

**CARACTERISER LA SITUATION FINANCIERE D'UNE  
COLLECTIVITE**

**Consensus et divergences autour des objectifs et méthodes d'analyse  
financière, et de la réalité des risques financiers**

DU BOYS Céline  
Aix Marseille Université, Institut de Management Public et Gouvernance  
Territoriale, CERGAM EA 4225, 13540, Puyricard, France

[celine.dubois@univ-amu.fr](mailto:celine.dubois@univ-amu.fr)

## CARACTERISER LA SITUATION FINANCIERE D'UNE COLLECTIVITE

### Consensus et divergences autour des objectifs et méthodes d'analyse financière, et de la réalité des risques financiers

#### **Résumé :**

Cette communication propose une réflexion autour de l'analyse financière des collectivités locales françaises, en s'intéressant à la réalité des risques financiers encourus, aux objectifs qui doivent être fixés, à l'information disponible et aux méthodes utilisées.

L'originalité de l'approche est de confronter la littérature théorique à la vision et aux méthodes des praticiens grâce à une série d'entretiens qualitatifs.

Ce papier éclaire ainsi la faiblesse des risques de solvabilité, et identifie le citoyen comme porteur final, si ce n'est unique, des risques. Il pointe l'importance de l'étude de l'autofinancement et des marges de manœuvre des collectivités. Enfin, il examine les limites de l'information comptable et ses conséquences sur les méthodes utilisées : peu d'analyse du bilan et de la situation patrimoniale malgré les évolutions comptables, difficultés à appréhender la situation financière sur l'ensemble du périmètre d'une collectivité.

L'utilisation de ratios semble être la méthode la plus pertinente pour répondre aux objectifs fixés. Le papier propose une discussion sur les ratios les plus pertinents pour éclairer la situation financière des collectivités.

#### **Abstract :**

This paper proposes a reflection on the financial analysis of French local governments, by focusing on the reality of financial risks, the objectives to be set, the information available and the methods used.

The originality of the approach is to compare the theoretical literature with the vision and methods of practitioners through the use of qualitative interviews.

It shows the weakness of solvency risks, and identifies the citizen as the ultimate risk bearer. It points to the importance of studying self financing capacity and the rooms for manoeuvre. Finally, it discusses the limitations of accounting information and the impact on the methods used: few analysis of the balance sheet, difficulties in understanding the financial situation of the local government on its entire scope.

The use of ratios seems to be the most appropriate method to meet the objectives. This paper proposes a discussion on the most relevant ones to characterize the financial situation of local governments.

**Mots clés :** Collectivités locales, Analyse financière, Risques financiers, Ratios et indicateurs financiers, Solvabilité, Marges de manœuvre

**Key words:** Local Governments, Financial analysis, Financial risks, Ratios and financial indicators, Solvency, Room for manoeuvre

## INTRODUCTION

La santé des finances publiques est un sujet actuel et préoccupant. Depuis quelques années, la situation financière des Etats inquiète, et récemment, avec des exemples comme la ville de Detroit aux Etats Unis, celles des finances locales aussi. En France, le message se veut rassurant, les finances des collectivités locales sont bonnes. Pour autant, la rigueur les touche elles aussi. Peut on alors les considérer en bonne santé, si elles sont obligés de rogner sur leurs dépenses, repousser leurs investissements et augmenter fiscalité et endettement ?

Cet article s'intéresse à la réalité des risques financiers encourus par les collectivités françaises. L'insolvabilité est elle un risque réel ? Qui subit au final la dégradation des finances locales ? Comment peut-on diagnostiquer l'apparition d'une mauvaise situation financière ? L'objet de l'analyse financière est de s'intéresser à la santé financière d'une collectivité. Pour autant, derrière la simplicité de cette affirmation se cache une pluralité de termes, d'objectifs et de méthodes.

Apprécier la soutenabilité des finances publiques locales nécessite de caractériser objectivement la situation des collectivités. L'évolution du cadre comptable et budgétaire français et le passage à une comptabilité d'engagement a permis de mieux renseigner les actifs des collectivités et leurs dettes, et d'ainsi donner une image sincère et plus fiable de leur situation financière. Pour autant, ce rapprochement de la comptabilité publique vers la comptabilité privée n'a pas donné lieu à des méthodes et outils partagés d'analyse financière. Quelles sont donc les méthodes utilisées aujourd'hui et quelle est leur valeur ?

Pour répondre à ces questions, nous proposons une approche originale qui dépasse la seule analyse de la littérature en intégrant la vision et les méthodes des praticiens. Pour cela, nous avons réalisé une série d'entretiens qualitatifs auprès de professionnels. La méthodologie de l'étude est présentée ci-dessous. L'objet est d'appréhender plus qualitativement la réalité des risques, l'intérêt des méthodes et les limites de l'information comptable.

Plusieurs résultats intéressants émergent de cette communication. Elle précise dans un premier temps la réalité des risques encourus : le risque financier principal d'une collectivité est celui d'une dégradation des services publics et de l'investissement, et d'une augmentation des impôts. Ce risque est porté par le seul citoyen. Les risques encourus par des créanciers ou des fournisseurs sont extrêmement faibles. L'insolvabilité d'une commune française est improbable à moyen terme.

En matière de méthodes et d'information utilisées, notre article montre que le bilan, malgré les évolutions comptables, est peu utilisé. Sa fiabilité et sa pertinence sont mises en doute. Les notions de fonds de roulement et de besoin en fonds de roulement ne sont mobilisées que marginalement. L'analyse financière se focalise sur celle de l'autofinancement et des marges de manœuvre. Les ratios et indicateurs sont au cœur de cette analyse. Cet article identifie les plus pertinents. Notre papier souligne enfin l'un des défis de l'analyse financière

qui est d’appréhender la situation sur l’ensemble du périmètre d’une collectivité, sans que la consolidation comptable apporte une solution suffisante.

Le plan de ce papier est le suivant. Nous discutons dans une première partie de la réalité des risques financiers et des objectifs fixés à l’analyse financière. Dans une seconde partie, nous posons la question de la suffisance, de la pertinence et de la fiabilité de l’information comptable et financière pour répondre aux objectifs de l’analyse. Enfin, la troisième partie propose un débat sur l’intérêt et l’utilisation des différentes méthodes d’analyse, et discute des ratios les plus pertinents.

### **Présentation de l’étude qualitative**

Nous avons mené 8 entretiens semi-directifs auprès de professionnels de toute la France, connaisseurs des pratiques d’analyse financière et au fait des risques financiers encourus par les collectivités (voir tableau des répondants ci-dessous). Ces entretiens, qui ont duré entre une et deux heures, ont permis d’approfondir plusieurs thèmes, regroupés dans un guide d’entretien :

- **Les risques financiers d’une collectivité** : Quels sont les risques financiers encourus ? Qu’est ce qu’une mauvaise situation financière ? Quels sont les risques liés aux satellites ou aux partenaires ? Qui porte ces risques : créanciers, fournisseurs, citoyens... ?
- **L’information utilisée pour l’analyse** : documents comptables utilisés, rôle du bilan, transparence et disponibilité des données, consolidation ...
- **Les méthodes et outils d’analyse rétrospective** : méthodes des ratios, analyse du bilan, principaux indicateurs et ratios, spécificité de l’analyse selon les échelons de collectivités

L’objet de ces entretiens est de compléter nos connaissances théoriques, issues d’une analyse de la littérature, par une approche qualitative des pratiques. Les entretiens ont pour objectif d’appréhender la vision et l’expérience des professionnels sélectionnés afin d’apporter à la compréhension des risques financiers et des pratiques d’analyse financière rétrospective.

**Tableau n°1 : présentation des personnes interviewées**

<b>N°</b>	<b>Fonction</b>	<b>Organisation</b>
1	Cadre	Chambre Régionale des Comptes
2	Cadre	Chambre Régionale des Comptes
3	Chargé de mission – Division secteur public local	Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)
4	Directeur Financier	Commune de plus de 100 000 habitants
5	Directeur Financier	Commune de plus de 100 000 habitants
6	Directeur Financier	Conseil Général
7	Directeur Général des Services	Conseil Général
8	Directeur Pôle (Ancien Directeur Général des Services et Directeur Financier)	Intercommunalités de plus de 100 000 habitants

## **I. LES OBJECTIFS DE L'ANALYSE FINANCIERE ET LA REALITE DES RISQUES FINANCIERS**

L'analyse financière rétrospective cherche à caractériser la situation financière d'une organisation, à quantifier les risques afin de préparer les mesures de prévention (Klopper 2010). Elle vise à décrire dans le cas d'une collectivité, les conditions de formation du résultat et l'équilibre financier afin d'en diagnostiquer les forces et les faiblesse et donc les marges de manœuvres (Mattret 2009).

### **1. Compréhension du terme situation financière**

La notion de bonne situation financière pour une collectivité diffère de celle pour une organisation privée. L'objectif d'intérêt général oblige à s'intéresser à une dimension supplémentaire: celle de la capacité à assurer un service public de qualité, conforme aux exigences des citoyens.

Il est intéressant de rappeler les quatre niveaux de compréhension du terme situation financière proposés par l'association "International City/County Management Association's (ICMA)" (Groves and Valente 2003) : la solvabilité à court terme (correspondant à la notion de liquidité : capacité à payer ses factures), la solvabilité budgétaire (qui est la capacité à avoir un budget équilibré sur l'année), la solvabilité à long terme qui dépasse l'horizon annuel et la solvabilité du niveau de service (qui est la capacité de la collectivité à assurer le niveau et la qualité de services exigés par le territoire).

La définition du Governmental Accounting Standards Board américain qui utilise le terme de « situation économique » d'une collectivité résume bien ces 4 dimensions : *“a composite of its financial health and its ability and willingness to meet its financial obligations and commitments to provide services.”*

### **2. Objectifs généraux de l'analyse financière et points d'analyse**

Afin de caractériser la situation financière d'une collectivité et quantifier ses risques, l'analyse devrait porter sur les 4 dimensions de la solvabilité citées ci-dessus. Les trois premières peuvent être étudiées à partir des techniques et méthodes existantes, même si certains aspects font débat. En revanche, la solvabilité du niveau de service public est plus délicate à analyser. Une situation financière ne peut être qualifiée de bonne si son équilibre est au détriment du niveau de services. Pour autant, il est délicat, sur la base de l'information comptable et budgétaire, d'apprécier le rapport qualité/ coût d'un service public.

L'objet de l'analyse rétrospective portera donc principalement sur les trois premières dimensions de la solvabilité. Cela permettra ensuite d'apprécier la capacité de la collectivité à fournir un niveau de service, même si l'analyse financière ne permettra pas de juger de la réalisation effective d'un service conforme aux attentes.

L'analyse financière doit, pour répondre à ses objectifs, se pencher sur différents aspects de la gestion d'une collectivité. Mead (2006) propose une synthèse de ces points d'analyse qui s'accordent avec ceux préconisés en France par Klopper (2010) :

- Les investissements et leur mode de financement, les immobilisations, le fonds de roulement;
- Les dépenses et les recettes, leur structure et leur évolution, et le résultat;
- La fiscalité, ses perspectives et les marges de manœuvre existantes ;
- La dette, les engagements hors bilan, les engagements sur le long terme et les risques financiers liés ;
- La trésorerie, la liquidité et la gestion des créances et des dettes circulantes ;
- Les potentialités socio-économiques du territoire, et la qualité des équipes managériales.

Ces points d'analyse permettent de caractériser une situation économique en termes de :

- solvabilité à court terme (trésorerie, liquidité et créances et dettes circulantes),
- solvabilité à long terme (dette et niveau d'autofinancement),
- solvabilité budgétaire: via l'appréciation des marges de manœuvre existantes (en matière de dépenses : analyse de l'investissement et des dépenses de fonctionnement, et en matière de recettes (fiscalité, potentiel socio-économique, endettement)

L'appréciation de ces différentes solvabilités permettant ensuite de porter un jugement sur la solvabilité du niveau de service potentiel.

Chaque analyste, en fonction de ses besoins et intérêts, s'intéressera à quelques facettes de la situation financière, et étudiera plus particulièrement certains risques.

Les créanciers et fournisseurs se soucieront de la solvabilité à court et long terme. En plus de cette dimension, les partenaires de la collectivité comme par exemple les associations examineront les marges de manœuvre existantes pour développer des services et verser des subventions (solvabilité budgétaire). Le citoyen/contribuable quant à lui pourra s'intéresser aux marges de manœuvre existantes pour assurer les services et développer l'investissement (solvabilité du niveau de service), tout en s'inquiétant de la pression fiscale. Enfin, les dirigeants et élus se préoccuperont de l'ensemble de ces facettes. L'analyse financière devient alors un moyen d'anticiper les risques financiers, de prévoir les solutions à apporter, et de communiquer sur la situation financière.

### **3. Quels sont les risques financiers réels encourus par une collectivité ?**

Si l'analyse financière a pour objectif de s'intéresser aux différents niveaux de solvabilité, l'occurrence et l'intensité des risques diffèrent fortement selon les pays et les réglementations. Il est donc intéressant de préciser la réalité des risques financiers subis par une collectivité française.

L'objet n'est pas ici de discuter des sources du risque, qui peuvent être multiples : mauvaise gestion, investissements disproportionnés, problèmes liés à un satellite ou à un partenaire, malversations, emprunts toxiques...

Nous analyserons donc dans un premier temps, les risques liés à la solvabilité à long terme (surendettement et mise sous tutelle) ou court terme (manque de liquidité et retard de paiement) et les conséquences pour les créanciers. Puis, nous étudierons l'effet d'une mauvaise situation financière sur les

citoyens/usagers/contribuables. Nous revenons sur ces deux points en étudiant leur réalité du point de vue français.

**a. Quels sont les risques réels d'une mauvaise solvabilité à court et long termes pour les collectivités françaises?**

De façon théorique, les difficultés de solvabilité peuvent aller du surendettement proche de la faillite, à des simples difficultés de trésorerie entraînant des retards de paiement, en passant par la perte d'autonomie vis-à-vis de l'Etat ou des créanciers ou par la difficulté à mobiliser des financements. Ces risques sont très variables selon les législations. Quelle est donc la réalité des risques pour une collectivité française ?

**Les risques d'une mauvaise solvabilité à long terme : surendettement, cessation de paiement et mise sous tutelle**

En France, à la différence de pays comme les Etats-Unis, la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises exclut de manière explicite les personnes morales de droit public de son champ d'application. Ainsi en droit français, la procédure de faillite est inapplicable aux collectivités locales et leurs biens sont insaisissables.

La législation a prévu des procédures spécifiques visant à protéger les créanciers, autour des notions de dépense obligatoire et d'inscription d'office. En cas de difficultés à rembourser la dette, il peut y avoir cessation de paiement. Notre répondant n°6 note que le risque de surendettement touche principalement les « *structures qui investissent beaucoup et qui ont moins de dépenses sociales, donc plutôt les autres strates que le département* »

Ce risque aboutit à une mise sous tutelle de la collectivité : la Préfecture, sur conseil de la Chambre Régionale des Comptes, arrête les budgets. Elle fixe le niveau des recettes et le plafond des dépenses, entraînant généralement des coupes importantes dans les services et des hausses d'impôts, afin d'assurer le service de la dette.

Même avec un endettement raisonnable<sup>1</sup>, si les recettes de fonctionnement sont structurellement insuffisantes par rapport aux charges de fonctionnement, la collectivité peut passer sous contrôle du préfet. Le répondant n°6 note : « *Dans le cas particulier des départements, le risque financier principal qu'on a aujourd'hui, c'est le passage sous contrôle budgétaire du préfet. [...] Donc, pour les départements, qui ont un vrai problème en section de fonctionnement à cause de la croissance des dépenses sociales, c'est le risque financier n°1. Beaucoup plus que le surendettement* ».

L'ensemble des répondants de notre étude qualitative confie un sentiment d'absence de risque de non paiement pour un créancier d'une collectivité, à moyen terme. Un banquier ou un fournisseur n'ont pas à s'inquiéter de cela : le remboursement de la dette et le paiement des créances sont des dépenses obligatoires auxquelles les collectivités ne peuvent se soustraire. En cas de difficultés conjoncturelles ou particulières, nos répondants rappellent l'intervention potentielle de l'Etat. Ils soulignent également que dans les cas les

---

<sup>1</sup> La notion d'endettement raisonnable est délicate. En l'absence d'autofinancement, tout endettement est excessif.

plus extrêmes, des négociations peuvent intervenir pour étaler les paiements, mais ils ne pensent pas que des abandons de créances aient pu avoir lieu dans l'histoire récente des collectivités.

*« Des exemples en tête où le créancier a abandonné de la dette [...] j'en ai pas. Il y a peut être des efforts sur les frais financiers mais des abandons de créances j'en vois pas. Il n'est pas forcé de le faire puisque c'est une dépense obligatoire. Ce serait cadeau. »* (Répondant n°8)

*« On a eu quelques exemples de cessation de paiement il y a quelques années, mais les structures publiques se sont mobilisées pour faire évoluer la situation et pour que les dettes continuent d'être payées, entièrement. Contrairement au secteur privé où il y a des abandons de créances »* (répondant n°3)

L'observation des quelques cas de surendettement de collectivités françaises confirme le peu de risque courus par les créanciers. Prenons le cas extrême de Briançon, commune confrontée à une situation de surendettement suite à une politique d'investissements massifs au début des années 1990. Plusieurs protocoles furent signés entre la commune, l'Etat et l'ensemble des banques, où les créanciers n'ont pas abandonné de créances, seulement des intérêts différés. Le rapport de la Chambre Régionale des Comptes<sup>2</sup> rappelle les éléments du premier protocole d'accord pour le remboursement de la dette avec les organismes financiers prêteurs signé en 1997 : *« En pratique, il s'agissait d'un allongement à 25 ans de la durée de remboursement de la dette, intégrant les intérêts différés sur lesquels les banques ont abandonné 11,5 MF »*.

Ce protocole était assorti de contraintes fortes sur la gestion de la collectivité, comme l'interdiction de contracter de nouveaux emprunts. Le plan de redressement incluait un engagement de versement par l'Etat d'une subvention exceptionnelle au titre de l'article L. 235-5 du code des communes, de 10 MF par an sur cinq ans. La ville aujourd'hui encore n'a pas pu retrouver sa pleine santé, ni sa pleine autonomie.

Ainsi, pour les élus et les dirigeants, en dehors du risque politique de non réélection, le risque principal lié à une mauvaise solvabilité est celui d'une perte d'autonomie ou d'indépendance de la collectivité. En plus de la mise sous tutelle par le préfet, les prêteurs peuvent restreindre leur offre de crédit limitant ainsi les investissements des collectivités, ou exercer une surveillance accrue qui entache la liberté de décision des collectivités.

Cette perte d'indépendance ou cette mise sous tutelle, oblige les collectivités à assainir leurs finances publiques, en diminuant les services et les investissements et en augmentant la fiscalité. Comme le note le répondant n°3 : *« Si une collectivité est dans une situation très dégradée [...], elle va se retourner pour ses investissements vers le secteur bancaire [...] qui ne consentira pas à lui avancer des fonds. La commune va d'une part augmenter ses impôts, et d'autre part diminuer ses investissements [...] pour refaire de l'autofinancement, [...] Donc, on arrive à ce cercle vertueux soit par décision politique, soit par obligation car on ne trouve plus de financement. Donc il y a une sorte de*

---

<sup>2</sup> Rapport d'observations définitives CRC PACA du 19 mars 2003  
<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Commune-Briancon-Hautes-Alpes>



*régulation automatique qui fait que l'on n'arrive jamais à la cessation de paiement. »*

Ainsi, du côté des créanciers, le risque de non remboursement semble très faible. La législation et la potentielle mise sous tutelle les protègent efficacement.

### **Les risques d'une mauvaise solvabilité à court terme : Les retards de paiement**

Un risque encouru par le créancier d'une collectivité est celui du retard de paiement. En Italie, la dégradation des délais de paiement des fournisseurs de l'Etat, des collectivités et des hôpitaux, a mis le secteur privé dans une situation financière problématique. En mars 2013, certaines entreprises étaient toujours en attente de paiements liés à des factures de 2008, et le délai moyen de paiement était estimé à 180 jours (Dinmore and Fontanella-Khan 2013; Mesco 2013).

En France, les délais de paiement aux fournisseurs sont bien inférieurs. Ils sont réglementés et limités à 30 jours pour les collectivités locales (répartis entre l'ordonnateur qui dispose de 20 jours, et le comptable public qui dispose de 10 jours) (Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013). L'observatoire des délais de paiement confirme ce délai : « Toutes catégories de collectivités locales et d'établissements publics locaux confondues, le délai global de paiement passe de 27 jours fin décembre 2012 à 28 jours fin octobre 2013. Il reste donc inférieur au délai réglementaire des 30 jours. » (Lorenzi and Villette 2014). Ils observent cependant des disparités selon les collectivités : 40 jours en moyenne pour les Régions en 2013, contre 22 jours pour les petites communes. Les délais des plus mauvais payeurs montent jusqu'à 79,3 jours pour le dernier décile des Régions, et 44 jours pour les communes de plus de 10 000 habitants. On reste donc loin des 180 jours italiens, ou des délais interentreprises (52 jours en moyenne en 2012 selon l'Observatoire des délais de paiement).

Notre étude qualitative vient renforcer l'idée que les délais de paiement du secteur public local ne sont globalement pas problématiques. La majorité de nos répondants constatent des délais qui ne dépassent pas 45 jours. Cependant, quelques rares collectivités payent avec des retards plus significatifs : « *Les communes qui sont très en retard dans le département, c'est-à-dire qui ont plus de 7 ou 8 mois de retard de paiement, celles-ci sont extrêmement peu nombreuses, mais on en a.* » (répondant n° 3).

L'existence d'indemnités forfaitaires et d'intérêts moratoires a tendance à compenser les dommages liés à d'éventuels retards. Le paiement de ses intérêts dépend des collectivités, car si pour certains de nos répondants les intérêts moratoires sont systématiquement mandatés, pour d'autres, ils ne sont jamais demandés par les fournisseurs qui ne souhaitent pas nuire aux relations commerciales.

Ainsi, les problèmes de solvabilité à court et long termes sont faibles pour les créanciers d'une collectivité. En revanche, la collectivité risque une perte d'autonomie que redoutent particulièrement les élus. Comme le note le répondant n°6 : « *Mettre sous tutelle préfectorale, un département, ou des grosses structures comme ça, ça pose des vraies questions de légitimité démocratique* »

Le risque final est donc porté par le citoyen qui subit une dégradation du service et une augmentation des impôts. C'est ce que nous analysons plus en détail dans le paragraphe suivant.

**b. Face à une mauvaise situation financière, le risque d'une dégradation des services publics et de la fiscalité**

Si la mauvaise situation financière d'une collectivité ne fait pas courir de risques réels aux créanciers et fournisseurs, c'est qu'au-delà de la protection offerte par la législation, les marges de manœuvre sont nombreuses et peuvent être mobilisées dès l'apparition de déficit : hausse des recettes (principalement impôts) et baisse des dépenses (fonctionnement et investissement).

En cas de situation détériorée et de déséquilibre budgétaire, la collectivité peut passer sous contrôle du préfet. La mise sous tutelle entraîne une mobilisation maximale des marges de manœuvre. Le risque est alors grand de voir se dégrader le niveau des services publics. Les conséquences sont souvent violentes pour le citoyen/contribuable qui peut voir augmenter ses impôts et baisser le niveau de service. « *Aujourd'hui la façon dont les préfets règlent ça, c'est à la hache ! Il n'y a pas d'expertise fine là-dessus* » (répondant n°6)

L'Etat peut également accorder une subvention exceptionnelle en cas de difficultés financières particulières d'une collectivité (DGCL 2013). Les départements ont ainsi bénéficié à plusieurs reprises depuis 2011 d'aides exceptionnelles de l'Etat pour limiter l'effet de ciseaux qu'ils subissent en cette période de crise, du fait de la hausse des dépenses sociales et de la baisse des impôts, en particulier les droits de mutations. « *Souvent l'Etat verse des subventions exceptionnelles à des collectivités qui seraient en situation financière difficile. Il y a une ligne budgétaire dans le budget de l'Etat pour ça, elle n'est pas très grosse, mais ça peut être le cas* » (répondant n°8). Cette subvention exceptionnelle, qui reste rare et de faible montant, ne remplace pas la mobilisation d'autres marges de manœuvre.

Il apparaît donc que le risque financier final d'une collectivité est un risque de dégradation du rapport qualité/prix des services publics, et non un risque d'insolvabilité. En effet, en cas de mauvaise situation financière, la diminution du niveau de service public et des investissements et l'augmentation de la fiscalité permettent d'éviter l'insolvabilité. Mais l'amélioration de la santé de la collectivité est parfois longue. 20 ans après ces premiers problèmes, la santé de la ville de Briançon reste très fragile.

C'est donc le citoyen qui porte le risque principal, comme le constate nos répondants : « *le risque financier, il est principalement porté par le contribuable citoyen* » (Répondant n°8). « *Le risque financier [...] va être reporté dans le temps sur le contribuable ou sur les générations futures des contribuables* » (Répondant n°3).

Nous allons à présent voir comment ces risques peuvent être anticipés, et comment caractériser une situation financière. Il s'agit donc de s'intéresser à l'information disponible et l'utilisation qui en est faite dans les pratiques d'analyse financière. C'est l'objet des deux parties suivantes.

## **II. L'INFORMATION COMPTABLE EST ELLE SUFFISANTE POUR CARACTERISER UNE SITUATION FINANCIERE ?**

Les risques soulevés au paragraphe précédent de perte d'autonomie et de dégradation du niveau de service et de la pression fiscale sont les sujets que doit surveiller l'analyse financière. C'est ambitieux, et cela dépend en grande partie de l'information disponible. Cette dernière provient essentiellement des documents comptables et budgétaires : le Budget et le Compte administratif, le Compte de gestion et le bilan et les ratios obligatoires.

Notre étude qualitative nous donne un aperçu des documents utilisés pour l'analyse financière par les praticiens. Les directeurs financiers interviewés réalisent leur analyse financière principalement ou exclusivement à partir du compte administratif. A part dans les très grandes collectivités, ils n'utilisent pas le compte de gestion, ni le bilan. Cela s'explique en partie par une forte suspicion sur sa validité et sa fiabilité. Les ratios obligatoires, surtout ceux de niveaux, servent surtout aux élus dans une logique de comparaison avec les collectivités paires, mais n'apportent que peu d'éléments à l'analyse financière aux dires des répondants.

En revanche, et de façon peu surprenante, les comptables utilisent exclusivement le compte de gestion. Quant aux chambres régionales des comptes, elles semblent utiliser les deux, même si le compte administratif reste le principal document.

Pour mieux comprendre la capacité de l'analyse financière à répondre à ses objectifs, il faut étudier la qualité des informations disponibles. Les questions qui se posent sur l'information comptable tournent autour de sa qualité, de sa suffisance et de sa pertinence : L'information comptable donne-t-elle une image sincère de la collectivité ? Est-elle correctement enregistrée ? Donne-t-elle une information suffisante sur le périmètre de la collectivité ? La disponibilité des données est elle suffisante pour caractériser une situation en externe ?

L'objet de ce paragraphe est de s'intéresser à la qualité et aux limites de la comptabilité publique pour l'analyse financière.

### **1. L'amélioration du cadre comptable et de la sincérité de l'information**

Face au besoin de fiabilité et de transparence des données financières, les organismes de réglementations comptables à travers le monde, organisent depuis plusieurs années, le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice ou comptabilité d'engagement (*accrual-based system*). En 2010, sur 17 pays européens, la moitié des pays avaient adopté un système de comptabilité d'engagement, et le reste projetait de le faire (Ernst & Young 2010). L'IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) accompagne ce mouvement et cherche à développer une harmonisation internationale, pour permettre une meilleure comparabilité des collectivités, sur le modèle des normes IFRS pour les entreprises (Padovani and Scorsone 2011).

La France, sans appliquer les normes IPSAS, propose un modèle assez évolué en matière de comptabilisation des engagements et de rattachement des comptes à l'exercice.

## **2. Le traitement de l'information et les problèmes de fiabilité**

L'amélioration des normes comptables ne peut se passer d'un traitement rigoureux et de qualité de l'information (Klopfer 2010; Padovani and Scorsone 2011), ce qui ne se révèle pas toujours le cas. Par exemple, l'effet du choix de l'imputation d'une charge en section de fonctionnement ou d'investissement a des conséquences certaines sur la gestion financière. Si une charge de fonctionnement est passé en investissement, cela modifie l'autofinancement et ouvre la possibilité de la financer par de l'emprunt (Clérembaux, 2012).

En France, les chambres régionales des comptes notent que ces imputations erronées sont régulièrement observées. Larue & Sindres (2008) et Mattret (2009) soulignent les manquements réguliers relevés par les chambres régionales des comptes à la comptabilité d'engagement ou à la comptabilisation des immobilisations. Le suivi de l'actif immobilisé est parfois défaillant ce qui conduit à une minoration des amortissements. Certaines collectivités n'ont toujours pas recensé l'ensemble de leurs immobilisations, et l'intégration de certaines immobilisations en cours se fait tardivement. Le scepticisme des répondants, lors des entretiens que nous avons menés, s'oriente principalement sur le haut de bilan et sur la comptabilisation des immobilisations et amortissements.

Cette situation se retrouve à l'étranger : par exemple, en Australie, Pilcher (2005) montre que dans l'état du New South Wales, 98% des collectivités présentaient des erreurs dans les amortissements de leur infrastructure de transports entre 1999 et 2003, faussant significativement trois des indicateurs financiers clé de la performance à partir desquels sont jugées les collectivités.

## **3. Le périmètre de l'information comptable : la question de la consolidation**

Les risques engendrés par les satellites d'une collectivité sont importants. Les engagements hors bilan, les garanties d'emprunts, la santé des sociétés d'économie mixte ou des associations gestionnaires de service sont autant d'éléments à prendre en compte au moment de l'appréciation des risques et des marges de manœuvre.

Notre enquête qualitative conforte ce point : la santé d'une collectivité peut être ébranlée par la dégradation de celle d'un partenaire ou d'un budget annexe. Les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont par exemple un risque si la commercialisation se passe mal. Le répondant n°6 évoque ainsi un refinancement important que le conseil général a dû faire à une SEM gestionnaire d'une ZAC. Le répondant n°4 note lui aussi que le budget principal peut être ébranlé par des subventions d'équilibre qu'une commune peut être amenée à verser à une zone d'aménagement concerté en Régie selon l'avancée de la commercialisation, ou au budget transport dans le cas d'une intercommunalité. Notre répondant n°3 évoque quant à lui le cas d'une collectivité mise en difficulté par la faillite d'une société d'économie mixte.

La prise en compte des satellites pose la question de la consolidation comptable et amène des réflexions nombreuses en France et à l'étranger. En 2001, Serve montre que seuls certains pays nordiques comme la Suède se démarquent par l'existence d'une consolidation des comptes, les autres pays étant en chantier sur

ce sujet. L'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) édite des recommandations.

Dès 1991, la Cour des Comptes soulignait que la consolidation du budget principal et des budgets annexes, mais également des flux entre la collectivité mère et ses démembrements est indispensable pour apprécier sa situation financière (Serve 2001). Dans les faits, l'administration française précise qu'en matière de consolidation des comptes locaux, il n'existe pas encore d'obligation. La consolidation des données reste un chantier et seules quelques informations consolidées apparaissent en annexe. On y trouve ainsi une présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes, le mode et éventuellement le pourcentage de participation de la commune au financement de chaque organisme de coopération intercommunale ou un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune (Klopfer 2010). Les publications officielles ne livrent pas plus d'information consolidée : la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) limitent leurs publications aux seuls comptes principaux sauf pour les EPCI où les budgets annexes sont consolidés.

Mais l'absence d'obligation de consolidation n'empêche pas certaines collectivités de pratiquer la consolidation de leurs comptes (Mattret, 2009). Notre répondant n°7 nous explique que dans les très grosses collectivités, les comptes sont consolidés. Dans son département, 3 périmètres de consolidation sont réalisés en fonction du degré d'engagement de la collectivité. Selon lui, cela n'est réalisable que pour les grosses collectivités, du fait de l'expertise, et de la logistique nécessaire.

La DGFIP, pour ses analyses internes, consolide elle aussi les données, mais uniquement les budgets principaux et annexes, comme le note le répondant n°3.

L'intérêt de la consolidation fait débat. Pour certains, la non agrégation des comptes annexes conduit à fausser le résultat global car parfois plus de la moitié des dépenses et des recettes d'investissements ne sont pas prises en considération (Mattret 2009). Mais Mead (2006) souligne la nécessité d'étudier les différentes activités, en particulier les activités industrielles et commerciales, d'une collectivité séparément, car les données consolidées peuvent masquer des situations disparates. Klopfer (2010) souligne également les risques d'interprétation erronée lorsque les structures des activités de la collectivité et de son satellite sont différentes. Par exemple, pour une SEM qui aurait en charge une zone d'aménagement concerté (ZAC), la dette n'est pas amortie avec une épargne brute, mais avec des cessions d'éléments d'actifs.

Le risque de camoufler des situations par la consolidation est confirmé par notre répondant n°4. Le répondant n°3 note que: « Parfois, on est obligé selon les collectivités, de refaire une analyse du budget principal pour avoir plus de détail » (lors de l'analyse d'un EPCI, le logiciel de la DGFIP produit des données consolidées).

Rousseau (2003) note que si la consolidation des budgets annexes et du budget principal d'une même collectivité fait l'objet, sur le plan du principe, d'un consensus assez général, l'inclusion dans le périmètre de consolidation des EPCI ou des entreprises publiques locales ne va pas de soi. En effet, il n'y a pas de lien

de dépendance institutionnelle entre une commune et son EPCI, ni de centre de décision commun à cet ensemble. D'ailleurs déterminer quelle entité (commune ou groupement) aurait vocation à être consolidante ne va pas de soi.

L'intérêt de consolider les satellites (SEM, associations, GIP, ...) mérite également d'être nuancé du fait de l'exercice d'activités qui se rattachent à d'autres collectivités ou partenaires ou de l'indépendance juridique de nombreux satellites, exception faite des situations où la collectivité détient la majorité du capital (Rousseau 2003).

Le choix du périmètre influence aussi l'appréciation de l'endettement, l'endettement des budgets annexes n'est pas toujours consolidé, et celui des services externalisés n'apparaît pas dans le cas d'une concession de service public, minorant ainsi la dette des collectivités déléguant leur service. En France, depuis l'Arrêté du 16 décembre 2010 qui a mis à jour les instructions budgétaires et comptables des différentes collectivités, l'ensemble des engagements liés aux contrats de partenariats publics privés et aux baux emphytéotiques administratifs sont comptabilisés au bilan, et non plus hors bilan comme c'était le cas jusque là. Le caractère variable, d'une collectivité à une autre, du périmètre pertinent pour une consolidation des risques constitue une difficulté. Pour certains, une consolidation totale est nécessaire, mais n'est pas à la portée de toutes les collectivités. Pour d'autres la consolidation doit être partielle. Le répondant n°8 réagit ainsi « *Aujourd'hui, on est plutôt dans l'idée de faire une analyse du risque et en fonction de cette analyse, on arrête le périmètre.... En fonction de la cartographie des risques on va décider ou non de consolider certains éléments.* »

#### **4. La disponibilité de l'information comptable et les freins à la transparence**

La transparence des informations comptables intéresse les analystes externes, les partis d'opposition et les citoyens les plus motivés. Pour autant, les collectivités françaises sont caractérisées par une opacité certaine de leur information financière.

Dans la théorie, les informations comptables sont à disposition de tout citoyen qui en ferait la demande (Article L2121-26 du Code Général des Collectivités Territoriales et article 4 de la loi du 17 juillet 1978). Mais en pratique, les choses sont différentes. Un répondant souligne le peu d'entrain que les collectivités mettent à se conformer à ce genre de demande.

Notre enquête qualitative met en avant deux freins à diffuser l'information financière : une crainte des réactions potentielles de l'opposition et une culture de la non transparence. Les personnes interrogées pensent qu'une information complète ne permettrait pas à un citoyen d'avoir une image meilleure, du fait de la difficulté à interpréter l'information comptable d'une collectivité. Le verbatim suivant illustre ce propos : « *On est dans l'impression que c'est des données sensibles, que les gens sont des ignares en matière financière, que ça ne les intéresse pas, et que les seuls que ça intéresse c'est des opposants potentiels. C'est un peu cette culture là.* » (répondant n°8)

Cette culture de la non transparence peut être illustrée par les données diffusées sur le portail des collectivités par les directions générales des finances publiques et des collectivités locales<sup>3</sup>. Les comptes individuels de l'ensemble des

---

<sup>3</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

communes, EPCI, départements et régions sont publiés, ce qui constitue une progression notable en termes de transparence. Cependant, l'information ne prend en compte que les budgets principaux (à l'exception des EPCI), ne fournit aucune information de bilan (la seule information de stock est la dette), et ne fournit qu'une petite partie des lignes comptables. Aucun détail sur la part des dépenses d'ordre n'est par exemple fourni.

Pour autant, les plus grosses collectivités cherchent à améliorer cette transparence. Elles publient des rapports financiers détaillés, et même parfois l'intégralité de leurs comptes sur des sites d'open data. Notre répodant n°4 évoque des tentatives d'harmonisation des documents et des sites d'open data des grosses collectivités afin de favoriser la comparaison entre elles.

Cette discussion sur l'information comptable utilisée pour l'analyse financière a mis en avant les difficultés à avoir une image complète, fiable et sincère d'une collectivité. Elle a aussi souligné les problèmes de disponibilité de l'information qui rendent difficiles les comparaisons entre collectivités et l'analyse pour un observateur externe.

Ces limites sont à garder en tête au moment d'aborder les techniques et outils d'analyse financière auxquels nous nous intéressons dans la troisième partie.

### **III. DEBAT SUR LE CHOIX DES METHODES ET OUTILS D'ANALYSE**

Pour identifier les risques financiers et caractériser la situation financière d'une collectivité, le choix des méthodes s'avère délicat tant le consensus, qui existe dans le secteur privé, autour de la finalité et des méthodes d'analyse financière, semble faire défaut dans le secteur public (Klopper 2010; Mattret 2009).

La littérature scientifique s'intéressant aux méthodes d'analyse financière des collectivités est assez limitée, et souvent focalisée sur les Etats-Unis et l'Australie (Padovani and Scorsone 2011). En France, la littérature s'adresse plutôt aux professionnels et propose des présentations pratiques et critiques des méthodes existantes.

Les méthodes proposées sont de plusieurs sortes. Des études, ouvrages et rapports proposent des méthodes fines à destination des dirigeants ou auditeurs qui ont accès à une information financière détaillée. D'autres essayent d'identifier les indicateurs qui peuvent être utilisés en externe et de fournir des méthodes simples et pertinentes d'analyse (Brown 1993; Mead 2006). Dans cette perspective, des travaux cherchent également à retrouver les rankings des agences de notation à partir d'informations disponibles en externe (Serve 2001).

Les débats qui agitent les réflexions sur l'analyse financière des collectivités sont nombreux, et souvent liées à des problématiques nationales. En France, plusieurs questions nous ont semblé faire débat : peut-on appliquer les méthodes du secteur privé à l'analyse des collectivités ? Quelle analyse doit-on faire du bilan ? Quelles précautions prendre en utilisant la méthode des ratios ? Quels ratios sont les plus pertinents ?

## **1. Peut-on appliquer les méthodes du secteur privé à l'analyse des collectivités ?**

Certains analystes recommandent des méthodologies très proches de celles utilisées dans le privé (Bouinot, Larpin, and Thévenot 2000; Mattret 2009; Wang 2010). La notion de rentabilité est présentée comme nécessaire pour toute action économique, privée ou publique (Mattret 2009). Ils préconisent également une analyse patrimoniale de la collectivité sur la base des informations fournies par le bilan, et mobilisent les notions de bilan fonctionnel, de fonds de roulement, de besoin en fonds de roulement ou de tableau de financement. D'autres auteurs s'opposent au fait de calquer des méthodes issues du privé et défendent une approche spécifique des finances publiques locales. Ils préconisent souvent des méthodes basées sur l'utilisation extensive d'indicateurs financiers. Parmi eux, certains défendent l'intérêt des ratios de niveaux, alors que d'autres considèrent que seuls les ratios de structure peuvent revêtir une signification particulière (Klopfer 2010). Malgré ces divergences, l'utilisation des ratios constitue la méthode la plus partagée d'analyse de la situation financière des collectivités (Brown 1993; Klopfer 2010; Mattret 2009; Mead 2006).

## **2. Quelle analyse doit-on faire du bilan ?**

Depuis la réforme de la comptabilité des collectivités, le comptable établit un bilan en fin d'exercice, disponible au compte de gestion. Ainsi, les collectivités disposent d'une information patrimoniale qui faisait défaut jusque là et qui permet une analyse à partir des notions de fonds de roulement, besoin en fonds de roulement (BFR), et trésorerie. Pour autant, la place de l'analyse du bilan dans le diagnostic d'une collectivité reste l'objet de débat.

Dans une première approche, l'étude du bilan est indispensable à une analyse financière complète. Mattret (2009) ou Bouinot et al. (2000) estiment que le besoin en fonds de roulement et l'étude des comptes de tiers revêtent une importance considérable pour apprécier la solvabilité à court terme. Ils rappellent que malgré l'absence de clients, la stabilité apparente des recettes de fonctionnement et l'encadrement très strict du crédit fournisseur, les problèmes de cycle d'exploitation existent. Certaines collectivités sont mises en difficultés et confrontées à des aléas dans la perception de recettes majeures (revenus forestiers, immobiliers (participation des aménageurs...), touristiques (taxe de séjour), industriels et commerciaux...) et connaissent des problématiques de BFR.

La fiabilité de l'information issue du bilan dans le cas des collectivités françaises amène d'autres auteurs à douter de la pertinence d'utiliser ces notions. S'appuyant sur les rapports des chambres régionales des comptes, Larue & Sindres (2008) notent la persistance de problèmes de comptabilisation des immobilisations et de tenue de la comptabilité d'engagement. Comme vu plus haut, le suivi de l'actif immobilisé est souvent défaillant ce qui conduit à une minoration des amortissements. Certaines collectivités n'ont toujours pas recensé l'ensemble de leurs immobilisations, et l'intégration de certaines immobilisations en cours se fait tardivement. Ils remarquent également que le contenu concret de la notion de fonds de roulement est rarement explicité. Klopfer (2010 page 118) tempère lui aussi l'utilisation du fonds de roulement telle que préconisée par



Bouinot et al. (2000) : selon lui, le haut de bilan n'a pas de signification en comptabilité locale car l'essentiel des immobilisations est évalué sans référence à une valeur patrimoniale réelle. De même, la notion de BFR est difficilement définissable en raison de la non-inscription au bilan des dettes et créances relatives à la section d'investissement.

Les répondants de notre étude qualitative soulignent eux aussi les limites du bilan pour rendre compte de la situation patrimoniale d'une collectivité. Le haut de bilan ne donne pas une image correcte du patrimoine du fait des spécificités du patrimoine d'une collectivité et des problèmes inhérents à l'enregistrement au coût historique des immobilisations. Les cadres des collectivités reconnaissent, pour certains, l'intérêt d'analyser le bas du bilan, mais ne le mettent pas pour autant en pratique. Quant à l'analyse de l'endettement, elle se base plus sur l'annexe publiée au compte administratif que sur le bilan. Ainsi, le bilan n'est ni utilisé, ni même regardé par la plupart des répondants que nous avons interviewés. Les difficultés à clarifier la définition ou le mode de calcul du fonds de roulement illustrent d'ailleurs cette distance par rapport aux outils d'analyse du bilan.

Une analyse systématique du bilan apparaît comme l'exclusivité des très grosses collectivités et des comptables ou de la DGFIP qui calculent et utilisent le fonds de roulement, ou le besoin en fonds de roulement. Les deux répondants issus de conseil généraux lors de nos entretiens ont confirmé l'utilisation de ces grandeurs dans leurs analyses, ainsi que notre répondant n°3, cadre à la DGFIP.

### **3. Quelles sont les limites de la méthode des ratios ?**

L'analyse financière par les ratios, bien que généralisée dans le cadre du secteur public local, n'est pas exempte de critiques. Les conclusions tirées de l'analyse des ratios doivent rester prudentes et doivent être complétées par un examen approfondi des documents financiers et par une prise en compte du contexte socio-économique (Mattret 2009).

Nous proposons ici une synthèse des principales critiques ou précautions adressées à la méthode des ratios pour les collectivités.

- ***La comparaison de ratios doit tenir compte du périmètre de la collectivité***  
Clérembaux (2012) rappelle que l'analyse comparative de ratios entre collectivités doit dépendre du périmètre de compétences exercées et du niveau d'externalisation des services publics. Le problème du périmètre influence l'analyse de la structure des dépenses et recettes. Il est par exemple délicat de comparer le poids des charges de personnel entre une collectivité qui externalise des services et une autre qui exerce ces mêmes services en interne. Dans le cas d'une concession de service public, l'externalisation peut être neutre sur l'équilibre budgétaire puisque les coûts sont généralement couverts par les paiements des usagers, mais la répartition des charges et des recettes de fonctionnement sera impactée et pourra fausser l'analyse de certains ratios. On retrouve le même problème lors du transfert de compétences à un EPCI, car cela modifie la répartition des postes budgétaires, baissant à la fois les charges et la fiscalité reçue. Malgré un équilibre budgétaire souvent intouché, les ratios sont impactés et donnent des images variables de la situation financière.

Ainsi, l'existence de données consolidées améliorerait la validité des ratios, avec les limites que nous avons présentées plus haut.

- ***Le faible intérêt des ratios obligatoires, et en particulier des ratios de niveau***

En France, les ratios dits « légaux », publiés par la Direction Générale des Collectivités Locales et la Direction Générale des Finances Publiques sont utilisés dans beaucoup d'études sur la santé des collectivités françaises. Ils ont l'intérêt de fournir un élément de comparaison entre collectivités en s'assurant un même mode de calcul. Plusieurs répondants nous confient qu'ils sont souvent utilisés par les élus, pour la communication financière.

Pour autant, on peut leur reprocher un délai de publication long : par exemple, seuls les ratios de 2010 sont disponibles début 2014. De plus, à l'exception de quelques ratios, on leur reproche leur intérêt limité. En effet, la moitié sont des ratios de niveaux (grandeur rapportée au nombre d'habitant). Ces derniers sont souvent critiqués pour leur apport limité. Ils n'apportent qu'une description statistique qui n'est pas toujours pertinente pour la décision financière. Par exemple, le ratio de revenus par habitant peut donner une idée des capacités de revenus de la collectivité, mais un ratio élevé ne permet pas de différencier entre une richesse importante et un poids trop lourd de la fiscalité et donc une difficulté à augmenter les revenus futurs (Mead 2006). De même ce ratio est contestable du fait de la prise en compte de la population, alors que la majorité des recettes fiscales des collectivités proviennent de personnes morales et non physiques (Klopfer 2010).

L'intérêt des ratios de structure apparaît plus fort. Les ratios prudentiels choisis par la DGFIP sont d'ailleurs tous des ratios de structure.

- ***Des ratios peu prédictifs des difficultés à venir***

Mattret (2009) rappelle que l'analyse financière par les ratios débouche rarement sur une prévention des défaillances. Il note que les ratios utilisés en France par la direction générale des collectivités locales ou par la direction générale des Finances publiques afin de détecter les difficultés ne constituent pas un modèle de prédiction des défaillances. Serve (2011) souligne la même limite. Les ratios financiers basés sur des données comptables expliquent bien la notation, mais ne permettent pas d'anticiper les changements dans la situation financière.

#### **4. Les principaux ratios de l'analyse financière des collectivités : entre état de l'art et pratique**

Les principaux risques encourus par une collectivité française et mis en avant ci-dessus orientent l'analyse financière vers l'appréciation des marges de manœuvre existantes et potentielles.

Le point central est l'étude de l'autofinancement : son niveau et son évolution. C'est ce que confirment nos répondants. Un niveau stable et suffisant d'autofinancement caractérise une bonne situation financière. Il prouve la couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes de fonctionnement. Le niveau doit alors être suffisant pour permettre de rembourser les dettes, et de financer une politique d'investissement.

Cependant, le niveau de l'autofinancement ne permet pas de juger de la qualité des services publics et de leur conformité aux attentes des citoyens. Il faut donc

compléter l'analyse par une étude des marges de manœuvre. Ces marges découlent de la possibilité d'augmenter la fiscalité ou la dette et de diminuer les dépenses courantes ou d'investissement. La prise en compte du contexte socio-économique permet également de mieux les appréhender.

L'existence de marges de manœuvre doit permettre de conserver une situation financière saine, tout en proposant un niveau de service et de fiscalité librement décidé par les élus, et non contraint par une mauvaise santé.

L'étude de la littérature et les entretiens qualitatifs menés nous pousse à conclure que les ratios les plus utilisés par les analystes sont ceux qui cherchent à apprécier de façon pertinente le niveau de l'autofinancement et les marges de manœuvre qui peuvent faire évoluer cet autofinancement.

Les ratios éclairant la liquidité de la collectivité, traditionnellement basés sur des données de bilan, semblent moins utilisés. Cela peut s'expliquer par la faiblesse des risques de liquidité en France ou par les réserves émises sur la fiabilité des données de bilan. Nos entretiens qualitatifs n'ont d'ailleurs mis en avant aucun ratio de liquidité ou de trésorerie, à part notre répondant n°3 qui a évoqué des ratios liés au fonds de roulement.

La littérature ne propose pas de méthode d'analyse spécifique à chaque échelon de collectivités. Les points centraux restent identiques, même si les niveaux des ratios peuvent varier. Cette relative constance dans les méthodes est confirmée par nos entretiens qualitatifs :

Répondant n°8 : « *Tout ce qu'on vient de se dire, ça vaut pour communes, départements, régions, intercommunalités (communauté de commune, d'agglo, urbaine, ça vaut pour les SIVOM SIVU, syndicat mixte) ; tout ça c'est le même champ. Peut être aussi pour le CCAS, et pour les SPIC. En revanche, il faut être plus subtil si vous analysez des comptes d'un hôpital (M21 ou M22) ou d'établissement sanitaires et sociaux.* »

Le répondant n°3 confirme l'utilisation des mêmes ratios et des mêmes méthodes. Il précise cependant : « *Nous n'avons pas la même analyse pour les EPCI, car nous utilisons des données consolidées et pas pour la commune, mais le reste est le même* ».

La méthode des ratios est une analyse comparative. S'il est intéressant d'en apprécier l'évolution dans le temps, la comparaison spatiale reste essentielle. Il faut alors comparer des collectivités de même importance, ce qui est souvent apprécié par le nombre d'habitants. Pour une commune, la fiscalité de l'intercommunalité est également un point à prendre en compte pour la comparaison. Enfin, il faudrait pouvoir comparer, comme nous l'avons vu plus haut, l'ensemble du périmètre. Cela est aujourd'hui quasiment impossible du fait de l'insuffisance des données disponibles en externe.

Nous présentons, dans les développements suivants, les ratios relatifs au niveau d'autofinancement et aux marges de manœuvre. Nous essayons de mettre en avant les ratios principaux à partir de la littérature, de rapports des chambres régionales des comptes et de nos entretiens qualitatifs.

- **Analyse du niveau d'autofinancement :**

L'analyse de l'autofinancement est traditionnellement basée sur le niveau de l'épargne brute, qui correspond à la différence entre recettes et dépenses réelles de fonctionnement, après élimination des éléments exceptionnels liés aux cessions d'actifs (Klopfer 2010). Cette épargne brute correspond au calcul de la CAF (capacité d'autofinancement).

Le niveau de l'autofinancement est ensuite rapporté au montant des recettes (totales ou de fonctionnement) ou au remboursement prévu de la dette.

Un ratio semble particulièrement utilisé pour apprécier le niveau de l'autofinancement ((Standard & Poor's (2010), Serve (2011); Klopfer (2010); Larue & Sindres (2008)):  $Taux\ d'épargne\ brute = Epargne\ brute / Recettes\ de\ fonctionnement$ .

Son importance est confirmée par la majorité de nos répondants. Selon notre répondant n°3, lors du suivi effectué par la DGFIP de communes en difficultés, l'objectif est de ramener ce ratio à 12% ou 14%.

Plusieurs répondants nous parle aussi de l'intérêt de la CAF nette, c'est-à-dire la CAF – remboursement de dette, qui se doit d'être positive (répondants n°2, 3 et 8). Elle mesure l'aptitude d'une collectivité à autofinancer ses investissements après avoir couvert ses charges et rembourser ses emprunts. Cette grandeur peut également être exprimée sous forme de ratio. La DGFIP l'utilise pour son réseau d'alerte et l'appelle *coefficient d'autofinancement courant* =  $(charges\ réelles + remboursement\ de\ la\ dette) / recettes\ réelles\ de\ fonctionnement$ . Le ratio doit alors être inférieur à 1.

- **Analyse des marges de manœuvre**

Un des facteurs d'analyse de la santé financière d'une collectivité est le rapport entre ses ressources limitées et les pressions existantes sur les dépenses publiques (Berne and Schramm 1986). Ces auteurs soulignent que cette pression sur les dépenses est tout autant liée au niveau de service public exigé, qu'aux décisions et engagements passés.

Pour analyser les marges de manœuvre existantes, les analystes s'intéressent aux dépenses d'investissement, à la flexibilité ou à la rigidité des charges et des recettes de fonctionnement, et au niveau d'endettement. Nous étudions successivement ces points, et tentons de dégager les angles d'analyse et les ratios les plus pertinents.

**Indicateurs des marges de manœuvre en matière d'investissement**

De façon générale, les dépenses d'investissement ont tendance à être plus flexibles et peuvent être plus facilement repoussées par la collectivité. L'analyse des investissements donne une idée des économies qui peuvent être réalisées en cas de problème. Elle repose moins sur des ratios que les autres marges de manœuvre. Leur flexibilité s'étudie plutôt de manière qualitative, en analysant l'opportunité de chaque projet.

Ainsi, la plupart des auteurs et la majorité des personnes que nous avons interviewées ne proposent pas de ratios pour analyser cette dimension. De plus, les quelques ratios proposés pour rendre compte de l'investissement, du patrimoine d'une collectivité et de son mode de financement (*Vétusté, Part financé par emprunt, Variation de la valeur nette des immobilisations*) mobilisent des données de bilan comme l'amortissement ou le montant des

immobilisations. Ils souffrent donc des limites relatives aux données de patrimoine et au bilan. Ils sont à manier avec précaution. Le ratio, souvent utilisé en communication, de l'effort d'équipement =  $\frac{\text{Dépenses d'équipement brut}}{\text{population}}$  souffre quant à lui des limites inhérentes aux ratios de niveau.

Vues les limites évoquées précédemment, peu de ratios semblent devoir être retenus pour éclairer les marges de manœuvre en matière d'investissement.

Le poids des dépenses d'investissement =  $\frac{\text{Dépenses d'équipement brut}}{\text{Recettes réelles de fonctionnement}}$  est souvent mis en avant dans les rapports de communication financière (Klopfer 2010). C'est un des ratios financiers obligatoires.

Le ratio de la Part des dépenses d'investissement =  $\frac{\text{Dépenses d'investissement}}{\text{Dépenses totales hors dette}}$  est utilisé par Standards & Poor's pour noter les collectivités (Standard & Poor's 2010). Ils le considèrent comme un indicateur de la flexibilité financière ou de la politique d'investissement.

### **Indicateurs des marges de manœuvre en matière de baisse des dépenses de fonctionnement**

Pour apprécier la part des dépenses que l'on peut diminuer en cas de difficultés financières, il est intéressant d'étudier leur rigidité.

Notre répondant n°7 classe la rigidité selon trois catégories : les dépenses obligatoires au sens de la loi (remboursement de la dette) et au sens des obligations de compétences : « par exemple, les départements sont obligatoirement compétents en matière de protection de l'enfance, mais ça ne les oblige pas à construire autant de foyers d'enfance qu'il le souhaite. », puis les dépenses contraintes qui ne sont pas obligatoires mais souvent nécessaires (chauffage des collèges...) et enfin les dépenses volontaristes résultant souvent d'investissement (théâtre, compagnie de danse...).

Les ratios proposés par la littérature et utilisés en pratique considèrent que les charges les plus rigides sont les charges de personnels, les dépenses liées à la dette et les dépenses de contingents.

Ainsi, un ratio classique, utilisé par la DGFIP dans le cadre de son réseau d'alerte, est celui de la Rigidité des charges de structure =  $\frac{\text{Frais de personnel} + \text{contingents et participations obligatoires} + \text{intérêt de la dette}}{\text{Recettes réelles de fonctionnement}}$ . Nos entretiens qualitatifs confirment l'intérêt de ce ratio. Mattret, (2009) l'estime très utilisé et pertinent. Il n'est cependant pas exempt de critiques.

Ce ratio doit être compris comme un ratio de rigidité à moyen terme, et non à long terme : « Pour les charges de personnel, à cinq ou six ans la rigidité n'est pas aussi importante » (répondant n°3). Le répondant n°7 note que les charges de personnel sont « très rigides à court terme, et assez rigides à moyen terme » « On joue uniquement sur les volumes : non remplacement de départs à la retraite, renforts moins systématiques, réduction de contractuels... mais on joue assez à la marge sur ce sujet ». Le répondant n°6 note que : « il y a les charges de personnel sur lesquelles on a un peu de marge de manœuvre, mais ça prend un peu plus de temps ».

Ce ratio pose également le problème du périmètre de la collectivité du fait de l'utilisation des charges de personnel. Le répondant n°3 confie aller vérifier les

recours à la sous-traitance quand il voit le ratio diminuer. «*Certes on a gagné en rigidité, mais pas en montant de fonctionnement* »

Parmi les dépenses de contingents, le contingent incendie est cité plusieurs fois par nos répondants. Il représente pour certains une dépense importante, qu'il est pertinent d'insérer dans le ratio.

Ce ratio donne donc une idée des marges de manœuvre mais n'intègre pas d'autres charges qui peuvent elles aussi avoir un caractère rigide.

Par exemple, pour les départements, les charges sociales sont un facteur de rigidité, qui représentent plus de la moitié du budget de fonctionnement. Notre répondant n°6 note que les marges de manœuvre sur ces dépenses sont variables. «*Pour le RSA, [...] c'est une facture de la CAF. [...] donc la marge de manœuvre c'est 0%* ». «*L'APA c'est différent. Vous avez un certain nombre de départements qui sont en train de dire aux personnes âgées qu'elles sont en meilleure forme pour payer moins, parce qu'ils sont étranglés financièrement. ...donc là il y a une marge de manœuvre...*»

Les subventions aux associations peuvent aussi avoir un caractère rigide. Politiquement, il peut être difficile de les baisser brutalement si elles financent des emplois. Financièrement, leur coupure peut ne pas dégager de marges si l'association gère un service public que devra alors reprendre la collectivité. Le répondant n°6 note «*il y a les structures où la moitié du personnel est mis à disposition par le conseil général, donc bien sûr on peut arrêter de payer la subvention, mais ils nous rendront notre personnel. De fait, pour se désengager ça prendra plusieurs années.*»

### **Indicateurs des marges de manœuvre en matière de hausse des recettes : l'analyse de la fiscalité**

L'appréciation des marges de manœuvre en matière de fiscalité, et l'étude de la pression fiscale peuvent utilement être complétées par le calcul de ratios.

Des ratios de niveau proposés par la DGCL existent comme celui du *Niveau de la fiscalité locale directe = Produits des impositions directes / population*. Il a cependant un intérêt limité ne permettant pas de distinguer une marge de manœuvre en matière fiscale, d'une surimposition entraînant une difficulté à augmenter les revenus à l'avenir (Mead 2006).

*Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal* est un indicateur de pression fiscale fréquemment utilisé par les chambres régionales des comptes, la DGFIP et recommandé par les analystes (Bouinot et al. 2000; Klopfer 2010; Larue and Sindres 2008; Mattret 2009). La DGFIP fixe un seuil d'alerte si le ratio dépasse 1 pendant l'exercice. Son calcul a été rénové pour tenir compte de la suppression de la taxe professionnelle, et s'adapte, pour les communes, à la fiscalité de l'EPCI. Il se calcule comme *le Produit des taxes directes pour lesquelles la collectivité dispose d'un pouvoir de taux / Potentiel fiscal pour les collectivités de même nature*.

L'évolution du contexte fiscal français pousse aussi les analystes à s'intéresser à l'autonomie financière des collectivités grâce au *Ratio de revenus fiscaux = Recettes fiscales (ou recettes avec pouvoir de décision) / Recettes de fonctionnement* (Bouinot et al. 2000; Serve 2011; Standard & Poor's 2010). Ce ratio donne une idée de l'autonomie de la collectivité. A l'inverse, on peut

également s'intéresser à la part des revenus issus de l'Etat et donc que la collectivité ne peut influencer = *Transferts de l'état / Recettes de fonctionnement*.

L'analyse de la fiscalité et de ses marges de manœuvre passe aussi par l'analyse des taxes spécifiques sur un territoire (Institut Montaigne 2013). Ainsi, la ville de Nice reçoit près de 6 millions d'euros de taxes liés au Casino, et Paris reçoit 1 million d'euros en droit de mutation en tant que département. Cela nous est confirmé par le répondant n°5 qui souligne les particularités de sa commune en matière de recettes de casino, et de droits de mutation.

Le potentiel de la fiscalité est lié à la richesse du territoire et de ses habitants. Elle peut s'apprécier par des éléments socio-économiques, qui doivent être reliés aux particularités locales et aux éléments influençant le niveau et la structure des recettes fiscales. En France, des indicateurs comme le PIB local, le nombre d'entreprises ou la valeur locative moyenne semblent plus adaptés. L'analyse des bases fiscales par habitant donne également une information intéressante (Répondant n°3). En Suède, où l'impôt sur le revenu est l'impôt local principal, la population ainsi que le revenu moyen par habitant semblent être des variables de poids influençant la base fiscale (Serve 2001).

### **Indicateurs des marges de manœuvre en matière d'endettement**

Il est délicat d'apprécier le juste niveau d'endettement. Une dette trop élevée fait courir un risque d'insolvabilité à la collectivité et engendre des charges financières lourdes. Au contraire, un endettement trop faible peut être considéré comme une surimposition des contribuables actuels. Comme le note l'analyse des Echos, dans une ville comme Toulouse qui n'a pas de dette, les contribuables actuels payent pour les équipements de demain (Institut Montaigne 2013).

Etant donnés ces objectifs, l'analyse financière se préoccupe malgré tout plutôt d'un endettement trop fort, que trop faible, et s'intéresse surtout à la capacité de remboursement de la collectivité.

Un ratio unanimement reconnu pour son intérêt est celui de la *Capacité de remboursement ou de désendettement* =  $\text{Encours de dette} / \text{Epargne brute}$ . C'est un indicateur du nombre théorique d'années nécessaires au remboursement de la dette à partir de la seule épargne brute. Le ratio est considéré comme essentiel pour apprécier le poids de la dette et la capacité de désendettement (Guengant 1998; Institut Montaigne 2013; Klopfer 2010; Larue and Sindres 2008; Serve 2011). Les chambres régionales des comptes l'utilisent et se risquent parfois à indiquer une valeur du ratio qu'il conviendrait de ne pas dépasser (8 ou 9 pour les départements (Larue and Sindres 2008)). Klopfer estime que pour une commune la zone orange se situe au-delà de 10 ans. Pour des investissements en majorité à durée d'utilisation longue (plus de 20 ans), ce délai maximal de remboursement peut s'établir autour de 15 ans. Pour des investissements en majorité à durée d'utilisation courte (5 à 10 ans), le délai de remboursement maximal doit se situer autour de 8 ans (Le Courrier des maires et des élus locaux 2010). Cependant, le ratio de *Capacité de remboursement* ne permet pas de savoir si une année donnée la collectivité est capable d'honorer ses échéances en matière d'emprunt (Mattret 2009) et il souffre de volatilité du fait de celle de la CAF (répondants n°2 et 3).

Afin de contrer cette volatilité, il est intéressant de compléter ce ratio par le calcul de l'*Indicateur volumétrique d'endettement* = *Encours de dettes / Recettes réelles de fonctionnement* utilisé par la DGFIP dans son réseau d'alerte. Une critique tient au fait que ce ratio combine deux indicateurs primaires : un ratio de risque financier (dette/ épargne brute) et un ratio de performance financière (Epargne brute / Recettes). Il ne permet donc pas de différencier entre une situation saine (risque financier faible et performance élevée) et la situation inverse, plus mauvaise (Guengant, 1998).

Ces ratios ne souffrent pas des mêmes limites que les ratios utilisant le remboursement de la dette ou les annuités. Ces derniers peuvent donner, en cas de gestion active de la dette, une appréciation faussée de la situation financière. Mais des ratios comme *Poids du service de la dette dans les dépenses* = *Annuité / Dépenses totales* ou *Poids des charges financières* = *Charges financières / Recettes de fonctionnement* (Standard & Poor's 2010) donnent cependant une idée ponctuelle du poids de la dette. S&P estime que le poids du service de la dette devient important quand l'annuité représente plus de 15 à 20% du total des dépenses totales (Koven & Strother, 2006).

Dans le contexte actuel où les collectivités sont fragilisées par des emprunts toxiques, le ratio qui mesure la *Part des emprunts toxiques, courts ou à taux variables* (= *emprunts toxiques courts ou à taux variables / encours de dette*) est pertinent (Larue and Sindres 2008; Standard & Poor's 2010)

L'appréciation de la dette et de son poids est délicate et il est préférable d'utiliser un montant de dette consolidée. Plusieurs dettes sont à examiner : la dette du budget principal, les dettes des budgets annexes, la dette de l'intercommunalité, les dettes garanties par la collectivité, les dettes dites « hors bilan » comme le crédit-bail, les dettes cachées (dettes souscrites par des organismes indépendants juridiquement de la collectivité mais dans un état de grande dépendance économique et financière de la celle-ci) (Le Courrier des maires et des élus locaux 2010).

Cette troisième partie a souhaité discuter le choix des méthodes et outils d'analyse de la situation financière d'une collectivité, en apportant au débat à la fois les arguments théoriques et la voix des praticiens. Elle a permis de souligner le rôle primordial de l'analyse de l'autofinancement et des marges de manœuvre, et la place des ratios dans cette analyse. Cette discussion nous a permis, dans une logique d'analyse rétrospective externe, de repérer les ratios les plus pertinents.

## CONCLUSION

L'intérêt de cette communication est de confronter les pratiques aux règles juridiques qui régissent les finances publiques. Elle a proposé une discussion autour de l'analyse financière des collectivités locales, en s'intéressant à la réalité des risques financiers encourus, aux objectifs qui doivent être fixés, à l'information disponible et aux méthodes et outils utilisés. Nous avons souhaité



compléter une revue de la littérature par la vision de praticiens afin de dépasser une vision souvent trop juridique et théorique de l'analyse financière.

Nous avons ainsi mis en avant l'absence de risque d'insolvabilité d'une collectivité française, sauf choc macroéconomique majeur à long terme, et le peu de risques encourus par les fournisseurs et créanciers. En revanche, la dégradation de la situation d'une collectivité impactera le citoyen, et l'utilisateur à travers une offre dégradée de services publics, et le contribuable qui subira une hausse de la fiscalité.

Ce papier a aussi souligné les limites certaines de l'information comptable pour apprécier les risques financiers.

Malgré l'apport que peut avoir une analyse bilantielle à la compréhension de la situation financière, et malgré les réformes de la comptabilité, l'analyse du bilan reste marginale dans les collectivités françaises et ne convainc pas. Les problèmes de fiabilité de l'information empêchent l'utilisation de notions comme le fonds de roulement ou le BFR.

L'autre difficulté forte mise en avant par notre communication est celle du périmètre à étudier. La consolidation est une voie intéressante pour prendre en compte les risques que pourrait subir une collectivité du fait de ses partenaires ou satellites, mais elle n'est ni suffisante, ni facilement opérationnalisable.

Enfin, nous soulignons la difficulté à analyser des collectivités françaises d'un point de vue externe du fait de freins culturels à diffuser une information suffisante.

Ces différentes limites et l'identification du porteur de risques final qu'est le citoyen amène à focaliser l'analyse financière rétrospective française sur l'autofinancement et les marges de manœuvres existantes. Les ratios apportent alors, pour ceux que nous avons identifiés, des éléments pertinents de diagnostic.

La compréhension de la réalité des risques financiers encourus par une collectivité française permet de proposer une méthode d'analyse adaptée et centrée sur des objectifs précisés.

Selon les pays, les situations sont différentes, les risques encourus varient et les parties prenantes potentiellement touchées ne sont pas toujours les mêmes. Cela tient à des différences de législations, de cultures et de pratiques. Padovani and Scorsone (2011) notent qu'il existe peu d'études comparatives internationales sur la façon dont la santé financière des collectivités est définie et mesurée par les instances de contrôle. Si l'on veut progresser dans la comparaison des situations financières des collectivités, il est essentiel de dépasser une vision globalisante de l'analyse financière. Il nous faut comprendre les visions, les méthodes utilisées et l'information disponible, pour chaque pays.

La comparaison des situations financières des collectivités au niveau de l'Union Européenne, qui est une des voies de recherche que nous souhaitons développer, sera facilitée par la compréhension des particularités nationales et la reconnaissance de la nécessité d'avoir des méthodes adaptées à chaque pays.

## BIBLIOGRAPHIE

- Berne, R., and R. Schramm. 1986. *The Financial Analysis of Governments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bouinot, Claire, Françoise Larpin, and Martial Thévenot. 2000. *L'analyse Financière En M14, Une Nouvelle Pratique*. Economica.
- Brown, K. W. 1993. "The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities." *Government Finance Review* (December):21–26.
- Clérembaux, Joël. 2012. *Guide Des Ratios Financiers*. Territorial éditions.
- Le Courrier des maires et des élus locaux. 2010. *Guide Pratique : Le Diagnostic Financier de La Collectivité*.
- DGCL. 2013. "Circulaire NOR INTB 1306979C - Recensement Des Communes Connaissant Des Difficultés Financières Particulières Justifiant L'attribution D'une Subvention Exceptionnelle Au Titre de L'année 2013."
- Dinmore, Guy, and James Fontanella-Khan. 2013. "Brussels Green Light for Italy Debt Sale." *Financial Times*.
- Ernst & Young. 2010. *Toward Transparency A Comparative Study of Governmental Accounting in Europe*.
- Groves, S. M., and M. G. Valente. 2003. *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. 4th editio. Washington DC: International City/County Manager Association (ICMA).
- Guengant, Alain. 1998. "Méthode Des Ratios et Diagnostic Financier Des Communes." *Revue française de finances publiques*.
- Institut Montaigne. 2013. "Municipales: L'audit Des Grandes Villes Françaises." *Les Echos*, December 9, 3 – 6.
- Klopfer, Michel. 2010. *Gestion Financière Des Collectivités Locales*. le Moniteur.
- Larue, Marc, and Gilbert Sindres. 2008. *Observations et Contrôle Des Chambres Régionales Des Comptes*. Territorial éd.
- Lorenzi, Jean-hervé, and Jean Pierre Villetelle. 2014. *Rapport Annuel de l'Observatoire Des Délais de Paiement*.
- Mattret, JB. 2009. *L'analyse Financière Des Communes*. LGDJ Lextenso.
- Mead, Dean Michael. 2006. "A Manageable System of Economic Condition : Analysis for Governments." Pp. 403–19 in *Public Financial Management*, edited by Howard A. Frank. Taylor & Francis.
- Mesco, Manuela. 2013. "Slow State Payments Squeeze Italy Firms." *The Wall Street Journal*, 6.
- Padovani, Emanuele, and Eric Scorsone. 2011. "Measuring Financial Health of Local Governments A Comparative Framework." Pp. 93–104 in *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*. WINTERTHUR - Swiss Society of Administrative Sciences.
- Pilcher, Robyn. 2005. "Local Government Financial Key Performance Indicators? Not so Relevant, Reliable and Accountable." *International Journal of Productivity & Performance Management*. 54(5):p451–467.
- Rousseau, Denis. 2003. "Une Approche Consolidée Des Données Financières Des Collectivités Locales Est Souhaitable et Possible." *Revue française de finances publiques* 81(Mars).

- Serve, Stéphanie. 2001. "Information Comptable Des Collectivités Locales et Évaluation Du Risque Financier: Une Comparaison Européenne." *Politiques et management public* 19(4):1–23.
- Serve, Stéphanie. 2011. "What Is the Role of Public Information in the Assignment of Local and Regional Governments' (LRGs') Ratings? An Analysis of the Determinants of LRGs on a Post-Decentralization Period in Western Europe." (July).
- Standard & Poor's. 2010. *Methodology For Rating International Local And Regional Governments*.
- Wang, XiaoHu. 2010. *Financial Management in the Public Sector: Tools, Applications, and Cases*. M.E. Sharpe.