ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE ET DE SES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

PAR

Jean-Bernard MATTRET

Trésorerie Générale de la Somme

Dans le cours de droit administratif qu'il enseignait aux étudiants de deuxième année de licence en droit, Pierre Delvolvé rappelait que toutes les formes autoritaires d'incitation au regroupement communal avaient échoué en France.

La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République organise un régime d'incitations financières pour favoriser le regroupement communal. Quel que soit le régime juridique en vigueur, l'adhésion à une structure de coopération intercommunale aboutit à la rencontre de deux projets, celui de la commune qui cherche l'adhésion et celui de la structure de coopération.

Il convient, par conséquent, d'examiner respectivement la situation financière et les perspectives d'évolution tant de l'organisme de coopération intercommunale que de la commune qui désire adhérer.

I. SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse par les ratios suggérée par les textes d'application de la loi du 6 février 1992 révèle des limites qu'il est possible de repousser grâce à une approche patrimoniale.

A) L'analyse par les ratios

1) Les collectivités territoriales

La direction générale des collectivités locales qui relève du ministère de l'Intérieur a proposé un modèle de ratios qui a pris la forme du décret n° 93-570 du 27 mars 1993 pris pour l'application des articles 13, 15 et 16 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

La liste des ratios est différenciée selon la taille des communes et se fonde sur la nomenclature issue des instructions comptables M11 et M12 qui appliquent l'ancien plan comptable.

Pour les communes de moins de 3.500 habitants, aucune liste de ratios n'est établie.

Pour les communes de 3.500 habitants et plus, tous les ratios sont fonction de la population. Le ratio dépenses réelles de fonctionnement/population correspond aux dépenses totales de fonctionnement - les mouvements d'ordre (dépenses des comptes 68,83 et les recettes des comptes 782 et 783 - le déficit de fonctionnement reporté - compte 820). Pour les communes de plus de 10.000 habitants l'on déduit également les opérations indirectes entre chapitres de fonctionnement.

Le ratio produit des impositions directes/population prend en considération les recettes du compte 777.

Le numérateur du ratio recettes réelles de fonctionnement/population est la somme algébrique des recettes totales de fonctionnement - les travaux d'investissement en régie (recettes du compte 78) - l'excédent ordinaire reporté (recettes du compte 820).

Comme pour les dépenses réelles de fonctionnement, les communes de 10.000 habitants et plus doivent également déduire de ce chiffre les opérations indirectes entre chapitres de fonctionnement.

Le numérateur du ratio dépenses d'équipement brut/population comprend les dépenses des comptes 21 et 23.

Le numérateur du ratio encours globale de la dette/population est la dette en capital appréciée soit au 1er janvier de l'exercice lorsque le ratio est joint au budget primitif, soit au 31 décembre lorsqu'il est joint au compte administratif.

Dans le ratio dotation globale de fonctionnement/population, le chiffre à retenir est celui des recettes du compte 74, à l'exception des comptes 745 "DSI", 7461 "Fonds de solidarité-Région Ile de France et 749 "dotation générale de décentralisation.

Sans entrer dans des considérations abstraites sur de "mauvais ratios", c'est pratiquement le titre de l'article écrit par Michel Klopfer¹, il est pos-

^{1.} M. Klopfer, "Attention aux mauvais ratios!", in La Gazette des communes du 15 mars 1993.

sible de le rejoindre lorsqu'il avance : "Certes un raisonnement par tête témoigne d'une conception éminemment démocratique de la vie publique (un habitant en vaut un autre où qu'il réside) mais il ne faut pas confondre débat politique et situation financière. Un calcul de dépenses ou de dette par habitant n'a que peu de signification raison du fait que la majorité des recettes fiscales des collectivités proviennent des personnes morales et non des personnes physiques. Il arrive que des diagnostics financiers erronés soient formulés par des banques, voire même par les services de l'Etat, au vu de ce fameux ratio de dette par habitant, dont on ne dira jamais assez que son plus grave défaut est qu'il fait largement l'impasse sur la section de fonctionnement."

Pour ce qui concerne les communes de 10.000 habitants et plus, la liste des ratios retenue est beaucoup plus complète dans la mesure où apparaissent des ratios synthétiques comme le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal ou la marge d'autofinancement courant. Dans le ratio dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement, le numérateur comprend les frais de personnel enregistrés au compte 61 ; le dénominateur est calculé comme indiqué plus haut, après déduction des opérations indirectes. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est un indicateur général de pression fiscale. Lorsqu'il est produit au compte administratif, il est calculé à partir du produit des impositions directes qui figure au compte 777 de l'exercice considéré, rapporté au potentiel fiscal utilisé pour la répartition de la D.G.F. de l'année suivante. Le potentiel fiscal est calculé dans les conditions fixées par l'article L 234-6 du code des communes.

Dans le ratio dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement, les dépenses et les recettes réelles de fonctionnement ont été définies plus haut. Le remboursement annuel de la dette en capital correspond aux dépenses des comptes 16 et 18, hors réaménagement de la dette.

Deux ratios complètent la batterie :

- dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement,
- et encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

Les départements et les régions connaissent un dispositif analogue à celui qui est arrêté pour les communes de plus de $10\ 000$ habitants.

2) Les structures de coopération intercommunale

Les ratios prévus par la circulaire ministérielle du 3 mai 1993 relative aux annexes à joindre aux documents budgétaires sont différenciés selon que l'organisme dispose ou non d'une fiscalité propre.

Dans le premier cas, ils sont les mêmes que ceux des communes de la même catégorie : il est ainsi possible de comparer les ratios de l'organisme de coopération avec ceux des communes membres, voire d'agréger certains d'entre eux pour obtenir une situation d'ensemble de l'élément considéré dans un périmètre communal ou syndical élargi.

Dans le second cas, les ratios de population n'auraient pas paru significatifs. En effet, contrairement aux communes, les organismes de regroupement n'ont pas une compétence de plein exercice, mais d'attribution. Il est donc plus intéressant de connaître le coût et le mode de financement de l'activité correspondant à la compétence dont ils sont chargés. La comparaison avec le nombre d'habitants n'apporte pas à cet effet d'information essentielle : aussi n'a-t-on retenu, pour ce type d'organisme, que des ratios de structure, axés sur leur activité.

- 1.- Les dépenses d'exploitation représentent les dépenses de fonctionnement courant directement liées à l'activité du service. Elles s'obtiennent en déduisant des dépenses réelles de fonctionnement les intérêts versés (dépenses du compte 671) et les transferts versés (dépenses des comptes 64 et 65). Pour les organismes appliquant un plan comptable M4 ou dérivé, les intérêts versés se trouvent au compte 661; il n'y a pas, normalement, de transferts versés.
- 2.- Les produits de l'exploitation recouvrent les recettes perçues en rémunération du service rendu au titre de l'exploitation du service par l'organisme, comptabilisés au compte 70; les produits du domaine figurent au compte 71. Pour les organismes appliquant un plan comptable M4 ou dérivé, les recettes à prendre en compte sont celles des comptes 70 et 75.
- 3.- Les transferts reçus correspondent aux subventions et participations imputées au compte 73 (ces organismes non dotés de fiscalité propre, ne perçoivent pas de dotation globale de fonctionnement). Pour les organismes appliquant un plan comptable M4 ou dérivé, les subventions et participations reçues en section de fonctionnement ont un caractère exceptionnel : elles se trouvent aux comptes 74, 7713 et 7715.
- 4.- Les emprunts réalisés sont portés en recettes au compte 16. Ce ratio permet d'apprécier la part de dépenses d'équipement brut financée par l'emprunt.
- 5.- L'encours de la dette est indiqué en valeur absolue, sans référence à la population, pour les motifs indiqués ci-dessus.

L'exploitation de ces ratios permet de connaître le coût du fonctionnement de l'activité correspondant à la compétence transférée au syndicat et à la répartition de son financement entre les communes membres et l'usager.

Les limites des ratios sont rappelées par une instruction du 17 mars 1983 de la direction de la Comptabilité Publique relative aux ratios employés pour apprécier la situation financière d'un office public d'Habitations à Loyers Modérés: "Toutefois les conclusions qui peuvent être tirées de l'analyse des ratios doivent toujours demeurer prudentes et être complétées par un examen approfondi de l'ensemble des documents comptables et par la prise en considération du contexte géographique, économique et social dans lequel se situe l'établissement < l'instruction visait les offices publics d'H.L.M. et les O.P.A.C.> concernés."

B) L'approche patrimoniale

L'approche patrimoniale invite à s'interroger sur la rentabilité, pour ne pas choquer vaut-il mieux dire l'efficience, et l'équilibre financier passés de l'organisme, au moven du compte d'exploitation et du bilan de l'entité examinée.

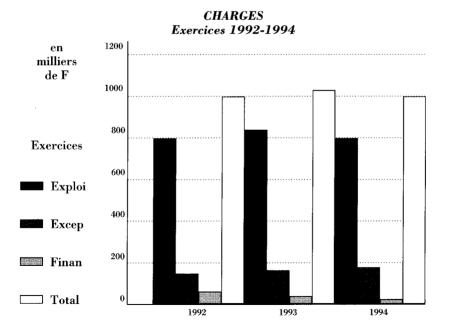
1) La rentabilité

La définition générale de la rentabilité est empruntée à l'ouvrage collectif de l'ordre des experts comptables et des comptables agréés : "c'est l'aptitude d'une action économique à procurer un résultat exprimé en unités monétaires". Il s'agit ici de s'interroger sur les conditions de formation du résultat, c'est-à-dire sur l'évaluation sincère des produits et des charges, ainsi que sur son évolution mesurée au moins sur trois exercices.

Il faut vérifier que le résultat est au moins excédentaire et analyser les raisons de cet excédent tant du côté des recettes que des dépenses.

Cette vérification devrait être précédée d'une évaluation relative à la sincérité des charges et des produits qui pourrait être altérée par une minoration des charges et/ou une majoration des produits.

La mesure de la rentabilité ou de l'efficience conduit à examiner l'état d'exécution budgétaire relatif à la section de fonctionnement pour les collectivités qui n'appliquent pas le plan comptable révisé ou le compte de résultat pour les organismes qui appliquent le nouveau plan comptable. A travers ces documents, il est possible d'apprécier l'évolution des résultats globaux, la structure et l'évolution des charges, la structure et l'évolution des produits.



Dans la mesure où le tableau des soldes intermédiaires de gestion fera son apparition dans l'annexe, nouveau document de synthèse, il sera possible d'étudier les conditions de formation de chaque solde et son évolution dans le temps.

- 2) L'équilibre financier
- a) L'équilibre financier statique

Mesurer l'équilibre financier statique revient à analyser les structures financières, fonds de roulement (FR), besoin en fonds de roulement (BFR) et trésorerie (T), sur une période d'au moins 3 ans, à partir de 3 bilans fonctionnels.

Il importe de faire ressortir un fonds de roulement et une trésorerie positifs, à partir de la relation :

FR-BFR=T

ACTIF	N N+1 N+2	PASSIF	N N+1 N+2
Actif immobilisé		Fonds propres	
Immobilisations incorporelles		Fonds internes	
Immobilisations corporelles		Autres fonds	
Immobilisations financières		Provisions	
Actif circulant		Dettes	
Stocks en cours		Dettes financières	
Créances		Dettes diverses	
Disponibilités			
Comptes de		Comptes de	
régularisation		régularisation	

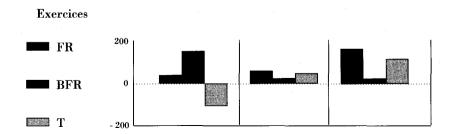
Les définitions de ces structures financières sont empruntées à Michel Refait².

Le fonds de roulement est la différence entre les ressources stables (capitaux permanents retraités) et les emplois stables (actifs immobilisés retraités). Les amortissements sont placés dans les capitaux propres. Pour mémoire, les capitaux permanents représentent la somme des fonds propres, des provisions et des dettes financières.

Le besoin en fonds de roulement est la différence entre les actifs circulants retraités et les passifs exigibles non financiers retraités.

^{2.} M. Refait, L'analyse financière, P.U.F., coll. Que sais-je? 1994.

STRUCTURES FINANCIERES Exercices 1992-1994



La position des structures financières peut s'ordonner autour du tableau suivant.

Fonds de roulement	Positif	Nul	Négatif
Besoin en fonds de roulement	Positif	Nul	Négatif
Trésorerie	Positive	Nulle	Négative

Un FR positif signifie que les capitaux permanents l'emportent sur les valeurs immobilisées nettes.

Cette situation peut provenir:

- d'une insuffisance des valeurs immobilisées nettes, signe d'une sous-activité de la collectivité ou de l'appartenance à un groupement qui effectue de nombreuses dépenses d'équipement,
- d'une abondance de capitaux permanents découlant de ressources internes ou de ressources externes d'investissement, essentiellement les emprunts.

Il est donc nécessaire d'analyser la composition des capitaux permanents, fonds propres ou dettes financières pour apprécier le mode de financement des investissements.

L'importance des recettes internes d'investissement peut être liée à une capacité d'autofinancement considérable.

L'abondance de dettes financières signifie, peut-être, que des ressources d'emprunt ont été mobilisées à tort, dans la mesure où la collectivité locale disposait de ressources internes d'investissement importantes.

L'éventualité d'un FR négatif est envisageable dans l'hypothèse d'un investissement excédant les ressources de financement. Pour être considéré, le FR négatif ne devra pas être temporaire mais concerner au moins les 2

derniers exercices connus. Généralement une telle situation sera associé à des déficits de la section de fonctionnement.

Un BFR positif signifie que l'actif circulant l'emporte sur les dettes. Cette situation survient lorsque :

- les délais d'encaissement des redevables et des autres débiteurs l'emportent sur les délais de règlement des fournisseurs et des autres créanciers,
- et/ou quand les montants des créances sont supérieurs aux montants des créances.

Un BFR négatif résulte de dettes supérieures à l'actif circulant. Cette situation survient dans l'hypothèse inverse de celle qui a été décrite à propos d'un BFR positif.

Une T positive signifie que les disponibilités l'emportent sur la trésorerie passive. Une telle situation peut provenir de deux cas de figures :

- le FR l'emporte sur le BFR,
- ou des dégagements de fonds de roulement sont supérieurs au FR.

Une *T négative* révèle que la trésorerie passive l'emporte sur les disponibilités. Cette situation survient dans l'hypothèse symétrique de celle qui a été décrite à propos d'une T positive : le FR est inférieur au BFR.

En présence d'une crise de trésorerie qui se traduit par une trésorerie négative, il importera de s'interroger sur les causes de cette crise. Elle sera conjoncturelle si elle découle d'un besoin en fonds de roulement excessif. Elle sera de caractère structurel si elle résulte d'une insuffisance en fonds de roulement.

Cette analyse statique sera complétée par une analyse dynamique au moyen du tableau de financement.

b) L'équilibre financier dynamique

Le tableau de financement permet de mesurer les variations des structures financières sur une période de deux exercices au moins.

Ainsi, à l'aide de deux tableaux de financement, il sera possible de vérifier la relation: Variation de FR= Variation de BFR + Variation de T

1ère partie du tableau de financement

EMPLOIS	N N-1	RESSOURCES	N	N-1
Immobilisations incorporelles		CAF		
Immobilisations corporelles		Cessions		
Immobilisations financières		Fonds propres		
Réduction des capitaux propres		Provisions		
Remboursement des dettes		Dettes financières		
financières				
Total		Total		

2ème partie du tableau de financement

	Besoins	Exercice N Dégagements	Solde	Exercice N - 1 Solde
Actifs d'exploitation				
Dettes d'exploitation				
A. Variations Exploitation				
Autres débiteurs				
Autres créditeurs]
B. Variations hors				
exploitation	İ			
A+B : Variation de BFR				
Disponibilités				
Trésorerie passive				
C. Variations Trésorerie	1			1
A+B+C : Variations du FRN				

Les commentaires formulés à propos des structures financières pourront être reproduits ici pour expliquer les variations des structures financières.

II. PERSPECTIVES D'EVOLUTION

Les perspectives d'évolution sont fonction des hypothèses de variation des produits et des charges ainsi que des scénarios présidant au financement des dépenses d'investissement.

Les modalités d'analyse financière à caractère prospectif seront proches de celles qui sont développées dans le secteur privé où l'ordre des experts-comptables et comptables agréés³ préconise : "la présentation privilégiée reste un compte de résultat prévisionnel corroboré par un bilan prévisionnel. Les autres présentations sont souvent nécessaires, mais n'ont pas la valeur des précédentes sur le plan de l'information et du contrôle. Lorsqu'une présentation du type tableau de financement ou prévision de trésorerie sera établie, elle ne dispensera pas de la confection du compte de résultat et du bilan correspondant, afin de donner les possibilités d'effectuer un contrôle de cohérence global".

³. Recommandation "principes compatibles" n° 17 sur les comptes prévisionnels-janvier 1986.

Pour matérialiser les perspectives d'évolution, il sera donc nécessaire d'élaborer des comptes de résultats prévisionnels avant et après financement des investissements, des tableaux de financement et des bilans prévisionnels. Toutes ces prévisions seront fonction de l'établissement préalable de scénarios. Dans l'hypothèse où l'analyste financier n'établit pas luimême les prévisions, il lui appartient de contrôler le système de prévision de l'organisme, en particulier pour vérifier la cohérence des projections par rapport aux données des trois dernières années. En tout cas, il est nécessaire de mettre en place un dispositif ayant pour objet de mesurer, par exemple, tous les trimestres, les écarts entre les prévisions et la réalité observée dans le domaine de l'activité, de la rentabilité et de l'équilibre financier prévisionnels. La gestion prévisionnelle de trésorerie complétera l'analyse à caractère prospectif de manière à prévenir les tensions qui pourraient peser sur la trésorerie.

A) L'établissement de scénarios

MOYENS	N	N + 1	N + 2
Fonds propres			
- internes			
- externes			
Prélèvement sur le fonds de roulement			
Emprunts nouveaux			
Pause ou réduction des investissements			

B) Les comptes de résultats prévisionnels

N	N+1	N + 2
		<u> </u>

Après financement des dépenses d'investissement, la section de fonctionnement selon la version budgétaire issue de l'instruction M14 devient :

DÉPENSES	MF	RECETTES	MF
011 Charges à caractère général		013 Produits de gestion courante	
012 Charges de personnel		72 Production immobilisée	
65 Autres charges de gestion courante		73 Impôts et taxes	
66 Charges financières		74 Dotations, subventions, part.	
67 Charges exceptionnelles		75 Autres produits de gestion courante	
68 Dotations axu amortis. & provisions		76 Produits financiers	
739 Reversements sur recettes		77 Produits exceptionnels	
022 Dépenses imprévues		78 Reprises sur amortis. et prov.	
DEPENSES DE L'EXERCICE		79 Transferts de charges	
021 Virement à la section d'invest.		014 Atténuation de charges	
003 Déficits antérieurs reportés		RECETTES DE L'EXERCICE	
TOTAL DE LA SECTION		002 Exced. antérieurs reportés	
		TOTAL DE LA SECTION	

C) Les tableaux de financement prévisionnels

EMPLOIS	N N+1	RESSOURCES	N N+1
Immobilisations incorporelles		CAF	
Immobilisations corporelles		Cessions	
Immobilisations financières		Fonds propres	
Réduction des capitaux		Provisions	
propres			
Remboursement des dettes		Dettes financières	
financières			
Total		Total	

La première partie du tableau de financement devrait déboucher naturellement sur l'établissement de la section d'investissement.

DÉPENSES	MF	RECETTES	MF
001 Déficit d'investissement reporté		001 Excédent d'investissement	
		reporté	
Dépenses d'équipement		Recettes d'équipement	
20 Immobilisations incorporelles		13 Subventions d'investissement	
21 Immobilisations corporelles		16 Emprunts et dettes assimilées	
22 Immobilisations mises en concession		Opérations d'équipement (total)	
23 Immobilisations en cours		Recettes des opérations financières	
Opérations d'équipement (total)		10 Apports, dotations et réserves	
Dépenses des opérations financières		20 Immobilisations incorporelles	
16 Remboursement d'emprunts et dettes		21 Immobilisations corporelles	
26 Participations et créances rattachées		22 Immobilisations mises en concession	
27 Autres Immobilisations financières		23 Immobilisations en cours	
Reprises sur :		26 Participations et créances rattachées	
10 Apports, dotations et réserves		27 Autres Immobilisations financières	
13 Subventions d'investissement		28 Amortissement des immobilisations	
15 Provisions pour risques et charges		29 Provisions pour dépréc. des immob.	
29 Provisions pour dépr. des immob.		39 Provisions pour dépr. des stocks	
39 Provisions pour dépr. des stocks		49 Prov. pour dépr. des c/ de tiers	
49 Provisions pour dépr. des C/ de tiers		59 Prov. pour dépr. des c/fin.	
59 Provisions pour dépr.		481 Charges à répartir sur plusieurs	
des comptes fin.		exercices	
481 Charges à répartir sur plusieurs		021 Virement de la section de	
exercices		fonction	
020 Dépenses imprévues		010 Stocks	
010 Stocks		45 Opérations pour compte de tiers	
45 Opérations pour compte de tiers			

La deuxième partie du tableau de financement adoptera la forme suivante.

		Exercice N		Exercice N+1
	Besoins	Dégagements	Solde	Solde
Actifs d'exploitation				
Dettes d'exploitation				
A. Variations exploitation				
Autres débiteurs				
Autres créditeurs				
B. Variations hors exploitation				·
A+B : Variation de BFR				
Disponibilités				
Trésorerie passive				
C. Variations Trésorerie				
A+B+C+ : Variations du FRN				

D) Les bilans prévisionnels

L'examen de l'équilibre financier implique de dégager l'évolution et la composition des structures financières à travers au moins trois bilans successifs et deux tableaux de financement.

ACTIF	N N+1 N+2	PASSIF	N N+1	N+2
Actif immobilisé		Fonds propres		
Immobilisations incorporelles		Fonds internes		
Immobilisations corporelles		Autres fonds		
Immobilisations financières		Provisions		
Actif circulant		Dettes		
Stocks et en-cours		Dettes financières		
Créances		Dettes diverses		
Disponibilités				
Comptes de régularisation		Comptes de régularisation		

Dès qu'une commune, voire une autre collectivité se pose la question de savoir si elle a intérêt à adhérer à un groupement de coopération intercommunale, il s'agit de savoir si sa situation financière lui permet de financer un programme d'équipement lourd. Au regard de la structure de coopération intercommunale, elle devrait se poser légitimement la même question.

Répondre à ces questions revient, dans un premier temps, à savoir si la commune et le groupement de collectivités sont rentables et disposent de structures financières saines, en particulier un fonds de roulement et une trésorerie positifs.

En second lieu, il importe d'effectuer des prévisions sous la forme d'un compte de résultat et d'un bilan prévisionnel pour vérifier la rentabilité et l'équilibre financier de la commune qui souhaite adhérer et du groupement qui accueille un nouveau membre. Autrement dit, la rentabilité future d'un projet d'investissement, simple calcul de taux interne de rentabilité, doit être complétée par une étude d'ensemble de la rentabilité⁴ et de l'équilibre financier prévisionnels.

^{4 .} La durée de retour est une notion de caractère linéaire qui exprime, sans actualisation, le nombre d'années au bout desquelles la capacité d'autofinancement dégagée par l'investissement permettra de récupérer son montant. Au contraire, le taux interne de rentabilité est une notion actuarielle qui exprime que la valeur actuelle nette des recettes dues à l'investissement équilibre le total des valeurs actuelles de l'investissement lui-même et de ses frais de fonctionnement année par année. Le taux interne de rentabilité est le taux d'actualisation qui réalise cette égalité.

TRI (Estimation; Référence Plage)

La fonction TRI donne le taux de rendement interne d'une série de cash-flows représentés par les nombres de RéférencePlage. Le taux de rendement interne correspond au taux d'intérêt qui donne à la série de cash-flows une valeur actualisée nette égale à zéro.

TRI utilise une méthode itérative qui peut donner plusieurs solutions.

TRI affiche la valeur d'erreur ERR si les calculs ne convergent pas à 0,0000001 près après 20 itérations.

Estimation indique le point de départ utilisé par la fonction TRI.

Essayez une autre Estimation si Works ne peut pas déterminer le TRI. En général, une valeur de départ comprise entre 0 (zéro) et 1 donne un résultat significatif.