinq dernières années écoulées l'évolution des différents SIG de cette collectivité. Les principaux soldes présentés sont :

- **L'excédent brut de fonctionnement (EBF)**

Ressource fondamentale (surplus monétaire) que la collectivité dégage de son fonctionnement courant.

- **Le résultat d'exploitation**

A l'EBF, est rajouté l'impact des politiques d'amortissements et de provisions.

- **Le résultat financier**

Ce résultat financier doit absolument être couvert par un résultat d'exploitation suffisant. C'est le cas dans notre exemple.

L'évolution des frais financiers est totalement dépendante de la situation dans laquelle se trouve la collectivité (plus d'endettement ou de désendettement) et d'éléments externes : coût de l'argent. Par exemple, une phase de désendettement avec un coût de l'argent s'élevant peut amener au même résultat financier qu'une phase d'endettement avec un coût de l'argent diminuant. L'analyse du résultat financier nécessite donc de faire un « zoom » particulier sur la dette.

- **Le résultat courant**

Somme des résultats d'exploitation et financier, ce résultat devrait rester positif pour couvrir tout ou partie du remboursement en capital.

- **Le résultat exceptionnel**

C'est la somme de tous les événements sans rapport avec l'exploitation habituelle de l'exercice.

- **Le résultat de l'exercice**

On constate que le résultat comptable de l'exercice n'est que la composante de différents résultats. L'analyser seul revient à faire un seul constat mathématique de son évolution, mais en aucun cas à expliquer si l'exercice écoulé a été bon sur le plan de la gestion financière.

Le résultat de l'exercice 2003, par exemple, apparaît à priori « moins satisfaisant » que celui de l'exercice 2002. Or il n'en est rien lorsque l'on examine les différents soldes intermédiaires qui ont conduit à sa détermination. L'EBF 2003 progresse, le résultat courant aussi. La diminution du

résultat de l'exercice 2003 ne provient, comme on peut le voir, que des seules opérations exceptionnelles qui, comme précisé ci-dessus, n'ont pas de lien véritable avec la gestion courante.

Un retour à la base de données permet d'apporter les explications nécessaires et de vérifier si les variations ne sont pas le résultat d'une procédure de rattachements modifiée par exemple, ou de fortes subventions exceptionnelles accordées.

Le résultat 2001 est également en retrait par rapport à l'année 2000 et, contrairement à 2003, l'EBF est également affecté. Là encore, la base de données apporte les explications : Une subvention d'équipement non neutralisée a affecté l'EBF ainsi que le résultat comptable de l'année. La collectivité a, par ailleurs, sensiblement augmenté au cours de cet exercice sa dotation aux provisions pour risques et charges d'exploitation (690 000 € dans notre cas pratique).

1.3.2 L'examen du compte de gestion

Le compte de gestion reste un document encore trop largement ignoré des analystes locaux. Il fourmille pourtant de renseignements fort utiles pour la gestion financière de la collectivité.

■ **La balance comptable**

Un des thèmes essentiels dans l'analyse financière, mais qui reste peu abordé, est l'analyse des comptes de bas de bilan, notamment ceux de la classe 4.

Longtemps considérés « comme l'affaire du comptable », ils représentent pourtant un intérêt stratégique pour la collectivité car ils peuvent révéler des dysfonctionnements dans le circuit du recouvrement de la recette ou du paiement de la dépense avec des incidences budgétaires parfois importantes (cf. : en annexe 3 le développement sur le bas de bilan : les comptes de tiers « majeurs »).

Leur suivi est facilité par la base de données « bilan » citée dans notre exemple.

- **Le bilan**

L'examen du passif (moyens de financement) et de l'actif (ce que possède la collectivité) va permettre de dépasser le cadre annuel de l'exercice en regardant comment la collectivité finance ses équipements.

Comme dans toute entité, deux analyses peuvent se faire :

- l'une ayant trait aux notions de fonds de roulement, BFR et trésorerie ;
- l'autre au poids respectif de certaines composantes dans l'actif ou le passif.

■ **FR/BFR/T trésorerie de la collectivité**

La base de données « bilan » permet de retraiter le bilan synthétique du compte de gestion en une présentation plus « fonctionnelle » (reclassement par cycle d'activités) pour mieux comprendre la formation de la **trésorerie**, différence entre **fonds de roulement** et **besoin en fonds de roulement**.

Le doc. 8 montre, pour notre collectivité, l'évolution de ces trois composantes :

- **le Fonds de roulement**

Le fonds de roulement correspond à la différence entre les ressources stables et les biens stables. Il permet d'apprécier s'il y a équilibre structurel des finances de la collectivité : il est de bonne gestion que le financement des dépenses d'investissement (biens stables) se fasse par des recettes stables (à

savoir par des ressources acquises définitivement : dotations, subventions, autofinancement...) et des emprunts à moyen et long terme.

Or, que constatons-nous dans notre exemple ?

Au cours des 5 dernières années, le fonds de roulement de la collectivité a toujours été négatif.

Au 31/12/2003, il était de - 4 255 905 € : s'agit-il d'un déséquilibre ?

La collectivité semble avoir fait le choix d'optimiser sa gestion de trésorerie en différant au maximum les rentrées d'emprunts (cf. plus bas ligne de crédit de trésorerie pour un montant de 3 399 000 €). Il ne s'agit donc pas d'un véritable déséquilibre si la situation au 31/12 **ne s'avère que ponctuelle**, dans l'attente d'une mobilisation d'emprunt. Pour s'en assurer, il convient d'examiner les restes à réaliser de cette collectivité ; si ceux-ci intégrés, le fonds de roulement est proche de zéro, voir excédentaire, l'équilibre structurel des finances de la collectivité est bien là.

- Le besoin en fonds de roulement

Il est retracé à partir du cycle d'exploitation du bilan. Il est obtenu par différence entre l'actif circulant (stocks, créances des redevables...) et les dettes diverses à moins d'un an (fournisseurs...). Il est un **bon indicateur de l'efficacité des procédures de paiement et de recouvrement au sein de la collectivité**.

Que constatons nous dans notre exemple ?

Au 31/12/2003, le besoin en fonds de roulement s'élevait à 1 404 235 € ;

En effet, une créance constatée, non encaissée, génère un besoin de financement. A l'inverse, une dette pas encore payée vient diminuer ce besoin de financement.

En fait, le besoin de fonds de roulement fluctue en fonction :

- de l'utilisation ou non de la trésorerie des budgets annexes (comptes 45)
- de l'état de recouvrement des créances ;
- des paiements en instance chez le comptable ;

d'où la nécessité, nous le rappelons, **pour optimiser sa gestion de trésorerie**, de bien appréhender l'étude des comptes de bas de bilan et **se rapprocher du comptable public** pour obtenir toute précision utile sur une créance ancienne ou le détail d'un compte.

- La trésorerie

La trésorerie n'est que la résultante entre le fonds de roulement (FR) et le besoin en fonds de roulement (BFR). Elle correspond à la somme des disponibilités et des dettes financières à moins d'un an. Elle ne peut jamais être négative en raison des contrôles opérés par le comptable conformément au décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Que constatons nous dans notre exemple ?

La collectivité présente au 31/12/2003 une trésorerie nette négative de 2 851 670 € (ne pas confondre avec le compte au Trésor). Ne pouvant réglementairement avoir de découvert, cette collectivité utilise en fait sa ligne de trésorerie à hauteur de 3 399 000 €, qu'elle devra rapidement consolider pour rétablir son fonds de roulement négatif ; cette dernière n'ayant pas vocation à financer de l'investissement. Dans les faits, pour les gestionnaires territoriaux, la permanence

d'utilisation de la ligne permet de ne pas avoir d'excédent de trésorerie dû à la mobilisation anticipée d'emprunts.

Poids respectif de certaines composantes dans l'actif ou le passif

Il convient pour compléter l'analyse de surveiller le poids et l'évolution de certaines composantes du bilan.

- La part des biens stables financée par les fonds propres
- La part des biens stables financée par les dettes

Ou encore :

- la part des dettes dans les capitaux permanents :

On s'aperçoit que ces dernières qui représentaient 21,15 % des capitaux permanents en 1999 n'en représentent plus que 15,52 % en 2003. Elles ont diminué de près de 10,3 millions d'euros entre 2001 et 2003, traduisant une politique de désendettement.

Il faut rapprocher ce constat de la progression des actifs immobilisés (+ 10 M€ en 2000) qui a nettement été freinée au cours de la même période.

Il est nécessaire de s'interroger sur cette faiblesse relative à l'investissement ; celle-ci semble correspondre au cycle électoral. La collectivité a limité ses investissements avant d'entamer son projet de mandat.

Cet exercice rencontre une limite importante, à savoir le fait que les biens soient comptabilisés pour leur valeur historique. L'analyse des composantes du passif est plus pertinente (poids des dettes / fonds propres).

2. Quelques observations

Dans ce cadre, l'analyse financière d'une collectivité porte :

- sur les conditions dans lesquelles a été réalisé son résultat de l'exercice ;
- sur les modalités de financement de ses investissements (haut de bilan) ;
- et les modalités de gestion des créances et dettes à court terme et de sa trésorerie (bas de bilan).

CHAPITRE 2 : LA PROSPECTIVE

Dans un contexte de réduction des marges de manoeuvre financière, de transfert de nouvelles compétences, il est indispensable d'élaborer des perspectives financières pour anticiper l'impact sur la structure financière des compétences transférées, d'évaluer les risques, la faisabilité des programmes d'investissement sur le moyen terme.

Réaliser une prospective fait partie intégrante de la construction de la stratégie financière de la collectivité. Elle repose principalement sur le plan pluriannuel d'investissement mais va bien au-delà puisqu'elle prend en compte également le fonctionnement, la fiscalité, l'endettement ...

Parce qu'elle permet de donner une vision globale de la structure, des marges de manoeuvre et des leviers sur lesquels la collectivité va pouvoir jouer, elle est également un instrument de communication à destination des élus, des services gestionnaires et des citoyens.

Une fois fondée une opinion sur la santé financière de la commune, en toute logique, les principales conclusions vont guider l'analyse financière prospective. Il doit être rappelé que l'objectif de l'analyse financière prospective c'est d'apprécier la faisabilité financière du projet de la collectivité.

Il n'existe pas de méthode normalisée pour l'analyse financière prospective. Cependant, la démarche la plus fréquente est le rapprochement entre la capacité de financement disponible et le besoin de financement nécessaire à l'investissement.

1. Les préalables à l'élaboration d'une prospective

La prospective s'effectue dans le prolongement de l'analyse rétrospective. Elle a pour objectif de donner au décideur une vision de la structure financière de sa collectivité qui dépasse l'annualité, d'alerter sur les risques de dérives éventuelles afin de prendre les mesures correctrices nécessaires.

Elle permet de répondre aux questions concrètes suivantes :

- Quel est le volume d'investissement réalisable en maintenant les équilibres actuels ?
- A quelles conditions peut-on réaliser les nouveaux investissements ?
- Les coûts induits en fonctionnement des nouveaux investissements risquent-ils de grever mon E.B.F. ?
- Comment faire face aux développements des nouveaux services rendus à la population ?
- Quelles sont les modalités de financement des nouveaux investissements ? quelle est la part de financement par ressources propres et définitives et quelle est la part d'emprunt ?

La réalisation d'une prospective suppose le recensement d'un certain nombre d'informations qui, pour certaines, dépendent directement de la collectivité (ce sont les données endogènes) et pour les autres sont des hypothèses formulées au niveau national par des « experts », banques, cabinets de conseil, INSEE... (données exogènes).

La réalisation de la prospective suppose la collecte d'informations dans plusieurs services de la collectivité. Il faut au minimum récupérer les informations suivantes :

- avoir établi une analyse financière rétrospective,
- le bilan social,
- les annexes budgétaires telles que l'état prévisionnel d'extinction de la dette, la structure de la dette
- le Plan Pluriannuel d'Investissement regroupant les principales opérations de la collectivité ventilées en dépenses et en recettes, en fonctionnement et en investissement avec un rythme de mise en service prévisionnel des équipements,
- les documents fiscaux : le 1259 MI permet de connaître les bases nettes des 4 taxes et les taux, le 1259MI ter isole l'évolution nominale et physique des bases. Le 1386Mbis TH synthétise l'ensemble des informations utiles concernant la taxe d'habitation, à savoir la valeur locative brute, le nombre de rôles, la politique d'abattements de la collectivité.

2. Les objectifs de gestion

- Quels sont les objectifs que la collectivité s'est fixé en termes de CAF ?
- Capacité de désendettement ?
- Quels sont les engagements actuels et incontournables de la collectivité ?
- Quels objectifs en termes de fiscalité, d'excédent de clôture ?

Recueillir ces informations permet de donner un cadre à la simulation et de faciliter les comparaisons de simulations puisque les critères de choix sont connus.

3. Prospective et programmation

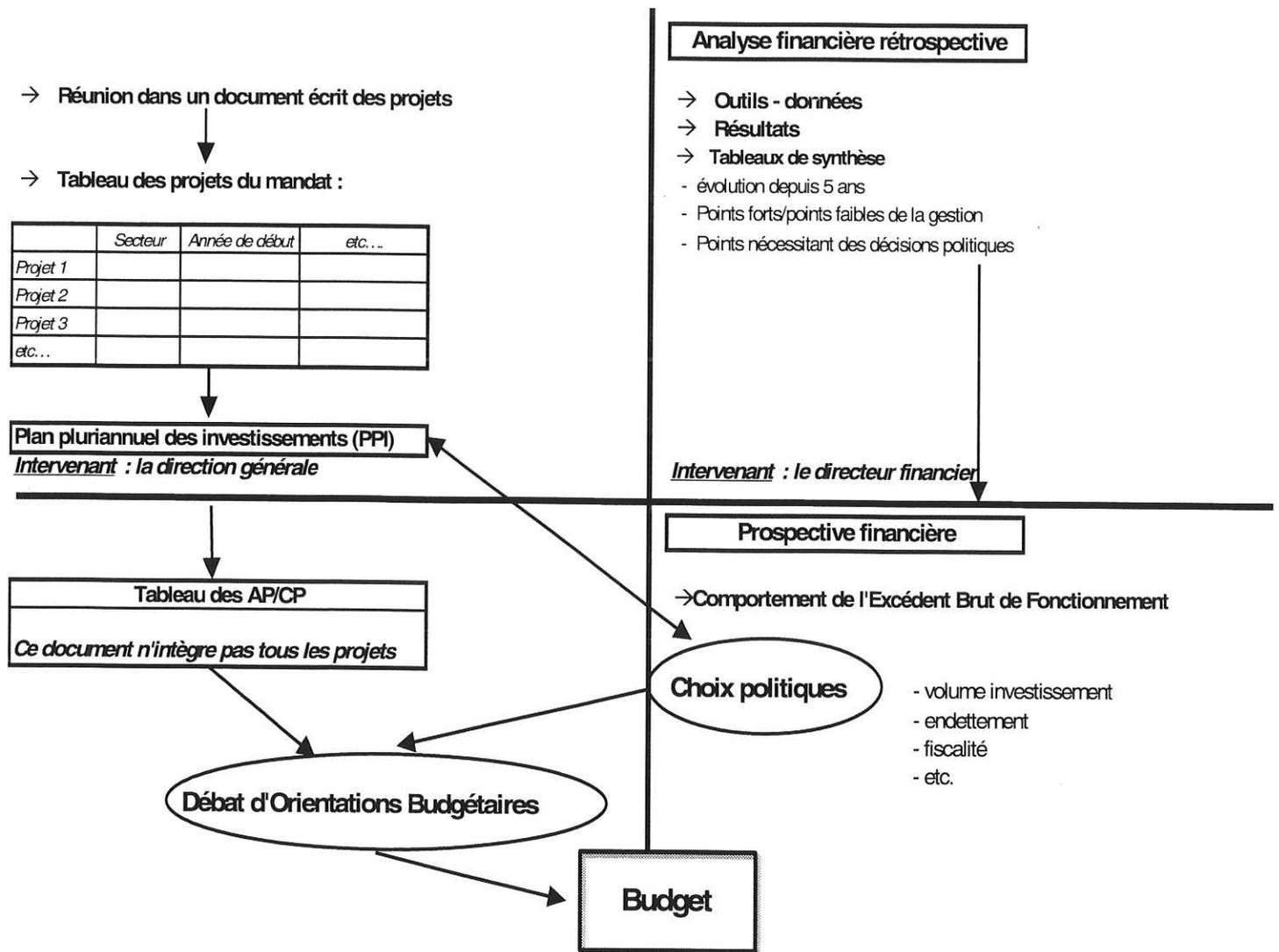
Combien de scénarios à envisager ? Quels travaux à réaliser et avec quel degré d'approfondissement ? Privilégier la quantité et des travaux trop détaillés font perdre de vue l'essentiel. Si l'analyse financière rétrospective a pour but de montrer comment la collectivité assure ses grands équilibres et son financement, l'analyse financière prospective doit aussi faire ressortir les conséquences sur les grands équilibres financiers de la collectivité des projets à réaliser.

Cela doit aboutir à un scénario de référence qui aura intégré nombre d'éléments essentiels :

- les événements externes à la collectivité : évolution du cadre institutionnel et législatif par exemple, impact sur les compétences à exercer ;
- l'analyse financière rétrospective ;
- politiques contractuelles engagées et stock d'investissements ;
- risques financiers : sincérité des comptes, consolidation des comptes.

L'articulation entre les différents documents concourant à la prospective peut être schématisée ainsi :

Schéma d'une analyse financière au service de la prospective



Intervenants : Elus
 Direction générale
 Direction financière

Dans ce schéma, la partie basse à gauche va concentrer la stratégie affichée (publique) de la collectivité, résultante de synthèse des projets financiers, de la situation financière et des choix stratégiques opérés pour réaliser ces projets.

On peut constater que le budget garde seulement un rôle de prévisions de crédits, il n'est plus un moment de choix stratégique. Le budget prévisionnel servira à mesurer avec le réalisé les écarts dans son exécution, par exemple entre le résultat prévisionnel et celui constaté ou sur le niveau d'engagement des crédits de paiement.

4. Une prospective de ville moyenne

■ Les données nécessaires à la prospective

Concernant le fonctionnement, la base de données va être prolongée sur les années à venir (cf. les documents en annexe de notre cas pratique) : Se situer jusqu'à l'année du renouvellement du mandat électif ou le faire sur une période qui n'excède pas 6 ans, car au-delà il est difficile de construire des hypothèses de travail fiables.

Plusieurs outils sont utiles pour prolonger la base de données. Nous n'en citerons que certains :

- Le profil d'extinction de la dette ainsi que son degré d'exposition aux risques de taux.
- Le bilan social concernant le personnel : il s'agit en effet d'un élément essentiel qui ne figure pas dans les comptes des collectivités territoriales mais qui peut apporter beaucoup d'explications sur la politique de ressources humaines conduite : effort de formation et dans quels objectifs par exemple. De même, la pyramide des âges doit permettre de constater si des marges de manœuvre se dessinent. On connaît l'importance des recrutements dans les années 1980 dans nos collectivités et qu'entre 2005 et 2010, pour certaines, de nombreux départs à la retraite vont s'opérer. Cette situation est-elle bien appréhendée dans toutes les collectivités ? Est-ce un facteur de marge de manœuvre ?
- Les divers états transmis par l'Administration Fiscale ; l'état 1386 bis TH par exemple, permet d'anticiper les évolutions de population.
- La liste des projets qui peuvent modifier le tissu fiscal. ex : un important programme de démolition de logements.
- La liste des satellites et partenaires de la collectivité ainsi que les principaux risques qu'ils peuvent éventuellement représenter.
- La liste des provisions constituées, des engagements donnés, des engagements reçus.

■ Prospective - ville moyenne :

Les documents 1 à 5 déroulent cette prospective à partir de la même base que pour l'analyse financière rétrospective en tenant compte des évolutions plus probables des postes dépenses et recettes en fonctionnement..

La prospective doit répondre à plusieurs objectifs :

- savoir dans le temps comment l'E.B.F. va se comporter à partir de certaines hypothèses retenues dans la gestion de la collectivité :
- appréhender la capacité à réaliser le programme du mandat, celui-ci ayant été défini, priorisé et chiffré préalablement.
- corriger les faiblesses décelées par l'analyse rétrospective.

Détermination de la C.A.F.

A partir de l'E.B.F., la C.A.F. va être déterminée en tenant compte essentiellement de la situation existante de l'état de la dette.

CAF = EBF + crédit net des comptes 76,77 (sauf 775, 776,777), 79 – débit net des comptes 66, 67 (sauf 6741, 675, 676)

Dans le cadre d'un **raisonnement simple**, n'oublions que ce que nous voulons trouver, c'est notre capacité à investir, nous considérons que cette C.A.F. future va servir en totalité au service de la dette nouvelle.

Par exemple, dans le doc. 9, la C.A.F. moyenne ressort à 1,56 M€ représentant une possibilité d'emprunts de 21,2 M€ sur 20 ans au taux de 4 %.

Disponibilité pour les futurs investissements

A cette enveloppe d'emprunts possibles, vont s'ajouter les ressources externes possibles pour les investissements futurs (subventions, FCTVA, taxes d'urbanisme, amendes de police) ou internes (cessions de patrimoine).

Le doc. 10 retrace la détermination des financements possibles pour les années 2004 à 2007. Ici, les subventions ne sont pas intégrées volontairement, sachant que dans le plan de financement (cf. PPI), toutes les opérations projetées intègrent un prévisionnel de subventions. Il nous semble risquer de considérer ces recettes comme certaines tant que la collectivité n'a pas en sa possession les arrêtés de subventions. Lorsque ces subventions sont obtenues, il vaut mieux les rajouter à l'enveloppe disponible pour les investissements futurs.

Observations

Il s'agit là d'un schéma qu'un public averti qualifiera de trop simple, c'est vrai, mais il constitue une hypothèse de référence qui sera ajustée en permanence pour tenir compte :

- d'un E.B.F. plus ou moins important en fonction de la maîtrise de la collectivité de sa gestion ;
- du niveau de subventionnement accordés par des partenaires externes ;
- de la politique menée sur la cession du patrimoine, étant rappelé que le patrimoine pouvant être vendu est, par définition, celui non classé dans le domaine public participant à l'exercice des compétences de la collectivité, et que tout patrimoine cédé a pour conséquence a priori une réduction des charges (sauf le cas plutôt exceptionnel dans les collectivités locales où les revenus tirés de l'exploitation de celui-ci sont supérieurs aux charges).

La mise à jour annuelle de la prospective et une bonne évaluation des écarts entre les prévisions et les réalisations resteront les meilleurs outils de pilotage pour la collectivité.

Troisième partie :

l'analyse financière : des débats inévitables

Si l'analyse financière reste avant tout une technique reposant sur les principes admis par les professionnels, il faut également intégrer des questions importantes plus ou moins anciennes relatives à l'analyse financière :

- Les engagements hors-bilan : chaque collectivité signe annuellement nombre de contrats, de conventions, à incidence financière, mais qui ne vont pas impacter immédiatement les comptes : par exemple engagement de participer à une déviation autoroutière ;
- La consolidation : cette question n'est pas nouvelle, on en parle depuis plus de 10 ans dans les collectivités territoriales. Avant de se précipiter sur une mise en œuvre de consolidation, il convient de bien appréhender le champ possible de toute consolidation ;
- La normalisation et la certification des comptes, c'est le débat le plus récent et auquel tout responsable financier doit être attentif. Il est certain que les collectivités n'échapperont pas à cela dans un proche avenir, aujourd'hui il convient de les y préparer.

CHAPITRE 3 : LES ENGAGEMENTS HORS BILAN

Il est fréquent que les « experts » divergent quant aux conclusions à tirer de l'analyse des comptes d'une collectivité. Ces querelles, courantes lors des audits financiers, ont pour effet de plonger le profane dans la perplexité et de nuire à la crédibilité de l'analyse financière. Ce phénomène tient en grande partie à la délimitation du périmètre de l'analyse, et plus spécifiquement à l'intégration d'éléments plus ou moins aisés à appréhender. Parmi ceux-ci, figurent en tête de liste les engagements hors bilan, qui peuvent représenter une masse financière considérable.

Hormis les engagements faisant l'objet de provisions spéciales, la plupart d'entre eux font encore rarement l'objet de l'attention qu'ils méritent. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de définir et de lister les engagements avant d'examiner les modalités de leur prise en compte.

1. Définition

Reprenant celle du plan comptable général de 1982, les nomenclatures du secteur public local donnent une définition des engagements hors bilan. Ainsi la M14 les caractérise comme les « *droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine, ou des engagements ayant des conséquences financières sur les exercices à venir.* »

N'ayant par définition pas fait l'objet de réalisation, les engagements hors bilan ne sont pas reportés dans la comptabilité « ordinaire ». Ils peuvent toutefois être comptabilisés de façon facultative, grâce aux comptes de classe 8. La tenue d'une telle comptabilité vise à restituer une image fidèle de l'état financier de la collectivité.

2. Les types d'engagements

Il est délicat d'établir une typologie des engagements hors bilan, tant ils sont de natures différentes. Il est cependant possible de dresser deux catégories d'engagements, selon qu'ils constituent un risque potentiel (engagements donnés) ou un gain probable (engagements reçus). Cette distinction, opérée par la nomenclature M14, permet de dresser un inventaire, lequel demeure toutefois non exhaustif.

2.1 Les engagements donnés

Dans cette catégorie nous retrouverons les engagements financiers ou juridiques :

■ Les engagements financiers

- Le crédit-bail : la gestion par crédit-bail reste peu répandue, la location lui étant souvent préférée pour les biens se dépréciant rapidement (véhicules, informatique). L'évaluation peut être effectuée au moyen de l'échéancier remis par le crédit bailleur.
- Les garanties d'emprunt : la collectivité peut se porter caution des emprunts contractés par divers organismes à condition que les opérations visées par l'emprunt présentent un intérêt local et que cet intérêt relève des compétences de la collectivité garante¹⁵. L'octroi des garanties est subordonné à la vérification préalable de trois conditions de plafonnement, de partage, et de division du risque. Les annuités restant à courir font l'objet de provisions spéciales à hauteur de 2.5% de leur montant total. Cette règle ne concerne pas les garanties accordées aux organismes gérant des logements sociaux, d'intérêt général.
- Les « produits structurés » constituent une variante des instruments financiers. Ces produits combinent souvent les garanties fermes (swaps) et les garanties optionnelles (cap et floor). Ces prêts sont caractéristiques de l'offre bancaire des années 2000. Leur évaluation est effectuée au moyen de la courbe anticipée des taux.

- Les risques de taux : Le risque de taux naît dès lors que 2 flux de sens inverse ne se compensent pas strictement. ils sont inhérents aux emprunts à taux variable ou révisable : toute hausse des taux courts (EONIA, EURIBOR et dérivés) renchérit leur coût. A l'inverse les risques de taux sur les emprunts à taux fixe peuvent se révéler en période de déflation forte.
- Les instruments financiers L'utilisation des instruments financiers a été rendue possible sous certaines conditions pour les collectivités locales et territoriales depuis la circulaire interministérielle du 15 septembre 1992 confortée par celle du 4 avril 2003. Ces instruments sont destinés à aider les collectivités à mieux maîtriser et gérer le risque de taux et constituent un complément technique aux clauses des contrats d'emprunt. Les instruments utilisables sont essentiellement les swaps et les options.
- les risques de change : ils résultent des emprunts contractés en devises, lesquels sont pénalisés par tout affaiblissement de l'euro par rapport à la monnaie d'émission. En effet, les annuités sont réglées en devises. L'enjeu financier peut être élevé car il porte non seulement sur la partie intérêts mais aussi sur la partie amortissement.

■ Les engagements juridiques

- Les Engagements résultant de protocoles de gestion déléguée : associations, SEM ou EPCI gérant un service public, partenariat public privé (PPP) : La gestion déléguée peut comporter des risques en cas de défaillance du cocontractant qui selon le type de service public obligerait la collectivité à assurer la continuité de l'exploitation. L'évaluation de ce risque est mené au cas par cas, en prenant notamment en compte les dispositions contractuelles.
- Risques liés à des procédures juridiques, des phénomènes naturels ou des accidents industriels : Confrontées à l'augmentation généralisée des risques, les collectivités sont confrontés parfois sans le savoir des engagements de ce type.

2.2 Les engagements reçus

Les engagements donnés pourraient être classés dans la catégorie des engagements reçus, puisqu'une collectivité peut bénéficier de la plupart de ces avantages. En pratique, cette occasion se présente rarement ; c'est pourquoi seuls les engagements les plus fréquents sont développés ci-dessous.

■ Le crédit-bail

les collectivités ont, ou pour certaines ont eu, la faculté d'octroyer des crédits baux. Il s'agit en effet d'un outil classique d'aide à l'immobilier d'entreprise. Celui-ci se caractérise par un échéancier de remboursement, à l'issue duquel le contractant bénéficiaire reçoit le bien en pleine propriété. Ces contrats présentent souvent un risque pour les collectivités dans la mesure où ces aides assimilables à des prêts, sont fournies à des bénéficiaires dont les garanties financières sont souvent insuffisantes.

■ les subventions en annuité

Une collectivité peut percevoir des subventions destinées à financer les annuités résultant d'emprunts ayant permis de réaliser une opération d'investissement. La défaillance, ou plus souvent les décisions d'ajournement des versements des collectivités versantes a pour conséquence de déséquilibrer le plan de financement de l'opération. La collectivité bénéficiaire doit alors contracter un emprunt pour y pallier.

■ Les politiques contractuelles

Certains projets d'investissement des collectivités locales sont financés par des fonds extérieurs, tels les contrats de plan état/régions. Il s'agit ici davantage d'un engagement politique que d'un engagement juridique, ainsi que l'a confirmé le conseil d'état. Selon ce dernier, un contrat de plan " n'emporte en lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit " (Conseil d'Etat, arrêt du 25 octobre 1996, "Association Estuaire-Ecologie"). Or toute remise en cause de ces financements peut porter sévèrement atteinte à des projets jugés essentiels pour le développement d'un territoire. La difficulté réside dans l'évaluation du risque, déterminée par des contingences exogènes.

2.3 L'appréhension des engagements hors bilan : pistes de réflexion

La difficulté d'appréhender et surtout de chiffrer des engagements de natures si différentes est au cœur de la problématique du diagnostic financier. En effet, la réalisation de certains risques peut directement et instantanément porter atteinte à la solvabilité d'une collectivité apparemment en bonne santé.

Aussi, la sincère appréciation des engagements hors bilan intéresse-t-elle au premier chef les créanciers. De même, et malgré l'insuffisance des dispositifs de comptabilisation, les décideurs locaux ne devraient pas ignorer l'épée de Damoclès placée au-dessus de leur tête. Or seuls les cas ayant défrayé la chronique dans le passé ont fait l'objet de mesures ciblées, telle l'obligation d'enregistrer des provisions à l'occasion de garanties d'emprunt accordées.

Ce corpus juridique ne paraît pas prendre la mesure des risques générés par les engagements hors bilan, lesquels vont d'ailleurs en s'intensifiant au fur et à mesure que les outils de gestion publique se multiplient. Outre les dispositifs existants, d'autres voies semblent devoir être explorées afin d'appréhender le plus justement possible la situation financière réelle des collectivités.

2.3.1 Les dispositifs existants

On en distingue deux principaux :

■ Le provisionnement

Il permet de constater comptablement une charge probable et de mobiliser de façon prévisionnelle des ressources qui seront disponibles en cas de réalisation du risque.

Cet outil n'est obligatoire que depuis la mise en place de la M14 et reste de plus confiné à quelques risques, comme les garanties d'emprunt. Ceci ne permet pas de prendre en compte les autres créances douteuses ou la dépréciation d'immobilisations, sauf dans les collectivités vertueuses (et peu inquiètes de leur situation financière) qui s'imposent cet exercice.

■ Les annexes budgétaires :

Ils renferment nombre d'informations sur les engagements hors bilan, tel les comptes des satellites bénéficiant de concours financiers conséquents. Restitués sous des formes hétérogènes et peu explicites pour le profane, ces éléments présentent un intérêt limité. Leur seule présence ne peut suffire à évaluer l'ensemble des risques.

2.3.2 Les voies à explorer

■ La généralisation de l'autorisation d'engagement y compris en recettes

La principale difficulté d'appréhender les engagements hors bilan résulte de l'horizon lointain de leur probable réalisation. Il est donc question d'un nouveau conflit avec le principe d'annualité. Cette difficulté a pu être contournée en matière de gestion des investissements grâce à la mise en place d'autorisations de programme. Ces dernières sont aujourd'hui limitées à la prise en compte de programmes d'équipement pluriannuels. Elles sont obligatoirement présentées à l'occasion du débat d'orientations budgétaires.

Or celui-ci a pour vocation d'évoquer les projets de la collectivité et ses perspectives financières. Il apparaîtrait naturel que les engagements hors bilan, influençant l'avenir, y trouvent une place.

■ L'auto évaluation des engagements

L'évaluation des engagements serait effectuée par les collectivités sous leur propre responsabilité et selon le principe de permanence des méthodes. Si cette voie n'offre pas de garantie particulière quant à la pertinence des estimations, elle permettrait néanmoins de disposer de chiffres insérables dans une analyse.

2.3.3 Conclusion

Bien qu'ils soient porteurs d'incertitudes financières majeures, les engagements hors bilan restent peu pris en compte dans le champ de l'analyse financière. Cela tient sans doute à leur extrême diversité, qui interdit de dégager une méthode générale d'évaluation. Face à la multiplication des interventions des collectivités, il est vraisemblable que cette situation ne pourra désormais plus perdurer très longtemps. Elle illustre l'amélioration possible de la gestion des risques dans le secteur public.

CHAPITRE 4 : LA CONSOLIDATION

1. Consolidation des comptes

1.1 Budget principal et budgets annexes

La consolidation des comptes telle qu'elle se pratique dans le réseau du Trésor Public pour le compte des collectivités repose sur quelques principes simples :

- la consolidation concerne l'ensemble des budgets annexes, y compris ceux qui retracent des opérations d'aménagement (lotissement, ZAC, etc...),
- elle intervient en une seule fois : pas de consolidation intermédiaire de l'ensemble des budgets annexes, voire par catégorie de budgets annexes,
- elle est globale : la totalité des données comptables est consolidée et pas seulement les comptes de bilan.

Un certain nombre de travaux préparatoires restent incontournables pour assurer la cohérence de l'ensemble :

- l'identification et l'élimination des opérations réciproques entre budget principal et budgets annexes, voire dans des cas plus rares entre budgets annexes,
- l'harmonisation des nomenclatures comptables : il s'agit d'établir une table de concordance entre la M14, la M4, la M22, etc.....avant de procéder à la fusion de l'ensemble,
- le retraitement d'un certain nombre d'opérations lorsque l'erreur d'imputation est manifeste (au nom de la transparence financière et de la sincérité des comptes).

Les grandes lignes de la méthode d'analyse reposent sur le logiciel SAFRAN qui devrait prochainement évoluer vers une plus grande automatisation des procédures (notamment au niveau de la collecte des données) avec la généralisation de l'application HELIOS :

- la situation de la collectivité « consolidée » est appréciée dans sa globalité,
- le poids de chaque budget annexe est retracé à chaque grande étape de la démarche : résultat, dette, fonds de roulement, autofinancement, etc.....,
- en cas de problème spécifique posé par un budget annexe, une étude complémentaire peut être proposée.

1.2 Le cadre nouveau des E.P.C.I.

En ce qui concerne les études réalisées jusqu'à présent sur la consolidation des comptes des établissements publics intercommunaux, la méthode retenue ci-dessus a permis de mettre en évidence un certain nombre de spécificités :

- les rubriques consacrées à la fiscalité nécessitent un développement dans le tableau des soldes intermédiaires de gestion afin de faire ressortir les reversements de produit perçu, (attributions de compensation et dotations de solidarité communautaire),
- il est essentiel d'apporter un éclairage précis sur les caractéristiques de la dotation globale en explicitant les notions de CIF (coefficient d'intégration fiscale) et de ERPF (écart relatif du potentiel fiscal) et en analysant les fiches DGF éditées par la DGCL,

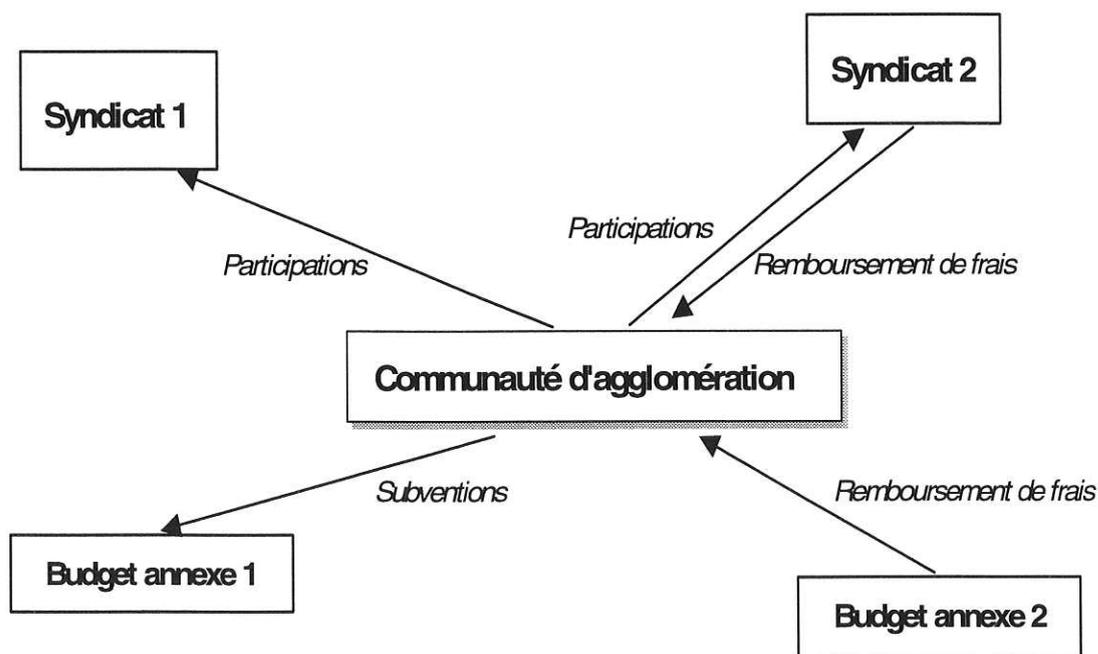
- la problématique des opérations de mise à disposition de l'actif et du passif des services transférés à l'intercommunalité est extrêmement complexe et nécessite une analyse précise à l'aide des comptabilités des autres collectivités : il s'agit tout d'abord de « neutraliser » les opérations d'ordre correspondant aux mises à disposition effectivement enregistrées en comptabilité et qui ne participent pas réellement aux flux d'investissement ; puis il est nécessaire de « corriger » certains postes du bilan, et notamment ceux consacrés à la dette, lorsqu'à contrario les écritures n'ont pas été passées,
- la prudence doit rester de mise lors de l'analyse du fonds de roulement et il est nécessaire d'avoir une bonne connaissance, notamment la première année, des restes à réaliser (travaux et emprunts) « transférés » par les communes à la structure intercommunale,
- l'analyse des résultats consolidés doit impérativement tenir compte des reversements des excédents ou des financements des déficits des différents services transférés : en effet, il s'agit dans tous les cas de produits ou de charges exceptionnels.

1.3 Une première approche de la consolidation en intercommunalité

Soit une communauté d'agglomération qui assure directement et par le biais de ses budgets annexes une partie de ses compétences obligatoires et optionnelles. L'autre partie est déléguée à des syndicats.

La comptabilité de la communauté d'agglomération (CA) enregistre ainsi plusieurs flux entrants et sortants avec les budgets annexes et les syndicats. On peut schématiser ces flux de la manière suivante :

Relations communauté d'agglomération / budgets annexes et syndicats mixtes



La consolidation des comptes de la CA nécessite au préalable l'identification des dépenses et recettes entre le budget principal, les budgets annexes et les syndicats. Sur la base d'une hypothèse simplificatrice qui consiste à l'application de la nomenclature M14 par les cinq structures de l'exemple, on peut isoler les différents flux:

- Les flux sortants du budget principal vers les syndicats sont enregistrés dans le compte 655 - contingent et participations obligatoires. Ils sont comptabilisés en recettes dans les budgets des syndicats au compte 747 - participations.
- Le budget principal contribue à la couverture du déficit des budgets annexes par le versement de subventions exceptionnelles (compte 674). C'est une recette qui est comptabilisée au compte 7552 dans le budget annexe.
- Dans certains cas, la structure intercommunale peut demander aux budgets annexes et aux syndicats le remboursement de frais de structure (frais de gestion, mise à disposition du personnel etc.). Ces remboursements sont comptabilisés en dépenses au compte 628 (pour la budgets annexes et les syndicats) et en recettes du budget principal au compte 75. Lors de la consolidation, il convient bien entendu de prendre en compte ces flux.

2. Consolidation des risques en analyse financière

L'analyse financière du secteur public s'est toujours heurtée à la question suivante : Qu'est-ce qu'on analyse ?

En effet, les domaines d'interventions des collectivités locales sont de plus en plus étendus et prennent des formes juridiques et financières de plus en plus complexe et hétérogènes. La décentralisation mise en œuvre depuis plus de 20 ans a considérablement modifié le paysage institutionnel avec l'apparition de nouvelles structures intercommunales et le développement de l'économie mixte.

Ces bouleversements modifient de fait les résultats de l'analyse financière en imposant à ces auteurs de s'interroger sur le périmètre de l'analyse d'une part et sur la méthode d'intégration de l'ensemble de tous les satellites d'autre part.

Consolidation des comptes ou consolidation des risques ?

La mise en œuvre de l'instruction budgétaire et comptable M14 a créée dans un premier temps les conditions favorables à l'intégration comptable de l'ensemble des structures à l'instar des pratiques comptables du secteur privé. L'obligation de fournir des informations financières annexées aux documents budgétaires de la collectivité démontre la volonté du législateur d'engager la réflexion sur les différents risques encourus.

Pour mémoire, il convient de citer les documents suivants :

- Consolidation des résultats du budget principal avec les budgets annexes (hors CCAS),
- Liste des structures intercommunales auxquelles appartient la collectivité,
- Etat des engagements donnés, notamment les garanties d'emprunts,
- Liste des concours aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions,
- Bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes au bénéfice desquels la commune a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de la moitié du budget de l'organisme,
- Les comptes et annexes produits par les délégataires de service public.

Cette obligation donne déjà une situation générale des engagements de la collectivité mais apporter de réponse sur les liens réels, et donc les risques, avec tous ses organismes.

La question à laquelle il faut alors répondre est alors quel périmètre retenir.

La Cour des Comptes dans son rapport public de 1991 indiquait : « il n'est pas de crise financière constatée où les satellites de la collectivité n'aient joué un rôle, souvent majeur, dans ses difficultés, contribuant au surplus à dissimuler aux yeux de tous la gravité de la situation ».

Cette question devient essentielle et un préalable incontournable avant toute analyse financière. L'externalisation, la débudgétisation d'activités communales et le transfert de compétences à des établissements publics intercommunaux en rendant la consolidation comme indispensable, imposent de bien définir et de délimiter les relations juridiques et financières que la collectivité locale noue avec l'ensemble de ses partenaires. La question initiale se précise alors en quels sont les risques encourus par la collectivité.

Répondre à cette question nécessite une information la plus exhaustive possible sur les engagements pesant sur la collectivité en cas de défaillance de ses satellites pour les classer par ordre d'importances, une situation financière régulière et fiable de ses satellites afin d'anticiper toutes dérives. L'hétérogénéité des satellites présents dans l'environnement des collectivités locales déplace donc très rapidement le débat sur la consolidation des risques.

Une fois le recensement fait, l'analyste financier devra déterminer le niveau du risque encouru à partir duquel il est nécessaire d'intégrer le satellite à l'analyse financière. Cette détermination et cette différenciation sont obligatoires. La société d'économie mixte d'aménagement dans laquelle la ville est majoritaire fait certainement porter un risque financier et juridique plus important que son association philatélique même si les fonds publics représentent plus de la moitié de son faible budget.

Il est alors à ce stade nécessaire d'obtenir une validation politique du périmètre de l'analyse. En effet, ne relevant d'aucune obligation légale, la consolidation des risques n'est pas seulement une opération technique, mais comporte aussi un choix politique qui facilitera le travail et la pertinence de l'analyse.

L'objectif n'est plus une consolidation comptable telle qu'elle est pratiquée par les sociétés privées, mais d'alerter les élus sur les risques qui pèsent sur leur collectivité en les déterminant proportionnellement aux liens juridiques et financiers, ainsi qu'en rapport avec le service rendu à la population, par les satellites.

La démarche de la consolidation permet, même si elle n'est pas conduite jusqu'à son terme, la mise en place d'un contrôle de gestion sur les satellites de la collectivité et d'engager une réflexion sur les modes de gestion de certaines activités. Elle devient alors pour les élus comme pour les techniciens un véritable outil de management.

Normalisation et certification des comptes des communes et des communautés à fiscalité propre

A l'heure actuelle, les normes comptables auxquelles sont soumises les communes et les communautés à fiscalité propre, sont contenues dans l'instruction budgétaire et comptable M14. Ces normes sont en retrait par rapport aux normes IPSAS (International public sector accounting standards) érigées par le comité "secteur public" de l'IFAC (International federation accounting committee), en particulier en matière d'évaluation des actifs et des dettes, d'amortissement et de provision.

Les comptes de ces collectivités ne paraissent donc pas certifiables actuellement selon les standards internationaux, ni même selon les normes nationales en vigueur, lorsqu'on relève, sur le terrain, les lacunes importantes, par exemple, en matière de comptabilité patrimoniale, de rattachement des charges et des produits de fonctionnement à l'exercice, de justification des restes à réaliser inscrits au compte administratif et de provisionnement des risques induits par les engagements donnés aux "satellites" publics ou privés intervenant pour le compte des collectivités.

Par ailleurs, le système actuel de comptabilité publique reposant sur la dualité des comptes présentés par l'ordonnateur et par le comptable, chacun ne pouvant contrôler, sous tous ses aspects, la comptabilité de l'autre, avec un comptable sanctionnable par le juge des comptes, principalement sur la régularité et très secondairement sur la sincérité des comptes, et un ordonnateur responsable, en principe, de la sincérité et de la fidélité des comptes, mais non sanctionnable en droit sur ces deux aspects, est, en l'état actuel, inadapté à un processus de certification des comptes par un auditeur externe indépendant.

Annexes

Annexe 1 : Présentation des comptes d'un OPAC

Annexe 2 : Analyse et traitement de certains postes

Annexe 3 : L'examen de quelques comptes de bilan

Annexe 4 : La pratique des consultants – Méthode KPMG (tableau de situation financière, tableau des soldes intermédiaires de gestion et tableau de financement)

Annexe 5 : Un référentiel adapté au plan comptable général : l'analyse financière des entreprises (cf. analyse de KPMG)

Annexe 6 : Liste des documents pour le cas pratique "ville moyenne"

Annexe 7 : Bibliographie

Annexe 8 : Les tableaux inclus dans SAFRAN

Annexe 9 : Liste des personnes ayant participé aux séances du groupe de travail – analyse financière

Annexe 1 : présentation des comptes OPAC

TABLEAU DE REPARTITION DES TACHES ENTRE LE COMPTABLE ET
L'ORDONNATEUR POUR L'ETABLISSEMENT DES ETATS FINANCIERS

Documents de synthèse	Documents produits par :	
	l'ordonnateur	le comptable
ANNEXE I : Compte financier		X
ANNEXE II : Modalités de consolidation des résultats d'exploitation		X
ANNEXE III : Bilan		X
ANNEXE IV : Compte de résultat consolidé		X
ANNEXE V : l'Annexe :		
- tableau n° 0 : Tableaux de rapprochement des amortissements techniques et financiers	X	
- tableau n° 1 : Engagements hors bilan	X	
- tableau n° 2 : Tableau des affectations de résultat	X	
- tableau n° 3 : Résultats de l'office au cours des cinq derniers exercices	X	
- tableau n° 4 : Tableau des mouvements des postes de l'actif immobilisé	X	
- tableau n° 5 : Tableau des amortissements (I)	X	
- tableau n° 6 : Tableau des amortissements (II)	X	
- tableau n° 7 : Tableau des provisions	X	
- tableau n° 8 : Etat des dettes	X	
- tableau n° 9 : Etat des créances		X
- tableau n° 10 : Eléments relevant de plusieurs postes du bilan	X	
- tableau n° 11 : Tableau des filiales et participations	X	
- tableau n° 12 : Frais d'établissement - Frais de recherche et de développement	X	
- tableau n° 13 : Evaluation des éléments fongibles de l'actif circulant	X	
- tableau n° 14 : Ventilation par nature des frais d'acquisition imputés au cours de l'exercice	X	
- tableau n° 15 : Incorporation des coûts internes et des frais financiers de l'exercice dans le coût de production des immobilisations	X	
- tableau n° 16 : Incorporation des frais financiers et des coûts internes de l'exercice au coût de production des stocks	X	
- tableau n° 17 : Comptes rattachés	X	
- tableau n° 18 : Produits et charges imputables à un autre exercice	X	
- tableau n° 19 : Transferts de charges	X	
- tableau n° 20 : Tableau récapitulatif par nature des charges et produits sur exercices antérieurs	X	
- tableau n° 21 : Tableau récapitulatif par nature des charges et produits exceptionnels	X	
- tableau n° 22 : Rémunérations et frais des dirigeants	X	
- tableau n° 23 : Effectif moyen et ventilation par catégorie	X	
ANNEXE VI : Informations générales sur l'office	X	
ANNEXE VII : Etat de développement de l'actif de l'office		X
ANNEXE VIII : Etat de développement du passif de l'office	X	
ANNEXE IX : Etats de ventilation des comptes locataires, acquéreurs et autres de l'office		X
ANNEXE X : Etat sur la maintenance du patrimoine	X	
ANNEXE XI : Tableaux de ventilation des charges et produits par activité de l'office	X	
ANNEXE XII : Soldes intermédiaires de gestion		X
ANNEXE XIII : Capacité d'autofinancement de l'office		X
ANNEXE XIV : Tableau de financement de l'office		X
ANNEXE XV : Fiches de situation financière et comptable	X	

Annexe 2 : analyse et traitement de certains postes

En partant du glossaire, expliquer et détailler les intérêts et les enjeux de mettre ou de ne pas mettre tel élément, de faire ou de ne pas faire tel traitement comptable.

Exemple : les frais de personnel, les provisions, les charges à répartir, les avances de trésorerie dans les opérations d'aménagement, les cessions, les subventions d'équipement et fonds de concours, les frais financiers, l'amortissement de la dette et les annuités, etc.

Annexe 3 : l'examen de quelques comptes de bilan (cf. document tableau compte de gestion)

Numéros et libellés	Contenu	Observations
1021 - Dotations	Contre partie de la valeur des biens patrimoniaux intégrés lors la mise en place M1-M12	Compte créé lors création EPCI pour tous les biens reçus avec transfert de propriété par exemple Compte débité lors transfert d'un élément d'actif à un budget annexe par exemple
1068 – Excédent de fonctionnement capitalisé	Résultats excédentaires du fonctionnement affectés par l'assemblée délibérante au financement de l'investissement	
110 – Report à nouveau		<p>Balance d'entrée de N si existence d'un report à nouveau, il s'agit de celui se rapportant à l'exercice N</p> <p>Opération non budgétaire de l'année</p> <p>* en débit: affectation décidée en N 1 du résultat N2</p> <p>* en crédit: résultat exercice N 1</p> <p>Balance sortie N report à nouveau, si existence, après affectation du résultat N1 qui ajouté au résultat de l'année N sera soumis à affectation en N + 1</p> <p>Résultat exercice N 1</p>
12 – Résultat exercice		Veiller à l'amortissement chaque année. Leur amortissement augmente le résultat, mais finance la dotation aux amortissements des biens correspondant pour partie. Solde du compte à surveiller
131 – Subventions d'équipements transférables	Subventions finançant des dépenses d'investissement donnant lieu à amortissement (mobilier, matériel, etc.)	Dans l'analyse financière ces provisions doivent être considérées comme des ressources stables finançant l'actif immobilisé (haut de bilan fonds de roulement)
14 – Provisions réglementées	Provision ne correspondant pas à l'objet normal d'une provision (risque, incertitude). Application de dispositions légales et réglementaires (garantie emprunt, différé dette,....)	

Numéros et libellés	Contenu	Observations
15 – Provisions pour risques et charges	Couverture de risques et charges nettement précisés quant à leur objet, mais dont la réalisation est incertaine, mais que des événements intervenus ou en cours rendent probables	Se rapportent le plus souvent à des éléments ayant trait à l'exploitation (fonctionnement) ; en analyse financière à prendre en compte dans le calcul du BFR. Ces comptes font partie des éléments reflétant la sincérité ou pas des comptes de la collectivité
165 – Dépôts et cautionnements	Compte mouvementé par les entrées et sorties de dépôts et cautionnements	Veiller à son exclusion pour l'analyse de la dette classique (annuité, amortissement capital, ...) En analyse financière, comptes à prendre en compte dans le BFR : les dépôts et cautionnements étant liés majoritairement à de l'exploitation (locataires par exemple)
18 – Compte de liaison – Affectation à un budget annexe	Toute affectation à un budget annexe se traduit par un transfert dans le bilan de celui-ci	Si des biens affectés à un budget annexe (ou régie), veiller que cela soit traduit sur ce compte (par ex : terrain d'assiette)
19 – Différences sur réalisation d'immobilisations	Comptes traduisant les différences sur les cessions d'immobilisations	Les opérations en débit traduisent les moins-values constatées dans l'année (contre-partie du compte 776) Les opérations en crédit traduisent les plus-values constatées dans l'année (contre-partie du compte 676) Le solde du compte traduit, depuis la mise en place de la M14, la politique menée en matière de cessions (avec la réserve que sur les actifs immobiliers ce sont des valeurs historiques). En analyse financière, ce solde influe sur les fonds propres
203 – Frais études	Pour réalisation d'investissements	Surveiller le solde de ce compte pour penser à intégrer sur un compte d'immobilisations (et récupération FCTVA) ou amortir, si pas d'investissements, alors charges d'exploitation
237 et 238 – Avances et acomptes versés sur immobilisations incorporelles et corporelles	Avances versées à des concessionnaires ou mandataires	Veiller à suivre les soldes de ces comptes pour une intégration la plus rapide des biens dans l'actif sur la base de justificatifs produits par le tiers concerné

Numéros et libellés	Contenu	Observations
24 – Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition	Sont concernées toutes les immobilisations appartenant à la collectivité et soumises à ces dispositions juridiques	Contrôler à partir des actes juridiques passés par la collectivité que la transcription dans les comptes de la collectivité a bien été faite
26 – 271 – Participations et titres	Titres et participations pris par la collectivité dans d'autres structures (SEM, etc.)	Avoir un état détaillé de tous ces titres et participations. Normalement, chaque année, la collectivité est convoquée au moins à une assemblée générale
274 - Prêts	Fonds versés à des tiers sur la base de dispositions réglementaires	Avoir un état détaillé de toutes les opérations réalisées pour assurer régulièrement le recouvrement de ces prêts
Classe 4 : comptes de tiers	Créances et dette rattachées à des opérations faites à court terme et écritures de régularisation des charges et des produits	Très majoritairement non budgétaires
4011 – Fournisseurs – Exercice courant	Factures d'achats de biens ou prestations de service	- en débit : mandats pris en charge par comptable - en crédit : mandats payés - solde (balance sortie) repris en balance entrée au 4012
4012 – Fournisseurs – Exercice précédent	Reprise du solde en N – 1 du compte 4011	Compte soldé au 1/7 de N + 1 par le crédit du compte 4014 où sont suivis les restes à payer
Des comptes de rattachement		En analyse financière, ils vont traduire la réalité de la politique de rattachement de chaque collectivité et par là la fiabilité et sincérité de ces comptes
① Charges rattachées : 408 – Factures non parvenues	Dépenses engagées et service fait par le fournisseur (livraison fournitures, travaux exécutés,...)	Des variations importantes d'une année sur l'autre sont à expliquer (clôture plus ou moins tardive du mandatement en fin d'année)
4286 – Personnel – charges à payer 4386 – Organismes sociaux – charges à payer 4486 – Etat – charges à payer 4686 – Divers – charges à payer		
② Charges constatées d'avance 486	Enregistrement des charges payées ne se rapportant pas à cet exercice	Ex : assurances, loyers, etc...

Numéros et libellés	Contenu	Observations
③ Produits rattachés : 4181 – Produits non encore facturés 4387 – 4487 - 4687		
④ Produits constatés d'avance Compte 487		Ex : loyers, abonnements saisons culturelles, etc...
Comptes de tiers « clients » 411 - Redevables 4112 et 4114 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin-left: 20px;"> Voir annexe 3 bis </div>	Titre émis Même fonctionnement que 4012 et 4014 pour les charges	- en débit : titre émis - en crédit : titre émis et encaissés En analyse financière, surveiller le solde d'une année sur l'autre, surtout compte 4114 (+ 18 mois) et connaître l'état des principaux redevables
451... - comptes de rattachement (subdiviser par budget annexe)	Retraçent les opérations de trésorerie liées aux budgets annexes	Si solde créditeur : montant de la trésorerie apportée par le budget annexe Si solde débiteur : trésorerie avancée par budget général Attention : situation au 31/12 (instant T), situation pouvant être différente chaque jour Mais savoir expliquer si cela est ponctuel ou conjoncturel
456... - Opérations d'investissement pour l'enseignement		Surveiller les soldes pour ne pas être en situation de trop utiliser sa propre trésorerie
47 – Comptes transitoires et d'attentes	Opérations ne pouvant être mises de façon certaine sur d'autres comptes	Solde des comptes à surveiller. Montre la plus ou moins grande qualité du travail service financier et des services du comptable (titres non faits) Par ex. compte 4711 : en crédit : sommes versées par les régisseurs, en débit : titres faits
4818 – Charges à étaler		Le solde débiteur doit correspondre à l'annexe produite au compte administratif En analyse financière, prise en compte dans le fonds de roulement car financement possible par des ressources à long terme (emprunts)

Numéros et libellés	Contenu	Observations
491 – Provisions pour dépréciation des comptes de tiers	Etat des provisions constituées pour cet objet par la collectivité	En analyse financière, l'absence de provisions à ce compte avec l'existence d'un solde débiteur sur le compte 4114 n'est pas un gage de sincérité des comptes !
Classe 5 – Comptes financiers	Retraçant tous les mouvements de valeurs en espèces, chèques et entre les établissements financiers	Veiller à avoir un solde de ces comptes le plus faible Possible.
Compte 511 – Valeurs à l'encaissement	Caisse	En analyse financière, doit être le plus faible possible si utilisation ligne crédit trésorerie
Compte 515 – Compte au Trésor	Ligne de crédit de trésorerie ouverte auprès d'un établissement financier	Vérifier que le montant des sommes annuelles (débit et crédit) et du solde correspond avec l'état produit en annexe du compte administratif
Compte 5193 – Crédits de trésorerie		Veiller à ce que les sommes détenues par les régisseurs ne soient pas trop importantes (seulement suffisantes) (solde débiteur)
Comptes 5411 et 5412 - Régisseurs	Régisseurs d'avances et de recettes	Trésorerie n'étant pas au compte 515
Solde classe 5		Le solde de la classe 5 correspond à la trésorerie nette ressortant de l'opération FR - BFR

Annexe 4 : La pratique des consultants – Méthode KPMG

Le tableau de situation financière (Analyse du bilan)

- Le Bilan

Immobilisations (classe 2)
Stocks (classe3)
Créances (classe 4)
Liquidités (classe 5)

Fonds propres (classe 1)
Emprunts (classe1)
Fournisseurs (classe 4)
Crédits de trésorerie (classe 5)

■ Tableau de situation financière

Biens		2001	2 002	2 003	Financements		2001	2002	2003
Biens stables	Immobilisations corporelles				Financements stables	Dotations et fonds globalisés d'investissement			
	Participations et créances rattachées					Réserves et assimilés			
	Immobilisations corporelles affectées à un tiers					Compte de liaison chez l'affectataire			
	Autres immobilisations					Report à nouveau			
	Autres immobilisations financières					Résultat de l'exercice			
	Comptes de liaison avec BA chez l'affectant					Provisions réglementées			
						Fonds propres et assimilés (sous-total)			
				Subventions d'investissement					
				Provisions pour risques et charges					
				Emprunts et dettes assimilés					
	TOTAL BIENS STABLES (II)				TOTAL FINANCEMENTS STABLES (I)				
FONDS DE ROULEMENT NEGATIF (II-I)					FONDS DE ROULEMENT POSITIF (I-II)				

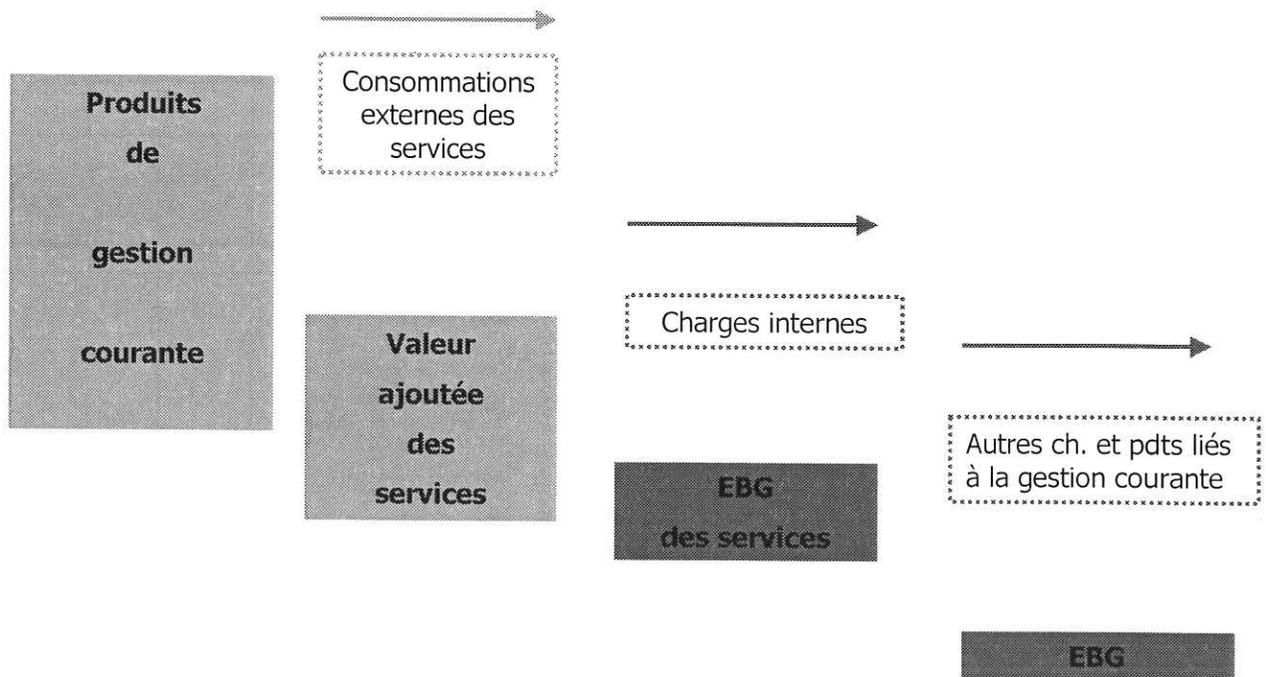
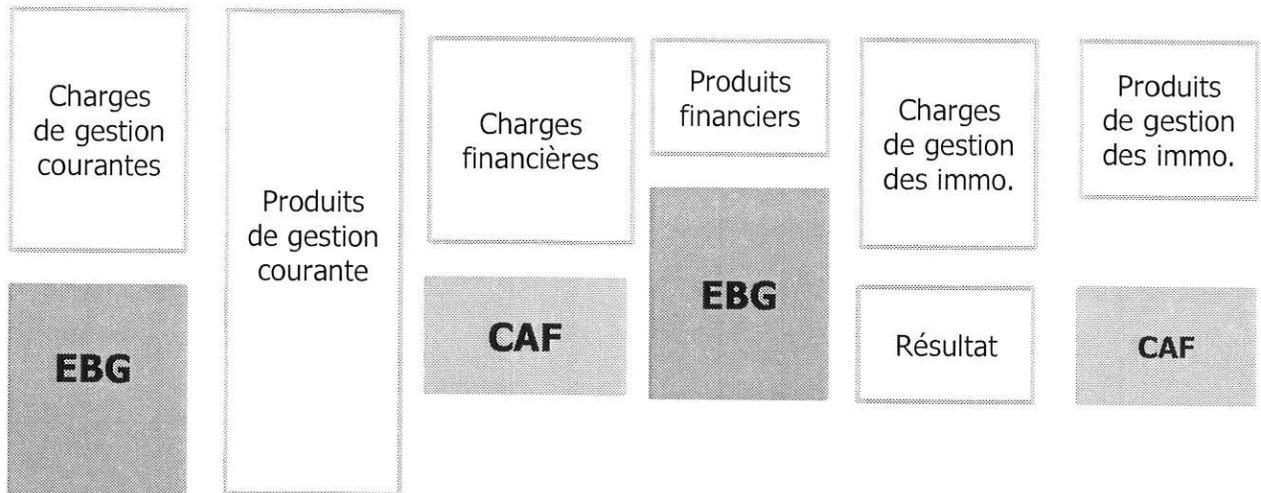
Biens circulants du cycle d'exploitation	Stocks				Financement du cycle d'exploitation	Fournisseurs d'exploitation et comptes rattachés			
	Clients, redevables et comptes rattachés					Solde des opérations particulières Etat et col. publiques			
	Autres valeurs					Autres dettes d'exploitation			
	TOTAL BIENS CIRCULANTS (IV)					TOTAL FINANCEMENTS D'EXPLOITATION (III)			
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT (IV-III)					EXCEDENT DE FINANCEMENT D'EXPLOITATION (III-IV)				

Liquidités et assimilés	Impôts sur les bénéfices (pour les établis concernés)				Financement du cycle à court terme	Impôts sur les bénéfices (pour les établis concernés)			
	Comptes de liaison et opérations sous mandats					Comptes de liaison et opérations sous mandats			
	Débiteurs divers					Fournisseurs d'immobilisation			
	Liquidités					Créditeurs divers			
						Crédit de trésorerie			
	TOTAL LIQUIDITES (VI)				TOTAL FINANCEMENTS A COURT TERME (V)				
TRESORERIE POSITIVE (VI-V)					TRESORERIE NEGATIVE (V-VI)				

TOTAL DES BIENS A FINANCER (II+IV+VI)					TOTAL DES FINANCEMENTS (I+III+V)				
--	--	--	--	--	---	--	--	--	--

Analyse du compte de résultat

- Décomposition de l'EBG en trois soldes intermédiaires de gestion



▪ **Tableau détaillé des soldes intermédiaires de gestion**

En euro	2 002	2 003
70- Produits des services et du domaine		
71- Production stockée		
72- Travaux en régie		
73- Recettes fiscales		
<i>Dont : 7311 - Contributions directes</i>		
<i>7397 - Reversement conventionnel de fiscalité</i>		
<i>Autres recettes fiscales, dont :</i>		
<i>7373 - Octroi de mer</i>		
<i>7372 - Taxe sur les carburants</i>		
<i>7364 - Taxe sur les jeux</i>		
<i>7362 - Taxe de séjour</i>		
<i>7331 - Taxe d'enlèvement des ordures ménagères</i>		
<i>7336-7337 - Droits de place et de stationnement</i>		
<i>7351 - Taxe sur l'électricité</i>		
<i>7352 - Taxe sur les pylones électriques</i>		
<i>738 - Taxe additionnelle aux droits de mutation</i>		
<i>73 - Taxe sur les transports publics</i>		
<i>73 - Autres taxes</i>		
74- Dotations, compensations, subventions (hors 74711)		
<i>Dont :</i>		
<i>747 - Dotations de l'Etat hors emplois jeunes</i>		
<i>7475 - Dotation de compensation et de transfert de l'intercomm.</i>		
<i>748 - Attributions fiscales de péréquation et de compensation</i>		
739- Reversement et restitution sur recettes		
PRODUITS DE GESTION COURANTE		
011- Achats et autres charges externes (sauf 63)		
<i>Dont : 6063 Fournitures d'entretien et de petit équipement</i>		
<i>6064 Fournitures administratives</i>		
<i>6066 Carburants</i>		
<i>6068 Autres matières et fournitures</i>		
<i>613 Locations</i>		
<i>614 Charges locatives et de copropriété</i>		
<i>615 Entretien et réparations</i>		
<i>616 Primes d'assurances</i>		
<i>617 Etudes et recherche</i>		
<i>618 Divers</i>		
<i>622 Rémunérations d'intermédiaires et honoraires</i>		
<i>623 Publicité, publications et relations publiques</i>		
<i>625 Déplacement, missions et réceptions</i>		
<i>626 Frais postaux et frais de télécommunications</i>		
<i>628 Divers</i>		
609- RRR sur achats		
7918- Transferts de charges externes		
VALEUR AJOUTEE DES SERVICES		

Tableau détaillé des soldes intermédiaires de gestion (suite)

63- Impôts, taxes et versements assimilés (hors 633) 012- Charges de personnel 6419-6459-74711- Rembours. sur rémunérations et charges sociales 65- Autres charges de gestion courante (sauf 651 et 654) 757-758- Produits divers de gestion courante 7918- Transfert d'autres charges d'exploitation courante		
EXCEDENT BRUT DE GESTION DES SERVICES		
651-Redevances de concession 654- Pertes sur créances irrécouvrables 75- Autres produits de gestion courante (sauf 757-758) 671-673-678- Charges exceptionnelles liées à gestion courante 771-773-778- Produits exceptionnels liés à la gestion courante 674- Subventions exceptionnelles aux services annexes 774- Subventions exceptionnelles liées à la gestion courante 6812-6817- Dotations à caractère de charges d'exploitation 7817- Reprises sur provisions pour dépréciation actifs circulants 7911- Indemnités de sinistre (destruction partielle) 797- Transfert charges exceptionnelles, liées à gestion courante		
EXCEDENT BRUT DE GESTION		
612- Redevances de crédit-bail 66- Charges financières (sauf 667) 76-Produits financiers (sauf 767) 678- Autres charges exceptionnelles à caractère financier 778- Autres produits exceptionnels à caractère financier 774- Subventions exceptionnelles reçues à caractère financier 686- Dotations à caractère de charges financières (sauf 6861) 7865- Reprises sur provisions à caractère de charges financ. 796- Transfert de charges financières		
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT		

Tableau détaillé des soldes intermédiaires de gestion (suite)

En euro	2 002	2 003
667- Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de plac. 767- Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de plac.		
675- Valeurs comptables des immobilisations cédées 775- Produits des cessions d'immobilisations		
676- Différences sur réalisations (+) transférées en investis. 776- Différences sur réalisations (-) transférées en investis.		
68- Dotations aux amort. et aux prov. (classées en FDR)		
78- Reprises sur provisions (classées en FDR)		
777 Quote-part des subv d'invest virée au résultat		
RESULTAT		
022-Dépenses imprévues		
002-Résultat antérieur reporté		
RESULTAT A AFFECTER		
AFFECTATION DE CE RESULTAT :		
- Résultat à reporter en section de fonctionnement		
- Affectation en réserves :		
- <i>Autofinancement compl. de la section d'investissement</i>		
- <i>Affectation complémentaire</i>		

■ **Tableau de financement**

SITUATION AU 1er janvier 2002	FONDS DE ROULEMENT I		BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT II		TRESORERIE III=I-II
	Emplois	Ressources	Variations des biens des financts		Variations

EXPLOITATION	Excédent brut de gestion		A		
	Variation des :				
	Stocks			B	
	Clients, redevables et comptes rattachés			C	
	Autres valeurs			D	
	Fournisseurs d'exploitation et comptes rattachés				E
	Solde des opérations particulières avec l'Etat et les autres CL				F
	Autres dettes d'exploitation				G
Solde des opérations d'exploitation		IV=A		V= B+C+D-E-F-G	VI=IV-V

REPARTITION	Coût net du financement	H			
	Impôts sur les bénéfices (pour les établis concernés)				
Solde des opérations de répartition		VII=-H			VII=-H
INVESTISSEMENT	Investissements :				
	- non financiers	i			
	- financiers	J			
	Désinvestissements			K	
Charges à répartir	L				
Solde des opérations d'investissement		VIII=K -i- J -L			VIII=K-i-J-L
FINANCEMENT	Apport en fonds propres		M		
	Dotations et fonds divers		N		
	Subventions d'investissement		O		
	Emprunts souscrits		P		
	Remboursements d'emprunts	Q			
	Solde des opérations de financement				

■	SITUATION AU 31-déc-02	FDR	- BFR	=Trésorerie
		I+ IV+VII+VIII+IX	II+V	III+VI+VII+VIII+IX

Annexe 5 : Un référentiel adapté au plan comptable général (cf. analyse de KPMG)

Glossaire

- **Chiffre d'affaires :** Le chiffre d'affaire est constitué par les ventes de marchandises et la production vendue de biens et services et s'entend du montant des affaires réalisées avec les tiers dans l'exercice de l'activité professionnelle courante de l'entreprise.
- **Flux d'investissement :** Il s'agit des acquisitions de biens stables (emplois) et de cession de biens stables (ressources).
- **Flux de financement :** Il s'agit des remboursements en capital des emprunts ou de comptes courants d'associés (emplois), et des emprunts nouveaux à plus d'un an de l'exercice, les apports de l'exploitant ou des associés (ressources).
- **Flux de répartition :** Ils sont composés des frais financiers, de l'impôt sur les profits, de la participation des salariés, des dividendes versés ou des prélèvements de l'exploitant . Les flux de répartition sont des emplois
- **Résultat courant avant impôt :** On l'obtient à partir du résultat courant d'exploitation en ajoutant le résultat financier (produits moins charges financiers).
- **Résultat exceptionnel :** Il est déterminé à partir des produits et charges exceptionnels de l'exercice.
- **Résultat d'exploitation :** Profit économique net de l'entreprise. Il est égal à l'EBE corrigé des charges et produits calculés d'exploitation (dotations aux amortissements et aux provisions) ainsi que des charges et produits de gestion courante.
- **Résultat net comptable de l'exercice :** On l'obtient à partir du résultat courant avant impôt auquel on enlève le résultat exceptionnel, la participation des salariés et l'impôt sur les bénéfices. Il fait l'objet d'une mise en réserve et/ ou d'une distribution.

Annexe 6 : Liste des documents pour le cas pratique " ville moyenne "

Document 1 : Détail d'un poste en dépenses de fonctionnement

Document 2 : Détail d'un poste en recettes de fonctionnement

Document 3 : Excédent brut de fonctionnement - Tableau synthétique

Document 4 : Dépenses de personnel

Document 5 : Résultat financier

Document 6 : Détail d'un poste bilan : classe 4

Document 7 : Les soldes intermédiaires de gestion

Document 8 : Fonds de roulement - Besoin en fonds de roulement – Trésorerie

Document 9 : Capacité d'autofinancement

Document 10 : Financements disponibles 2004 - 2007

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

ART	Sces	LIBELLE	CA 1999	CA 2000	CA 2001	CA 2002	CA 2003	2 004	2 005	2 006	2 007
6042		Achats de prestations de services	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	Sce communication	0	0	0	134 815	89 908	117 000	118 800	120 600	122 400
	4	Sce Informatique -	40 192	64 179	88 890	67 019	101 237	108 000	109 800	111 600	113 400
	5	Sce Musée -	0	6 384	4 242	4 930	7 814	7 200	7 290	7 380	7 470
	7	Sce Médiathèque -	7 821	10 806	12 102	15 075	6 326	14 400	14 850	15 300	15 750
	41	Sce social -	340 176	346 830	469 212	509 227	563 612	234 000	236 700	239 400	242 100
	45	Sce Cimetière	2 920	4 822	2 149	5 011	5 808	5 850	5 940	6 030	6 120
	48	Sce Culture	126 514	136 432	140 254	136 084	94 748	62 100	63 000	63 900	64 800
	49	Sce scolaire	508 499	505 359	503 181	523 116	532 287	549 000	558 000	567 000	576 000
	52	Sce Sports - Divers	26 384	29 156	23 622	24 610	23 162	99 000	27 000	28 800	30 600
		Total achats de prestations de services	1 650 781	1 756 395	1 882 470	2 089 883	2 189 047	2 474 955	2 431 890	2 462 130	2 492 370
60611		Eau et assainissement	307 015	299 504	263 205	335 420	286 535	369 000	346 500	348 300	350 100
60612		Energie et électricité	1 316 583	1 246 321	1 347 464	1 223 799	1 391 769	1 350 000	1 363 500	1 377 000	1 390 500
60613		Chauffage urbain	153 790	107 284	178 763	188 835	165 180	171 000	172 800	174 600	176 400
60621		Combustibles	66 740	114 295	66 045	69 733	61 482	63 000	63 900	64 800	65 700
60622		Carburants	256 527	321 804	306 296	222 159	244 959	252 000	254 700	257 400	260 100
60623		Alimentation	34 894	33 995	34 100	25 055	20 610	22 500	22 950	23 400	23 850
60631		Fournitures d'entretien	1 025 517	1 157 539	943 193	1 063 776	921 932	927 000	936 000	945 000	954 000
60632		Fournitures de petit équipement	372 704	397 667	299 717	269 941	305 522	292 500	297 000	301 500	306 000
60633		Fournitures de voirie	153 602	162 112	179 606	138 793	127 056	128 700	130 500	132 300	134 100
60636		Vêtements de travail	45 221	48 322	44 953	46 894	50 156	50 400	51 300	52 200	53 100
6064		Fournitures administratives	121 086	125 738	121 860	100 211	101 998	103 500	105 300	107 100	108 900
6065		Fournitures pour bibliothèques	85 240	109 889	129 727	123 225	141 901	132 300	133 200	134 100	135 000
6067		Fournitures scolaires	131 443	193 696	192 667	131 533	93 641	95 400	96 300	97 200	98 100
6078		Achats autres marchandises (bars)	13 395	15 734	16 913	15 205	36 765	40 500	18 000	18 000	18 000
60		ACHATS ET VARIATIONS DE STOCKS	5 734 537	6 090 296	6 006 978	6 044 462	6 138 552	6 472 755	6 423 840	6 495 030	6 566 220

RECETTES DE FONCTIONNEMENT

ART	SCE	LIBELLE	CA 1999	CA 2000	CA 2001	CA 2002	CA 2003
7311	19	Contributions directes	0	0	0	0	0
		Taxe d'habitation	3 630 644	4 160 794	4 198 445	4 212 135	4 276 759
		Foncier Bâti	7 500 309	8 607 437	8 481 863	8 529 826	8 623 458
		Foncier non bâti	30 056	37 463	53 666	52 623	54 397
		Taxe professionnelle	14 532 135	0	0	0	0
			25 693 145	12 805 693	12 733 974	12 794 584	12 954 614
7321	19	Attribution de compensation	0	14 297 476	14 435 774	14 455 280	14 493 047
		à déduire Dotation SDIS	0	-1 783 653	-1 605 288	-1 679 015	-1 679 015
			0	12 513 823	12 830 486	12 776 265	12 814 032
7322	19	Dotation de solidarité	0	110 095	132 114	84 829	84 313
7336	21	Droits de place	124 420	119 155	118 412	132 451	135 069
7337	25	Droits de stationnement	483 462	476 756	434 007	391 180	593 439
7338	63	Autres taxes- Régie droits de voirie	133	286	36	626	39 236
7351	14	Taxe sur l'électricité	493 645	482 858	467 081	472 594	460 837
7361		Droits de licence sur les débits de boissons	26 267	27 226	25 853	25 936	973
7363	14	Impôts sur les spectacles	31 248	28 808	26 551	24 556	19 386
73681	63	Taxe sur les emplacements publicitaires	43 280	41 823	42 445	42 448	38 805
7381	14	Taxe additionnelle droits de mutation	286 075	429 543	382 413	436 575	446 261
7382		Permis de chasser	634	634	2 059	9	0
73		IMPOTS ET TAXES	27 182 309	27 036 701	27 195 430	27 182 053	27 586 966

2004	2005	2006	2007
0	0	0	
4 324 366	0	0	0
8 695 063	0	0	0
56 377	0	0	0
0	0	0	0
13 075 806	13 108 050	13 304 671	13 504 241
14 493 047	14 493 047	14 493 047	14 493 047
-1 679 015	-1 679 015	-1 679 015	-1 679 015
12 814 032	12 814 032	12 814 032	12 814 032
83 384	81 900	81 000	80 100
135 000	136 800	138 600	140 400
594 000	598 500	603 000	607 500
9 900	10 350	10 800	11 250
477 000	478 800	480 600	482 400
0	0	0	0
27 000	27 000	27 000	27 000
39 600	40 050	40 500	40 950
450 000	454 500	459 000	463 500
0	0	0	0
27 705 722	27 749 982	27 959 202	28 171 373

CALCUL DE L' EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT - TABLEAU SYNTHETIQUE -

L'excédent brut correspond au solde des opérations de fonctionnement courantes : crédit net des comptes 70 à 75 - débit net des comptes 60 à 65

N° fiche	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007
1	25 642 420	12 805 693	12 733 974	12 794 584	12 954 614	13 075 806	13 108 050	13 304 671	13 504 241
2	0	12 513 823	12 830 486	12 776 265	12 814 032	12 814 032	12 814 032	12 814 032	12 814 032
3	0	110 095	132 114	84 829	84 313	83 384	81 900	81 000	80 100
4	1 489 164	1 607 089	1 498 856	1 526 375	1 734 008	1 723 500	1 737 000	1 750 500	1 764 000
5	8 848 120	9 020 662	9 138 870	9 162 548	9 295 967	9 412 583	9 469 304	9 522 365	9 575 647
6	381 750	418 600	379 883	258 260	245 047	267 314	266 400	270 900	275 400
7	3 844 606	2 397 410	2 508 913	2 388 042	2 342 707	2 311 092	2 271 330	2 224 620	2 218 410
8	671 763	520 009	438 956	438 900	680 824	630 734	606 551	616 091	625 631
9	1 901 216	2 039 413	1 856 299	2 100 526	2 059 242	2 242 503	2 256 606	2 298 465	2 340 324
10	845 451	899 067	846 443	979 682	924 624	805 860	820 710	835 740	850 770
PRODUITS DE GESTION	43 624 490	42 331 862	42 364 794	42 510 011	43 135 376	43 366 807	43 431 882	43 718 383	44 048 554
		-2,96%	0,08%	0,34%	1,47%	0,54%	0,15%	0,66%	0,76%
11	20 451 564	18 228 498	18 555 079	18 416 597	18 659 392	18 816 660	19 384 380	19 969 560	20 572 170
12	118 663	51 787	165 248	102 249	78 629	5 850	4 500	2 700	0
13	10 987 532	11 464 166	11 120 702	11 217 675	11 768 288	12 498 867	12 473 550	12 627 090	12 780 990
14	2 383 437	2 541 956	2 868 426	2 702 790	2 298 247	2 404 431	2 339 820	2 332 800	2 294 640
15	1 407 178	1 380 028	1 285 646	1 434 083	1 447 612	1 796 850	1 543 500	1 556 550	1 570 500
CHARGES DE GESTION	35 348 374	33 666 434	33 995 102	33 873 393	34 252 169	35 522 658	35 745 750	36 488 700	37 218 300
		-4,76%	0,98%	-0,36%	1,12%	3,71%	0,63%	2,08%	2,00%
EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT	8 276 116	8 665 428	8 369 692	8 636 618	8 883 208	7 844 149	7 686 132	7 229 683	6 830 254
		4,70%	-3,41%	3,19%	2,86%	-11,70%	-2,01%	-5,94%	-5,52%

DOCUMENT 4

FICHE N° 11 : FRAIS DE PERSONNEL

ART	LIBELLE	CA 1999	CA 2000	CA 2001	CA 2002	CA 2003	2 004	2 005	2 006	2 007
6218	Autre personnel extérieur	485 162	316 179	377 627	299 088	253 888	288 000	292 500	297 000	301 500
	Scs Ressources Humaines	279 888	298 468	418 473	435 060	484 391	107 550	108 000	108 900	109 800
	Scs Théâtres	28 867	8 969	12 815	7 061	8 136	8 280	8 550	8 820	9 000
	Scs Sports -	0	0	0	0	0	18 000	18 900	19 800	20 700
	Scs environnants	15 452	9 935	11 408	11 060	12 077	13 500	13 500	13 500	13 500
	Services divers	716	3 818	1 502	2 426	5 940	4 500	4 500	4 500	4 500
	Total 6218	810 085	637 369	821 825	754 695	764 432	439 830	445 950	452 520	459 000
	PERSONNEL MUNICIPAL									
6331	Versement de transport	66 047	60 682	60 429	59 092	64 306	0	0	0	0
6332	Cotisations versées au F.N.A.L.	11 764	10 793	10 736	10 527	10 511	0	0	0	0
6336	Cotis. Centre Nat et Ctre Gestion FPT	118 252	108 714	108 630	106 608	106 675	0	0	0	0
64111	Rémunération du persl titulaire	11 124 586	10 214 669	10 470 975	10 495 659	10 522 728	0	0	0	0
64112	NBI - SFT - indemnité de résidence	316 085	267 562	260 007	255 520	252 011	0	0	0	0
64118	Autres indemnités des titulaires	2 057 744	1 633 108	1 656 440	1 682 693	1 841 441	0	0	0	0
64131	Rémunération persl non titulaire	912 163	890 364	755 989	658 386	641 210	0	0	0	0
64168	Autres emplois d'insertion	156 205	148 145	114 666	83 424	48 824	0	0	0	0
6417	Rémunération des apprentis	12 746	14 575	12 895	16 080	14 195	0	0	0	0
6451	Cotisations à l'URSSAF	2 196 157	2 148 951	2 008 891	1 958 135	1 964 196	0	0	0	0
6453	Cotisations aux caisses de retraite	2 708 625	2 313 355	2 538 417	2 580 398	2 653 682	0	0	0	0
6454	Cotisations aux ASSEDIC	98 934	93 831	84 120	64 399	66 421	0	0	0	0
6457	Cotisations sociales apprentis	495	562	0	78	67	0	0	0	0
6458	Cotisations aux autres organismes sociaux	112 680	104 222	102 474	91 465	87 576	0	0	0	0
6475	Médecine du travail - pharmacie	47 157	44 016	33 758	59 061	46 299	0	0	0	0
64831	CPA - indemnités aux agents	24 067	35 556	44 240	46 256	73 145	0	0	0	0
64832	CPA - contributions fonds de compensation	21 002	18 888	19 131	48 524	48 890	0	0	0	0
6488	Autres charges	44 943	43 755	23 441	23 254	22 225	0	0	0	0
	Total 63+64	20 029 651	18 151 748	18 305 240	18 239 561	18 464 400	18 900 000	19 467 000	20 051 010	20 652 540
012	CHARGES PERSONNEL (Dépenses brutes)	20 839 736	18 789 116	19 127 065	18 994 256	19 228 832	19 339 830	19 912 950	20 503 530	21 111 540
	VARIATION EN %		-9,84%	1,80%	-0,69%	1,23%	0,58%	2,96%	2,97%	2,97%

DOCUMENT 4 (suite et fin)

RECETTES A DEDUIRE

ART	LIBELLE	CA 1999	CA 2000	CA 2001	CA 2002	CA 2003	2 004	2 005	2 006	2 007
70841	Rembt pour Espace	35 152	49 828	71 676	49 963	50 363	53 100	54 900	55 800	56 700
74718	Remboursements CNASEA CES-CES	127 568	77 414	67 839	41 539	23 802	14 400	13 500	13 500	13 500
7473	Remboursements - emplois animateurs	0	32 673	27 198	32 672	32 672	32 670	32 670	32 670	32 670
6419	remboursements de traitements	206 232	363 255	392 272	426 428	454 058	414 000	418 500	423 000	427 500
6459	Remboursements charges SS et prévoyance	19 220	37 448	13 001	27 058	8 545	9 000	9 000	9 000	9 000
		388 172	560 619	571 986	577 659	569 440	523 170	528 570	533 970	539 370
012	CHARGES PERSONNEL (Dépenses nettes)	20 451 564	18 228 498	18 555 079	18 416 597	18 659 392	18 816 660	19 384 380	19 969 560	20 572 170
	VARIATION EN %		-10,87%	1,79%	-0,75%	1,32%	0,84%	3,02%	3,02%	3,02%
012	CHARGES PERSONNEL (Dépenses brutes) (y compris emplois-jeunes)	21 481 077	19 572 525	19 850 356	19 619 848	19 569 420	19 446 330	19 942 950	20 518 530	21 111 540
	VARIATION EN %		-8,88%	1,42%	-1,16%	-0,26%	-0,63%	2,55%	2,89%	2,89%
012	CHARGES PERSONNEL (Recettes) (y compris emplois-jeunes)	897 666	1 286 486	1 111 668	1 089 641	822 662	623 170	553 570	545 970	539 370
	VARIATION EN %		43,31%	-13,59%	-1,98%	-24,50%	-24,25%	-11,17%	-1,37%	-1,21%
012	CHARGES PERSONNEL (nettes)	20 583 411	18 286 039	18 738 688	18 530 206	18 746 758	18 823 160	19 389 380	19 972 560	20 572 170
	VARIATION EN %		-11,16%	2,48%	-1,11%	1,17%	0,41%	3,01%	3,01%	3,00%

RESULTAT FINANCIER

ART	LIBELLE	CA 1999	CA 2000	CA 2001	CA 2002	CA 2003
	Produits autres immob. Financières					
	Parts de production	0	48	47	0	46
	Legs	6 860	9 338	8 255	12 670	0
762	Total produits autres immob. Financières	6 860	9 385	8 302	12 670	46
764	Intérêts parts CELDA	0			880	480
		6 860	9 385	8 302	13 550	526

	2 004	2 005	2 006	2 007
	46	46	46	46
	4 793	4 950	4 950	4 950
	4 839	4 996	4 996	4 996
	550	550	550	550
	5 389	5 546	5 546	5 546

ART	LIBELLE	CA 1999	CA 2000	CA 2001	CA 2002	CA 2003
6611	intérêts des emprunts et dettes	1 671 024	1 685 513	1 818 599	1 624 551	1 467 436
	ICNE dépenses	588 014	629 384	630 368	653 052	462 848
	ICNE recettes	681 953	588 014	629 384	630 368	653 052
	Total intérêts des emprunts	1 577 086	1 726 883	1 819 582	1 647 235	1 277 232
6615	Intérêts cptes courants et dépôts crédit	37 968	108 854	102 903	0	51 496
668	Autres charges financières	10	11	20 675	4 342	185 857
66	CHARGES FINANCIERES	1 615 063	1 835 748	1 943 161	1 651 576	1 514 586

	2 004	2 005	2 006	2 007
	1 363 500	1 377 000	1 350 000	1 260 000
	483 300	0	0	0
	495 900	0	0	0
	1 350 900	1 377 000	1 350 000	1 260 000
	90 000	90 000	90 000	90 000
	0	0	0	0
	1 440 900	1 467 000	1 440 000	1 350 000

RESULTAT FINANCIER	2 004	2 005	2 006	2 007
	-1 435 511	-1 461 454	-1 434 454	-1 344 454

BALANCE GENERALE

Détail d'un poste de bilan : classe 4

	1999		2000		2 001		2002		2003	
	DEBITS	CREDITS	DEBITS	CREDITS	DEBITS	CREDITS	DEBITS	CREDITS	DEBITS	CREDITS
4011 FOURNISSEURS EXERCICE COURANT		1 820 361,36		1 907 415,82		318 025,35		1 371 654,36		1 787 444,66
4012 FOURNISSEURS EXERCICE PRECEDENT								0,00		
4017 FOURNISSEURS R.G. ET OPPOSITION		3 320,83		8 222,85		12 957,69		10 787,62		10 537,34
4041 FOURNISSEURS IMMOB. EXERCICE COURANT		492 989,22		655 630,08		404 947,46		619 939,85		244 380,08
4042 FOURNISSEURS IMMOB. EXERCICE PRECEDENT								0,00		
4044 FOURNISSEURS IMMOB. EXERCICES ANTERIEURS								0,00		
4047 FOURNISSEURS IMMOB. R.G. ET OPPOSITIONS		67 359,41		58 263,53		62 512,03		34 534,98		23 865,75
408 FOURNISSEURS FACTURES NON PARVENUES		569 776,11		664 899,70		2 087 342,68		998 170,09		1 023 150,14
4097 FOURNISSEURS AUTRES AVOIRS	8 647,37		8 647,37		8 647,37		8 647,37		8 647,37	
4099 TITRES DE REDUCTIONS OU ANNUAL DEPENSES	6 430,84		40 512,83		218,31		3,58		6 581,93	
40 FOURNISSEURS ET COMPTES RATTACHES	15 078,21	2 953 806,93	49 160,20	3 294 431,98	8 865,68	2 885 785,21	8 650,95	3 035 086,90	15 229,30	3 089 377,97
4111 REDEVABLES EXERCICE COURANT	453 113,01		337 190,93		2 578 159,68		212 716,61		146 238,72	
4112 REDEVABLES EXERCICE PRECEDENT							0,00			
4114 REDEVABLES EXERCICES ANTERIEURS	27 418,76		18 112,60		17 036,74		21 269,32		20 314,25	
4141 LOC. ACQUIREURS EXERCICE COURANT	144 380,19		150 543,29		122 416,82		152 948,96		93 200,59	
4142 LOC. ACQUIREURS EXERCICE PRECEDENT							0,00			
4144 LOC. ACQUIREURS EXERCICES ANTERIEURS	2 976,88		1 881,68		18 555,05		5 269,25		1 931,97	
415 COUPES DE BOIS	11 967,86		46 027,41		21 211,15		6 468,80		255 710,00	
4181 REDEVABLES PRODUITS NON FACTURES	138 857,91				418 122,13		319 144,35			
41 REDEVABLES ET COMPTES RATTACHES	778 714,61		553 755,91		3 175 501,57		717 817,29		517 395,53	0,00
4211 PERSL. RENUIN. DUES EXERCICE COURANT						792,73		58 328,00		
4212 PERSL. RENUIN. DUES EXERCICE PRECEDENT								0,00		
427 PERSL. OPPOSITIONS			719,21					0,00		
4286 PERSL. AUTRES CHARGES A PAYER		99 764,08						0,00		70 500,00
429 DEFICITS ET DEBITS DES OPTIBLES ET REGISS.	70,13									
42 PERSONNEL ET COMPTES RATTACHES	70,13	99 764,08	719,21			792,73		58 328,00		70 500,00
4311 COTISATIONS S.S.		1 735,94								
4371 COTISATIONS CHIRACL		3 193,81						11 990,00		172,00
4378 COT. AUTRES ORGANISMES SOCIAUX		1 042,90		26,78				14 646,00		582,22
4386 ORG. SOCIAUX AUTRES CHARGES A PAYER		24 405,22						0,00		74,49
43 SS ET AUTRES ORGANISMES SOCIAUX		30 377,87		26,78		807,37		1 200,00		32 000,00
441 ETAT ET AUTRES C.P. SUBV A RECEVOIR	246 282,86		314 274,32		31 121,09		181 203,56		300 338,79	
44312 OPER. PART. ETAT RECETTES										
44321 OPER. PART. REGION DEPENSES										
44322 OPER. PART. REGION RECETTES					21 876,58		8 440,02		98 003,38	
44331 OPER. PART. DEPART DEPENSES		17,22								
44341 OPER. PART. COMMUNES DEPENSES										
44342 OPER. PART. COMMUNES RECETTES			70 736,34		112 298,07					
44351 OPER. PART. GROUPES DEPENSES		81 794,59		90 022,21		6 116,41		42 090,59		5 443,74
44371 OPER. PART. CCAS DEPENSES		235 974,92		167 806,58		152 449,02		6 853,64		69 629,00
44372 OPER. PART. CCAS RECETTES										
44381 OPER. PART. AUTRES EP DEPENSES		45 826,27		2 105,32		44 736,11		10 569,30		8 556,13
44382 OPER. PART. AUTRES EP RECETTES	104 007,69		122 128,50		112 565,61		116 866,97			
447 AUTRES IMPOTS ET TAXES...		8 669,01		5 798,58		250,50		4 137,63		4 025,00
4486 ETAT AUTRES CHARGES A PAYER		157 934,84				64 515,97				12 499,00
4487 ETAT PRODUITS A RECEVOIR	14 101,53				1 352 637,30		105 743,13		120 448,16	
44 ETAT ET AUTRES COLLECTIVITES PUBLIQUES	364 392,08	530 216,85	507 139,16	265 732,69	1 630 498,65	268 058,01	422 822,98	154 080,24	429 343,08	91 596,74
451001 COMPTE RATTACH EAU	193 130,45			1 298 984,86		874 706,16		590 140,67		1 732 080,06
451008 COMPTE RATTACH SP		57 090,85		19 871,80		46 246,89		62 662,83		145 490,35
451009 COMPTE RATTACH CREMATORIUM		222 182,03	11 599,90	23 922,10		33 342,12		43 900,80		
451010 COMPTE RATTACH LOTISSI GARDET				55 411,81		94 762,56				
TOTAL 451	415 312,48	57 090,85	11 599,90	1 374 268,47	70 168,99	969 468,72	96 004,95	590 140,67	1 221 471,21	
453 CAISSE DES ECOLES RATTACHEE		3 080,89		3 080,89		3 080,89				

	1999		2000		2 001		2002		2003	
	DEBITS	CREDITS	DEBITS	CREDITS	DEBITS	CREDITS	DEBITS	CREDITS	DEBITS	CREDITS
456111 OPE. INVEST. ETABL. REMIS A REGION DEPSES	499 580,36		499 938,14		500 003,77		500 003,77		500 003,77	
456112 OPE. INVEST. ETABL. REMIS A REGION DEPSES	673 081,81		726 117,41		755 951,39		755 951,39		755 951,39	
456113 OPE. INVEST. ETABL. REMIS A REGION DEPSES	310 811,57		318 218,13		358 255,19		358 255,19		358 255,19	
456114 OPE. INVEST. ETABL. REMIS A REGION DEPSES	514 721,54		520 402,50		532 047,07		532 047,07		532 047,07	
456115 OPE. INVEST. ETABL. REMIS A REGION DEPSES	442 271,28		518 539,11		519 144,23		519 144,23		519 144,23	
456121 OPE. INVEST. ETABL. REMIS A REGION RECETTES		485 343,48		485 343,48		500 003,77		500 003,77		500 003,77
456122 OPE. INVEST. ETABL. REMIS A REGION RECETTES		708 887,93		708 887,93		755 951,39		755 951,39		755 951,39
456123 OPE. INVEST. ETABL. REMIS A REGION RECETTES		358 255,19		358 255,19		358 255,19		358 255,19		358 255,19
456124 OPE. INVEST. ETABL. REMIS A REGION RECETTES		532 047,07		532 047,07		532 047,07		532 047,07		532 047,07
456125 OPE. INVEST. ETABL. REMIS A REGION RECETTES		358 255,19		358 255,19		519 144,23		519 144,23		519 144,23
TOTAL 456	2 440 466,56	2 442 788,86	2 583 215,29	2 442 788,86	2 665 401,65	2 665 401,65	2 665 401,65	2 665 401,65	2 665 401,65	2 665 401,65
45 COMPTABILITE DISTINCTE RATTACHEE	2 855 779,04	2 502 960,60	2 594 815,19	3 820 138,22	2 735 570,64	3 637 951,26	2 761 406,60	3 255 542,32	1 221 471,21	1 221 471,21
462 CREANCES SUR CESSIONS IMMOBILISATIONS	195 065,45		1 981,99		205,81		10 000,00		77 811,00	
4643 VACATIONS ENCAISSEES A REVERSER		1 632,94		3 203,69		3 218,53		1 751,80		3 197,76
466 EXCEDENTS DE VERSEMENT		1 761,51		475,90		196 942,62		834,73		1 447,51
46711 CREDITEURS EXERCICE COURANT		205 085,00		546 962,69		90 288,86		328 202,85		185 471,83
46712 CREDITEURS EXERCICE PRECEDENT										
46721 DEBITEURS EXERCICE COURANT	250 208,48		1 768 442,35		65 701,81		289 366,88		332 887,42	
46722 DEBITEURS EXERCICE PRECEDENT					11 036,01		11 171,91		165 695,46	
46724 DEBITEURS EXERCICES ANTERIEURS	21 854,72		5 564,50							
4686 CHARGES A PAYER	155 220,50		212 778,47		1 591 613,81		210 856,12		104 352,70	
4687 PRODUITS A RECEVOIR										117 910,10
46 DEBITEURS ET CREDITEURS DIVERS	622 349,15	252 568,80	1 988 767,31	594 545,10	1 668 557,44	554 230,47	521 394,91	464 532,19	680 746,58	308 027,20
4711 RECETTES A CLASSER - VERSIS REGISSEURS		3 846,90		15 085,82		32 410,88		33,12		761,77
4712 RECETTES A CLASSER - VERTS REIMPUTES		2 308,55				7 022,30		184,06		520,38
47131 VERSIS SUR CONTRIBUTIONS DIRECTES						1 252 246,56				
47132 VERSIS SUR DGF						773 198,85				
47138 RECETTES PERCUES AVANT EMISSIONS TITRES		236 611,66		208 136,04		904 357,17		58 364,03		162 345,11
47211 REMBT ANNUITES EMPRUNTS	35 434,09									
47218 DEPRENSES REGLEES SANS MANDAT. PRENABLE	97,57				18 630,71		251,73		40 956,59	
4722 COMMISSIONS BANCAIRES EN INSTANCE									6,08	
4728 AUTRES DEPENSES A REGULARISER		1 285,80		3 464,27		905,55		506,81		964,08
473 DEPSES A L'ETRANGER EN INSTANCE DE REGIT		228,67		403,99						
4781 FRAIS DE POURSUITES RATTACHES		0,07								
4785 ECARTS DE CONVERSION	0,01					0,01			84,00	
47 COMPTES TRANSITOIRES D'ATTENTE	35 531,67	244 281,65		227 090,12	18 653,58	2 970 141,32	723,23	59 088,02	41 046,68	164 591,34
4815 SUBV POUR EQUIP DE TIERS	211 523,80		61 985,77		10 671,49			0,01		
4818 CHARGES A ETALER	2 264 275,11		2 304 388,70		1 936 080,69		1 427 246,45		1 043 300,17	
486 CHARGES CONSTATES D'AVANCE	39 619,57		17 919,65		1 210,51		12 273,45			
487 PRODUITS CONSTATES D'AVANCE		92 809,98		91 846,56		87 375,37		94 185,11		168 336,48
48 COMPTES DE REGULARISATION	2 512 418,48	92 809,98	2 384 294,12	91 846,56	1 947 962,63	87 375,37	1 439 519,90	94 185,12	1 043 300,17	168 336,48
491 PROV. POUR DEPREC. CPTES REDEVABLES		16 769,39				21 146,32		33 599,71		25 959,43
49 PROVISIONS POUR DEPRECIATION CPTES TIERS		16 769,39		21 146,32		21 146,32		33 599,71		25 959,43
TOTAL CLASSE 4	7 184 333,37	6 723 556,15	8 078 651,10	8 293 811,45	11 185 610,19	10 426 288,06	5 872 335,86	7 182 278,50	3 948 532,55	3 951 217,87

Présentation des Soldes Intermédiaires de Gestion

Année	1999	2000	2001	2002	2003	
Éléments	- Ressources fiscales	27 132 000,35	14 417 963,27	14 233 265,23	14 321 400,02	14 688 620,37
	- Ressources à caractère institutionnel	16 432 581,29	27 643 332,36	27 658 167,89	27 430 408,81	25 747 262,51
	- Ressources d'exploitation	2 790 325,31	2 875 630,82	2 736 160,42	3 024 992,54	3 034 228,48
	Produits de fonctionnement courant	46 354 906,94	44 936 926,45	44 627 593,53	44 776 801,37	43 470 111,36 *
	- Achats et charges externes	10 672 050,38	11 285 425,04	11 229 274,22	11 294 431,28	11 627 015,48
	- Frais de personnel	20 652 229,17	18 733 859,06	18 951 281,75	18 764 715,47	18 903 945,69
	- Subventions et participations versées	6 175 084,07	5 706 054,43	5 571 697,78	5 516 222,90	3 438 116,47
	- Impôts et taxes	307 059,66	246 264,42	254 101,66	265 148,03	310 083,65
	- Autres charges de gestion courante	272 367,51	299 896,16	251 547,68	299 665,03	307 743,26
	Charges de fonctionnement courant	38 078 790,79	36 271 499,11	36 257 903,08	36 140 182,70	34 586 904,55 *
Excédent brut de fonctionnement (EBF)	8 276 116,16	8 665 427,34	8 369 690,45	8 636 618,67	8 883 206,81	
+ Reprises des amortissements et des provisions d'exploitation	548 816,46	402 008,06	301 988,86	483 003,62	429 973,88	
+ Transferts de charges d'exploitation	65 277,24	139 404,91	66 248,54	30 647,14	81 951,80	
- Dotations aux amortissements et aux provisions d'exploitation	2 447 363,35	2 219 785,90	2 663 082,56	2 072 460,75	2 270 596,01	
Résultat courant non financier (Résultat d'exploitation)	6 442 846,52	6 987 054,40	6 074 845,29	7 077 808,68	7 124 536,49	
+ Produits financiers	6 860,21	9 385,61	8 301,70	13 550,37	525,96	
- Charges financières	1 615 063,49	1 856 327,50	1 943 161,07	1 651 576,48	1 514 585,22	
Résultat courant financier	-1 608 203,29	-1 846 941,89	-1 934 859,38	-1 638 026,11	-1 682 288,07	
Résultat courant	4 834 643,23	5 140 112,51	4 139 985,92	5 439 782,57	5 442 248,42	
+ Produits exceptionnels	10 868 564,94	2 969 995,86	1 600 342,41	2 095 057,94	1 542 389,48	
- Charges exceptionnelles	10 927 603,31	3 270 481,52	1 547 342,66	1 668 636,47	1 806 528,94	
Résultat exceptionnel	-59 038,36	-300 485,66	52 999,75	426 421,48	-264 139,46	
RESULTAT COMPTABLE	4 775 604,87	4 839 626,85	4 192 985,66	5 866 204,05	5 178 108,95	

**Présentation du fonds de roulement,
du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie**

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Élément					
<i>Fonds propres</i>	136 291 705,41	143 865 139,97	149 988 627,07	158 104 319,37	165 930 526,78
<i>Provisions</i>	642 115,26	689 218,15	968 550,05	839 693,12	885 400,82
<i>Dettes financières</i>	36 727 520,47	38 238 816,85	39 897 901,01	34 500 927,60	30 644 286,43
Capitaux permanents	173 661 341,14	182 793 174,97	190 855 078,13	193 444 940,09	197 460 214,03
<i>Actifs immobilisés</i>	175 296 806,83	184 508 739,13	191 681 873,62	195 856 808,18	200 777 149,43
<i>Charges à répartir</i>	2 225 519,02	2 129 737,02	1 752 076,91	1 284 521,80	938 970,15
Actif immobilisé net	177 522 325,85	186 638 476,15	193 433 950,53	197 141 329,97	201 716 119,58
Fonds de roulement (FR)	-3 860 984,71	-3 845 301,18	-2 578 872,40	-3 696 389,88	-4 255 905,55
<i>Actif circulant</i>	1 851 901,45	2 758 520,74	5 634 176,39	1 362 135,22	2 546 703,13
<i>Dépenses à classer ou à régulariser</i>	31 978,49	0,00	16 788,22	650,91	36 942,01
Sous total 1	1 883 879,95	2 758 520,74	5 650 964,61	1 362 786,13	2 583 645,14
<i>Dettes diverses</i>	3 474 846,03	4 877 520,97	4 046 524,43	3 773 077,08	3 376 899,87
<i>I. C. N. E.</i>	588 014,41	629 383,97	630 368,05	653 051,83	462 848,13
<i>Comptes de régularisation</i>	219 853,41	204 381,11	2 673 127,19	53 179,22	148 132,21
Sous total 2	4 282 713,85	5 711 286,04	7 350 019,66	4 479 308,13	3 987 880,21
Besoin en Fonds de roulement (BFR)	-2 398 833,90	-2 952 765,31	-1 699 055,05	-3 116 522,00	-1 404 235,07
Trésorerie nette	-1 462 150,81	-892 535,88	-879 817,36	-579 867,89	-2 851 670,48
Vérification Trésorerie					
* Ligne Crédit Trésorerie	1 605 288,15	952 196,56	1 326 763,80	857 698,63	3 399 300,00
* Avances de trésorerie	0,00	0,00	0,00	0,00	-346 500,00
* Régisseurs (avances et recettes)	-129 977,95	-42 126,00	-72 557,79	-134 809,32	-143 485,03
* Valeurs à l'encaissement	-5 488,03	-15 746,36	-14 931,12	-18 403,51	-19 642,86
* Compte au Trésor	-7 671,37	-1 788,32	-359 457,53	-124 617,92	-38 001,63
Solde Vérification Trésorerie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

DOCUMENT 9

VILLE MOYENNE
Cas Pratique

CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT

	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007
Excédent brut de fonctionnement	8 276 117	8 665 428	8 369 692	8 636 618	8 883 208	7 844 149	7 686 132	7 229 683	6 830 254
Transferts de charges	1 201 327	1 187 265	712 480	421 890	377 151	341 676	481 500	340 200	45 000
Résultat financier	-1 608 203	-1 826 362	-1 934 859	-1 820 029	-1 514 060	-1 435 566	-1 461 509	-1 434 509	-1 344 509
Résultat exceptionnel	-1 169 446	-1 235 035	-666 413	-2 233	-467 800	-646 947	-497 610	-358 110	-64 710
Capacité d'autofinancement	6 699 795	6 791 295	6 480 899	7 236 246	7 278 499	6 103 312	6 208 513	5 777 264	5 466 035
Amortissement du capital de la dette	5 320 536	5 366 943	5 519 256	5 418 063	5 511 096	4 320 000	4 347 000	4 185 000	4 230 000
Capacité d'autofinancement	1 379 259	1 424 352	961 643	1 818 183	1 767 403	1 783 312	1 861 513	1 592 264	1 236 035

1 563 270

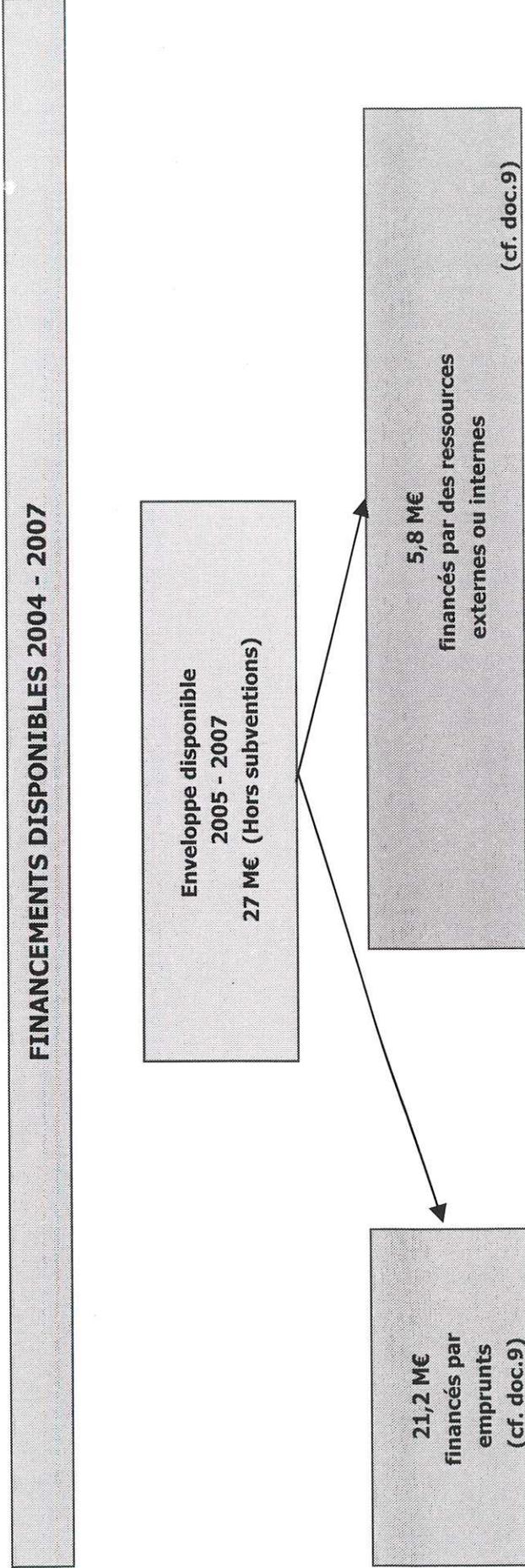
La capacité d'autofinancement moyenne 2005-2007, hors ressources externes d'investissement est de l'ordre de

Si cette capacité est affectée en intégralité au paiement d'annuités d'emprunts nouveaux, elle permet d'envisager une enveloppe d'investissements de l'ordre de 21,2 M€

(sur la base d'un financement sur une durée moyenne de 20 ans et un taux moyen de 4 %)

A cette enveloppe, il convient d'ajouter les hypothèses de ressources internes et externes de la section d'investissement

	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	Total 2005 à 2007
RECETTES INVESTISSEMENT										
F.C.T.V.A	1 084 375	1 030 669	995 021	1 655 512	1 298 660	882 000	774 000	1 116 000	1 350 000	3 240 000
Taxe locale d'équipement	61 351	47 946	38 264	99 615	97 263	90 000	90 000	90 000	90 000	270 000
Produit des amendes de police	88 237	98 692	106 346	86 897	163 319	198 000	198 000	198 000	198 000	594 000
Cessions	919 332	672 609	225 050	688 100	738 762	630 000	630 000	450 000	450 000	1 530 000
Loyers Huivial et Sicarev	0	0	0	0	0	72 000	72 000	72 000	72 000	216 000
TOTAL	2 153 295	1 849 916	1 364 680	2 530 124	2 298 003	1 800 000	1 692 000	1 854 000	2 088 000	5 850 000



Cette enveloppe disponible va être répartie :

- au financement des investissements nouveaux (programme de mandat, voir PPI)
- au financement des investissements plus courants (moyens des services, grosse maintenance des équipements, etc.).

Cette enveloppe va être augmentée des subventions obtenues sur les opérations (arrêtés de subventions, contrat de financement signé).

Annexe 7 : Bibliographie

▪ Sites Internet

Site Minefi Collectivités Locales
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
www.colloc.minefi.gouv.fr

Site D.G.C.L. (Ministère Intérieur)
www.interieur.gouv.fr

▪ Ouvrages

« Comptable 2004 » - Editions Francis LEFEBVRE

« L'analyse financière en M14 : une nouvelle pratique » - C. BOUINOT – F. LARPIN – M. THEVENOT – KPMG – Economica

« L'analyse financière des communes » de J.B. MATTRET – L.G.D.J.

« Gestion financière des collectivités territoriales » - Michel KLOPFER – Le Moniteur

« L'analyse financière des communes » d'Alain GUENGANT – Editions Economica

« Comptabilité générale » de C. DEFFAIRES – CROPSKY – Collection Lexifac

« La M49, Budget et Analyse financière » de B. PAULET et M. SAVROT – La Lettre du cadre Territorial

▪ Articles sur Analyse financière

Fiche technique : Consolidation des comptes intercommunaux – La Lettre du Financier Territorial – Décembre 2003

Consolidation des comptes intercommunaux à fiscalité propre 2001 : première publication de la direction générale de la comptabilité publique – La lettre du Financier Territorial – Décembre 2003

Certification et fiabilité des comptes publics locaux – La lettre du Financier Territorial – Novembre 2003

Les sanctions applicables à la présentation de comptes de collectivités publiques insincères – La Revue du Trésor – Octobre 2003

Les chambres régionales des comptes et la fiabilité des comptes locaux – AJDA – Septembre 2003

La programmation des investissements – La Gazette – Juin 2003

Comparaison des innovations comptables de l'instruction provisoire M52 sur les départements et de l'instruction M14 sur les communes et établissements publics de coopération intercommunale – La lettre du Financier Territorial – Avril 2003

Communes : à la recherche de structures financières idéales – La Lettre du Financier Territorial – Avril 2003

Le système d'information des communes permet-il de mesurer le risque financier ? – La Revue du Trésor – Février 2003

Certification des comptes publics locaux : problématique – La Lettre du Financier Territorial – Janvier 2003

Comptes locaux : objectif sincérité – La Lettre du Cadre Territorial n° 242 – Novembre 2002

Une nouvelle instruction budgétaire et comptable M4 relative aux services publics locaux à caractère industriel et commercial : dispositions comptables – Novembre 2002

Sincérité des comptes : les restes à réaliser et le rattachement des charges et produits – La Lette des Finances Locales n° 59 – Octobre 2002

Artifices comptables des entreprises : quelles incidences pour les collectivités par Michel KLOPFER – La Gazette – Septembre 2002

La Grande révision des normes comptables est engagée – Le Monde – Juillet 2002

Fiche technique : Normes de l'International Fédération of Accountants (IFAC) et comptabilité publique locale – La Lettre du Financier Territorial – Avril 2002

La capacité de désendettement – La Gazette – Février 2002

Fiche technique : Nouveau logiciel d'analyse financière des communes pour les chambres régionales des comptes – La Lettre du Financier Territorial -Décembre 2001

Analyse financière – Fondements et méthodes générales de Claire BOUINOT – Editions du Juris-Classeur - 2001

Le principe de sincérité : une reconnaissance lente en finances publiques – La Lettre du Financier territorial – Octobre 2001

Comment dresser le diagnostic financier de sa collectivité – Le Courrier des Maires – Mai 2001

L'analyse financière d'une communauté de communes ; 3^{ème} partie : l'analyse financière à caractère prospectif – La lettre du Financier Territorial – Janvier 2001

Analyse financière d'une communauté de communes ; 2^{ème} partie : les risques financiers encourus par une commune du fait de son appartenance à une communauté de communes – La Lettre du Financier Territorial – Décembre 2000

Analyse financière d'une communauté de communes ; 1^{ère} partie : l'analyse rétrospective – La Lettre du Financier Territorial – Novembre 2000

Vers une nouvelle approche des provisions pour risques et charges – La Lettre du Financier Territorial – Juin 2000

C'est l'analyse financière qu'on assassine – La Gazette – 15 novembre 1999

Modalités de diffusion de la fiche d'analyse financière des communes dite, désormais, fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AE2F) des communes – La Lettre du Financier Territorial – Mars 1999

La définition de l'épargne communale en comptabilité M14 – La Gazette – 1^{er} février 1999

Fonds propres et dettes financières des communes – La Lettre du Financier Territorial – Janvier 1999

L'analyse financière des comptes M14 par Michel KLOPFER – Les Notes Bleues de Bercy – Décembre 1998

SAFRAN, de la théorie à la pratique par M. VOUGUET – Les Notes Bleues de Bercy n° 147 – Novembre 1998

L'analyse M14 des comptes des communes par M. VOUGUET – Les Notes Bleues de Bercy n° 145 – Octobre 1998

Les répercussions de l'instruction M14 sur l'analyse financière des communes – La Lettre du Financier Territorial – Septembre 1998

L'analyse financière du compte administratif 1997 en M14 – La Lettre du Financier Territorial – Juin 1998

L'affectation du résultat : une nouveauté importante de la M14 – La Lettre du Financier Territorial – Décembre 1997

L'analyse financière en M14 : la construction d'un nouveau tableau d'analyse par V. CHOMENTOWSKI – La Revue du Trésor – Décembre 1997

Après la M14, vers un renouveau de l'analyse financière – La Gazette – 8 décembre 1997

Le perfectionnement des méthodes d'analyse financière – La Lettre du Financier Territorial – Novembre 1997

L'analyse financière des communes : la méthode par les tableaux de flux de la direction de la comptabilité publique – La Lettre du Financier Territorial – Octobre 1997

Les incidences de la M14 sur l'analyse financière communale de Paul HERNU – La Gazette – Septembre 1997

L'architecture de l'analyse financière M14 à destination des services du Trésor – La Revue du Trésor – Juin 1997

M14 : vers une nouvelle lecture des comptes de Bernard ADANS – La Gazette – 17 février 1997

Une nouvelle dynamique de l'analyse financière des communes par Alain PAQUIER – Les Notes Bleues de Bercy – Avril 1996

Annexe 8 : les tableaux inclus dans SAFRAN

Les tableaux d'analyse utilisée par SAFRAN sont toujours transmis à l'ordonnateur accompagné d'un commentaire plus ou moins étoffé.

Les tableaux de données joints en annexe et issus des comptes de gestion font l'objet d'un certain nombre de retraitements : rectification d'erreurs d'imputations décelées à l'occasion de l'audit des comptes, neutralisation des opérations réciproques en cas de consolidation, retraitement éventuel de certains comptes (exemple classique des participations de l'état pour le financement des emplois jeunes).

A priori ces opérations modifiant parfois en profondeur les chiffres bruts des comptes de gestion sont détaillées en annexe de l'analyse financière.

SAFRAN explique les modalités de formation des résultats (courant, financier, exceptionnel) au travers du compte d'exploitation générale et des soldes intermédiaires de gestion (tableaux AF1A à D « tableaux des soldes intermédiaires de gestion » qui renseignent également sur les évolutions sur plusieurs années avec un maximum de 5 exercices comptables)

SAFRAN détermine ensuite le financement disponible intégrant annuité de la dette et ressources propres d'investissement + cessions d'actif (tableau AF2)

SAFRAN présente ensuite le tableau d'équilibre du financement des investissements (tableau AF3) et renseigne utilement sur la variation du fonds de roulement net global

SAFRAN analyse les flux de trésorerie dans le tableau récapitulatif AF4 (encaissements et décaissements de l'exercice)

SAFRAN récapitule la situation globale dans le bilan fonctionnel (tableau AF5) et développe les variations enregistrées au cours de l'exercice dans le tableau AF6

Les comptables du TRESOR PUBLIC suivent cette logique « du fonctionnement à l'investissement » basée sur des tableaux de synthèse qui nécessitent néanmoins ensuite un gros travail d'analyse poste par poste pour tirer des conclusions pertinentes.

Consolidation des comptes, intercommunalité, marges de manoeuvre, fiscalité, endettement et risques sont les thèmes principaux abordés par les comptables en fonction de l'environnement juridico-financier de la structure analysée.

Annexe 9 : liste des personnes ayant participé aux séances du groupe de travail – analyse financière

COLLECTIVITES/ORGANISMES	NOM	PRENOM
Ville d'Annecy (74)	BEL	Georges
Ville d'Annecy (74)	ORTOLLAND	André
Ville Bourg en Bresse (01)	GARNIER	Jean-Claude
Cté Agglo centre Martinique	CHRISTINE	Judes
Conseil Général (30)	SELLÈS	Jean-Pierre
Conseil Général (30)	GOUBE	Jean-Yves
Conseil Général (57)	FIOLLE	Florence
Conseil Général (58)	PAASE	Sabine
Cté Agglo Grenoble (38)	BARGACH	Amina
Cté Agglo Grenoble (38)	LEMEE	Stéphanie
Cté Agglo Grenoble (38)	PONCET MOISE	Karine
Ville de Genas (69)	PAULIN	Benoît
Ville de Lyon (69)	ROSET	Odile
Ville de Meyzieu (69)	BEGEY	Jacques
Ville de Paris (75)	DUPUIS	Stéphane
Ville de Roanne (42)	DUMAS	Chantal
Ville de Roanne (42)	MARQUET	Christian
Ville de Saint Chamond (42)	BOURDAIS	Jean-Pierre
Ville de Saint Etienne (42)	PICHON	André
Ville de Saint Etienne (42)	ROUSSEL	Véronique
Ville de Saint Fons (69)	ROBIN	Xavier
Ville de Tarare (69)	PIGNARD	Patrick
Chambre Régionale des Comptes Nord Pas de Calais	HERNU	Paul
Association Professionnelle des Comptables du Trésor Public. Trésorerie Principale D'Henin Beaumont	DELBOUR	Dominique
Agence Fitchratings	PAINVIN	Nicolas
Caisse d'Epargne	DAVI	Jean-Marie
Caisse d'Epargne	MOURADIAN	Christophe
Caisse d'Epargne	NOEL	Edouard
Caisse d'Epargne	ROJENART	Gauthier
Dexia - CLF	GODET	Florence
Dexia - CLF	HOORENS	Dominique
Dexia - CLF	KHALDI	Fadéla
Dexia - CLF	ROUGIER	Thomas
Dexia - CLF	FAYEIN	Mathilde
KPMG Secteur Public	GREGOIRE	Thierry
KPMG Secteur Public	LOUVEL	Anne-Sophie
La Ronnade	ANDRIEU	Bernard
La Ronnade	BEJJATI	Pierre
Loan Solutions	LOZE	Anne - Bénédicte
Loan solutions	MASLIAH	Rachel
Loan Solutions	MOURADIAN	Christophe

