

L'ANALYSE FINANCIÈRE D'UNE COLLECTIVITÉ LOCALE

PAR

Michel KLOPFER

*Consultant Finances et Contrôle de Gestion
Maître de Conférences à l'ENA et à l'IEP Paris*

Les cas de surendettement de communes ont mis en évidence un hiatus entre d'une part la politique budgétaire suivie par certains élus qui ont financé des projets qu'ils auraient dû raisonnablement différer, avec un recours massif à l'emprunt plutôt qu'à des impôts qu'ils n'osaient pas (ou ne pouvaient plus) voter ; et d'autre part l'attitude de nombreuses banques qui avaient donné, avant 1991, la priorité à une démarche commerciale agressive plutôt qu'à une analyse approfondie des comptes de leurs clients que nombre de leurs responsables de réseau, insuffisamment formés à la comptabilité publique auraient été de toute façon bien en peine de mener. En outre, les cas de surendettement sont parfois détectés trop tardivement au stade du contrôle budgétaire qu'exerce l'autorité préfectorale ; *ainsi un nombre non négligeable de communes peuvent aujourd'hui se trouver dans la zone rouge, sur le plan de leur solvabilité, tout en continuant à afficher sur le papier des comptes en équilibre.*

Une méconnaissance de ces mécanismes a amené de nombreuses collectivités à se contenter, en matière d'épargne nette, du strict minimum (souvent même négatif) permettant l'équilibre par section (couverture de l'amortissement de la dette en capital par des recettes définitives qui peuvent légalement se limiter à des subventions spécifiques) ce qui est notoirement insuffisant pour garantir une autonomie financière durable. Ainsi des processus cumulatifs de détérioration de la structure financière se sont enclenchés dans un nombre important de communes, risquant de déboucher sur une véritable banalisation du risque de surendettement.

Ce constant des erreurs d'interprétation commises dans un passé récent, montre à l'évidence que la capacité de détection précoce des situations de crise est un des enjeux majeurs des années qui viennent. Cet enjeu concerne les trois principales parties prenantes : les collectivités elles-mêmes, l'État et les prêteurs. Pour chacune d'entre elles, l'examen habituel des conditions de l'équilibre budgétaire (articles 8, 9 et 11 de la loi de décentralisation) doit maintenant être systématiquement complété par une analyse en profondeur de la marge de manœuvre de la collectivité publique, à savoir sa capacité à faire face, sur une base pluriannuelle, à ses engagements financiers.

I - LES BIAIS DU SYSTÈME COMPTABLE

Mais avant de parler d'analyse financière proprement dite, il est nécessaire d'intégrer les biais du système comptable, tel qu'il existe aujourd'hui, c'est-à-dire avant la prise en compte des améliorations qui seront apportées d'ici à 1996 par la future nomenclature M14 : introduction des amortissements pour les biens renouvelables, rattachement des charges à l'exercice qui leur a donné naissance, constitution de provisions pour risques, charges ou dépréciations d'actif...¹.

Ce système comptable du secteur public local, qui est en partie double pour le receveur, mais qui n'est qu'en partie simple, et qui le restera avec la future M14 au niveau de la comptabilité de l'ordonnateur, ne permet pas aujourd'hui d'apprécier pleinement la sincérité de l'équilibre budgétaire. Le résultat financier est mesuré comme étant le solde des encaissements et des décaissements et il y a en réalité deux résultats :

- le **résultat global ou fonds de roulement** est le solde des opérations réalisées au cours d'un exercice. Il peut être fictivement amélioré par un certain nombre de pratiques qui consistent à garder sous le coude les factures reçues au cours du dernier trimestre, à anticiper des émissions de tires de recettes, à différer des annuités d'emprunt, à pratiquer un amortissement in fine, etc.

- le **résultat net** est la somme algébrique du résultat global et des opérations reportées (dépenses engagées non encore mandatées, recettes non encore recouvrées). Ces reports sont inscrits au compte administratif (solde d'exécution de l'exercice précédent) qui est voté au plus tard le 30 septembre de l'année suivante², les reports étant alors immédiatement repris sur un document que l'on appelle généralement le budget supplémentaire.

La doctrine officielle est de juger de l'équilibre sur le résultat net (le fonds de roulement pouvant être quant à lui en léger déséquilibre dans une limite de

1. Pour plus de précisions sur le projet pour la réforme des comptabilités locales, on pourra se reporter au dossier publié dans le numéro 585 des *Notes bleues* (semaine du 23 au 29 mars 1992).

2. Ce délai de 9 mois pour l'arrêté du compte administratif sera ramené à 6 mois à compter de la publication des comptes relatifs à l'exercice 1992 qui devront donc être votés avant le 30 juin (article 48 de la loi du 6 février 1992).

5% ou 10% des recettes réelles de fonctionnement, suivant la taille de la collectivité). Ce résultat net est à interpréter lui aussi avec beaucoup de précaution puisque les montants à reporter peuvent être appréciés de manière très libérale³ par les collectivités et qu'en outre figurent dans les recettes d'équilibre, les emprunts non encore contractés, indépendamment du fait que la collectivité soit assurée de trouver un prêteur prêt à lui assurer ces concours. Cet aspect des choses est extrêmement préoccupant car, à ce jour, la quasi-totalité des collectivités votent des budgets ou soldent des comptes administratifs avec des recettes d'équilibre sur lesquelles un accord de financement n'a pas encore été trouvé, ou même tout simplement recherché. Bien entendu, le contrôle préfectoral ne peut pas aller jusqu'à taxer d'équilibre insincère tous les budgets dont le vote n'a pas été précédé d'un contrat de ligne de crédit confirmé (MOF) en bonne et due forme. Mais, en revanche, il ne dispose pas de moyens juridiques pour s'opposer à une politique budgétaire par trop aventureuse, même s'il a la conviction que les prêteurs ne répondront pas aux sollicitations qui leur seront adressées.

Ces biais comptables sont particulièrement dévastateurs : en effet, pendant une grande partie de l'année, les collectivités jouent sur deux budgets ouverts, le primitif et celui des restes à réaliser, chacun des deux comportant des investissements budgétés et des emprunts à contracter. Engager les premiers sans s'être assuré, auprès des prêteurs, de la matérialité des seconds, revient à tirer un chèque sans provision.

En outre, la non-consolidation des comptes est un facteur de risque aggravant puisque les collectivités peuvent débudgétiser aussi bien des dépenses que des recettes, ce qui nuit bien entendu à la signification de l'examen du budget principal⁴. En effet, dans certains cas (Yerres, Plan de Cuques...) c'est la faillite d'une société d'économie mixte qui a fait trébucher la collectivité, laquelle avait garanti les emprunts de la SEM. Dans un autre cas, c'est la collectivité elle-même qui, en organisant savamment les flux entre son budget principal et les comptes de ses satellites, est parvenue à masquer, pendant plusieurs années, un déficit contrevenant à l'article 8 de la loi de 1982, ce qui est préoccupant pour l'État lui-même, qui doit assurer sa mission de contrôle budgétaire.

Aussi les travaux préparatoires à l'analyse financière doivent tenir compte des risques générés par la mauvaise fiabilité du système comptable. Prenons-en deux exemples :

3. Un moyen d'améliorer comptablement le résultat net consiste à ne pas reporter certaines opérations à l'arrêté du compte administratif, tout en les réinscrivant au budget supplémentaire, au titre des opérations nouvelles. La détection de tels artifices doit bien entendu inciter à la plus grande méfiance sur la situation financière de la collectivité.

4. L'article 13 de la loi du 6 février 1992 prévoit, pour les communes de plus de 3500 habitants, de renforcer l'information des tiers en imposant, à partir de 1993, la consolidation des comptes des budgets annexes et la publication des comptes et bilans des autres partenaires (SEM, associations...) de droit privé, bénéficiaires de concours significatifs de la part de la collectivité.

- à l'occasion de l'examen des comptes d'une collectivité de montagne, en situation particulièrement difficile, une Chambre régionale des comptes a, pour la première fois, recouru aux méthodes traditionnellement utilisées par les Commissaires aux Comptes pour la certification des bilans des entreprises. Les factures ont été "circularisées", ce qui signifie que les fournisseurs ont été invités à signaler au 31 décembre, l'encours de leurs créances sur la collectivité ;

- dans la conception interne d'un plan de redressement de ses comptes, un commune en difficulté a elle-même décidé, pour mieux maîtriser à l'avenir ses besoins d'emprunt, de raisonner dès le mois de mars en "compte administratif prévisionnel". A cette occasion, l'état des restes à réaliser a été expurgé de l'ensemble des opérations qui ne pouvaient plus trouver de financement sain et le maire a donc fait déposer chez le comptable, un état rectificatif des reports comportant d'importantes annulations de crédit. A rebours, cela signifie qu'une analyse financière qui ne tiendrait pas compte des restes à réaliser n'aurait pas une signification suffisante.

II - LES OUTILS DE L'ANALYSE FINANCIÈRE

A) Apprécier la qualité de signature

L'analyse financière vise avant tout à apprécier la capacité du débiteur à faire face à ses engagements. Elle est pratiquée principalement par les banques, les Chambres régionales des comptes, des services de l'État, et bien entendu par les collectivités elles-mêmes. On parle suivant les cas de *scoring*⁵, lorsqu'il s'agit pour un créancier d'apprécier le niveau de risque de son client, ou de *rating*⁶ dans le cas particulier où une collectivité envisage d'émettre un emprunt obligataire et où il s'agit alors de fournir un niveau de notation aux souscripteurs permettant de classer les qualités de signature, d'emprunteurs appartenant au secteur public ou au secteur privé, les unes par rapport aux autres. Bien entendu, une note, qu'elle soit donnée "au poids" ou bien qu'elles résulte d'une pondération mathématique de ratios n'est qu'un raccourci partiellement représentatif, comme peut le suggérer l'échelle suivante à quatre niveaux :

1) Les collectivités réellement trop endettées, et qui ont perdu toute marge de manœuvre sur le plan financier et fiscal, se voient refuser purement et simplement de nouveaux concours. En effet, certains dossiers récents ont donné lieu à abandon ou report de créances : un capital restant dû de 10 millions F à 10% sur 10 ans résiduels et qui fait l'objet d'une remise gracieuse d'intérêts pendant 5 ans (seul le capital étant remboursé pendant cette période), coûte à la banque, en francs actualisés, 3,32 millions, soit un tiers de la valeur de l'encours ! Si ces mêmes intérêts, au lieu d'être abandonnés, sont simplement gelés et finalement payés avec 5 ans de décalage, la banque laisse tout de même 13% de l'encours

5. *Scoring* : évaluation par score, scorage.

6. *Rating* : notation (arrêté du 18 février 1987 relatif à la terminologie économique et financière).

du prêt sur le tapis. Aussi, décliner un marché qui aurait procuré entre 0,50 et 1% de marge brute par an est un moindre mal pour le prêteur, lorsque les ratios lui montrent que la collectivité est dans la zone rouge.

2) Pour les collectivités qui sont dans la zone orange, la banque est tentée de subordonner son prêt à la prise de décisions de politique publique qui permettront de renforcer la marge de manœuvre, avant qu'il ne soit trop tard : limitation des investissements, accroissement de l'autofinancement, réduction des interventions en garantie d'emprunt... Le risque pour la collectivité est évidemment de voir le banquier revendiquer une place de choix, au sein du bureau municipal, car ce genre de contrat s'apparente en fait à une mise sous tutelle de la commune.

3) La grande majorité des collectivités dont les comptes sont relativement sains ont néanmoins pu constater un renchérissement des marges depuis 1990. L'exemple récent d'une petite commune, condamnée lourdement dans un procès qui l'opposait à un promoteur, a montré qu'une collectivité, apparemment sans histoire, pouvait se retrouver soudainement en péril, elle-même et ses créanciers. Dans cette situation médiane, la banque est tentée de se couvrir contre un risque non précisé et qui, à ses yeux, résulte tout simplement du fait qu'elle n'a pas toutes les informations et qu'il lui faut tenir compte de ce que la comptabilité publique est mal adaptée à la mise en œuvre d'un diagnostic financier.

4) Progressivement des collectivités, dont les comptes sont "en plomb", commencent à faire de la communication financière en diffusant spontanément des rapports de gestion. En fournissant elles-mêmes des évaluations de leur patrimoine privé, des données consolidées et l'état de leurs engagements hors-bilan, elles entendent sécuriser leurs prêteurs dans le but, bien entendu, de négocier les meilleures conditions de taux.

Bien entendu, toute échelle de note est faussée par le fait qu'il ne s'agit que d'un raisonnement statique : certaines communes se sont fortement endettées pour aménager des zones d'activité qui leur amèneront de nouvelles bases fiscales ; d'autres ont des comptes aujourd'hui sains, mais elles sont en train de lancer des équipements très gourmands en futures dépenses de fonctionnement : la simple projection des courbes les placent inmanquablement dans le rouge à horizon de trois ans. De tout cela l'analyse financière devra tenir compte.

B) Les documents de base

Les matériaux de base de l'analyse des comptes doivent être les suivants :

- les quatre derniers comptes administratifs et l'ensemble des documents budgétaires votés sur l'année en cours⁷. Il est souhaitable de ne pas se conten-

7. En eux-mêmes, les budgets apportent peu d'informations, précisément parce que ce sont des documents prévisionnels et qu'ils ne tiennent pas compte des résultats légués par les exercices précédents. Toutefois, on peut trouver intérêt à exploiter des documents budgétaires du passé, afin de mettre en évidence d'éventuels dépassements de crédits qui n'apparaissent pas directement à la lecture des CA, en raison des virements internes.

ter de la seule balance afin de pouvoir apprécier en détail les taux de réalisation et l'état des reports ;

- les états de compte de patrimoine (immobilisations, créances, trésorerie, etc.) et de dette, pour lesquels le compte de gestion du receveur peut constituer une première information mais qui est loin d'être suffisante. En outre, il est nécessaire de disposer d'informations sur l'encours de la dette (répartition taux fixe, taux variable, devises ; plan d'amortissement sur les années futures). En ce qui concerne les actifs, il est utile de pouvoir distinguer entre patrimoine public et privé et si possible d'avoir une évaluation, au moins constituée des valeurs d'assurance vétusté déduite ;

- l'état des emprunts garantis avec son plan d'amortissement et le taux de dispersion des organismes couverts ;

- les états fiscaux 1259 et 1386 des quatre dernières années (états de notification des taux d'imposition et de répartition des bases transmis par le centre des impôts) ;

- la présentation du périmètre d'action de la collectivité (budgets annexes, régies autonomes, offices HLM, associations municipales, Sociétés d'Économie Mixte, groupements, etc.) et des engagements pris par la collectivité à l'égard de son environnement immédiat. Si l'on veut pouvoir mener une véritable consolidation des comptes principaux et annexes, il faut en outre connaître les opérations croisées aussi bien en flux (prestations fournies) qu'en stock (dettes et créances mutuelles) ;

- diverses informations de gestion comprenant en particulier la mise à disposition, le cas échéant, du registre des délibérations et de certains types de décisions prises par le maire. Il s'agit en effet d'apprécier la véritable nature des engagements pris par la collectivité vis-à-vis de son environnement extérieur (lignes de trésorerie, instruments de couverture de la dette, garanties d'équilibre ou de ressources, contrats de concession, Marchés d'entreprise de travaux publics, etc.) ;

- l'état des principaux contributeurs de la taxe professionnelle, afin d'apprécier les niveaux de risque pouvant jouer sur la pérennité des bases ;

- des informations permettant d'apprécier les tendances lourdes, à horizon de trois ans et en particulier un plan d'investissement par nature d'équipements. En l'absence d'un plan d'investissement construit, l'analyse amènera au contraire à déterminer la capacité pluriannuelle de la collectivité en la matière.

L'analyste peut commencer par calculer les ratios classiques, malgré leurs imperfections. Mais le cœur de ses travaux sera l'examen des facteurs de risque permettant de mettre en évidence les signes prémonitoires de dégradation et enfin la marge de manœuvre prospective, c'est-à-dire les conditions de l'équilibre financier futur.

III - LES MÉTHODES D'ANALYSE FINANCIÈRE

A) Les ratios classiques et leurs limites

La paradoxe des méthodes d'analyse financière applicables au secteur public local est qu'elles s'appuient sur des statistiques publiées de longue date par la Direction générale des collectivités locales, mais qui n'ont pas été conçues, au départ, avec un objectif de mesure de la solvabilité et de la marge de manœuvre financière. Ces analyses sont donc entachées d'un certain nombre de défauts majeurs qui ne permettent pas de s'en contenter pour une étude approfondie⁸.

L'analyse consiste à rapporter les ratios de base à ceux de la strate de population à laquelle appartient la collectivité. Ce travail ne peut être fait, en utilisant les documents de la DGCL, que sur les Comptes administratifs de l'année $n - 2$, il est donc indispensable de recourir à des statistiques plus récentes qui permettent, elles de remonter à l'année $n - 1$ ⁹. Pour ce qui concerne le tout dernier compte administratif, actuellement celui de 1991, on essaiera d'extrapoler des chiffres de référence en tenant compte des taux moyens de croissance des budgets locaux, lorsqu'il s'agit de ratios de niveau (rapportant un agrégat à la population) qui sont sensibles à l'érosion monétaire. Le calcul des ratios classiques vise à identifier, à la louche, la classe de risque. On raisonne souvent sur des agrégats qui n'ont qu'une signification approximative mais, on considère que s'ils sont à peu près dans la norme, le risque est limité. En revanche, s'ils s'écartent sensiblement de la moyenne, on emploiera des moyens d'investigation plus sophistiqués pour avoir le cœur net.

Endettement/population : il n'a en fait qu'une signification limitée qui le rend beaucoup plus parlant en campagne électorale que dans une véritable analyse de la marge de manœuvre financière. En effet, parler de dette par habitant est moins rigoureux que de rapporter la dette à des ressources permettant de la rembourser. Calculer un agrégat per capita témoigne d'une conception extrêmement démocratique de la vie publique, mais ce n'est pas un véritable ratio financier car les principales ressources des collectivités ne proviennent pas des personnes physiques mais des entreprises. D'ailleurs certains directeurs financiers, voyant que les banques se polarisent sur la dette par habitant, envisagent de rembourser par anticipation de vieux emprunts à taux privilégié pour bénéficier d'une prime actuarielle !

8. Voir sur ce point "Indicateurs d'endettement des collectivités territoriales et procédures d'alerte" dans le n° 582 des *Notes bleues* (semaine du 2 au 8 mars 1992).

9. Visant à l'exhaustivité, les statistiques de la DGCL relatives aux soldes d'exécution de l'année n ne paraissent en effet qu'à l'automne de l'année $n + 2$. Il existe toutefois des ratios plus récents publiés par les Éditions Techniques (conception Jean Bouinot). Les résultats provisoires de l'enquête sur les comptes administratifs 1990 sont sortis en juin 1991 et les résultats définitifs en décembre 1991.

Toutefois, on peut continuer à examiner ce ratio pour un rapide dégrossissage : avec un ratio moyen de l'ordre de 5500 F/habitant au 1er janvier 1991, il faudra simplement consacrer beaucoup plus de temps sur les comptes d'une collectivité qui est par exemple à 7500 F/h que sur ceux d'une ville de même strate qui affiche 4000F/H.

Annuité/recettes réelles de fonctionnement : Les élus sont très sensibles à ce ratio bien qu'il soit souvent faussé par des distorsions comptables : choix de durée d'endettement, remboursements anticipés liés à la gestion de trésorerie, voire au pire intérêts capitalisés. *En outre, ce ratio est pénalisé par un très fort effet d'inertie : il faut plusieurs années de politique aventureuse pour le dégrader et il faut aussi de nombreuses années de cure pour le ramener à la normale...* En continuant néanmoins à l'étudier, les analystes supposent simplement que ces distorsions ne remettent pas sensiblement en cause une appréciation d'ensemble par rapport à la moyenne nationale qui est de l'ordre de 19%. Là aussi, un ratio sensiblement plus élevé les incitera à mener une investigation plus poussée.

Autofinancement brut rapporté aux recettes réelles de fonctionnement. Ce ratio peut lui aussi être influencé par des distorsions comptables : inscription de travaux en régie, prise en compte des reports et surtout tendance de nombreuses collectivités à faire passer des charges de fonctionnement en investissement... La moyenne nationale est d'environ 14% mais elle traduit une forte distorsion entre les villes de plus de 10.000 habitants (ratio de 11%) et les petites communes (ratio voisin de 18%).

Dans cette première analyse comparative, on pourra examiner d'autres ratios classiques qui seront rapportés à une moyenne nationale ou départementale (si elle est significative) de la strate de population. Parmi ceux-ci :

Niveau de service rendu : dépenses réelles de fonctionnement/population (moyenne nationale Compte administratif 90 : 3894 F). Ce ratio vise à mesurer le "train de vie" de la commune. Il devra bien entendu être relativisé par la prise en compte des charges débudgétisées, c'est-à-dire exposées par les budgets annexes ou les satellites de droit privé.

Poids du personnel : charges de personnel/dépenses réelles de fonctionnement (moyenne nationale 45%) ou parfois effectif du personnel/population de la commune. Là aussi le ratio n'est que partiellement significatif, car il ne tient pas compte du personnel employé par les associations mais il ne s'agit, comme les ratios précédents, que d'un simple clignotant.

Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal : produits des quatre taxes/potential fiscal (moyenne nationale Compte administratif 90 : 1,11). Il s'agit ici d'apprécier la pression fiscale par rapport à la marge de manœuvre laissée par le niveau des bases d'imposition. L'analyse doit souvent être complétée par un examen du potentiel fiscal départemental, voire local, car les possibilités fiscales des élus doivent également pouvoir être appréciées par rapport au niveau des taux dans l'environnement immédiat.

Taux d'autofinancement de l'investissement : Épargne nette (après remboursement de l'annuité en capital)/dépenses d'équipement brut (moyenne nationale Compte administratif 90 : 19%). Ce ratio est assez parlant mais il est également pénalisé par la prise en compte de l'amortissement en capital de la dette, dont on a vu qu'elle n'était pas toujours significative.

B) Les signes prémonitoires de dégradation

L'analyse des évolutions dans le temps peut être extrêmement parlante, car elle permet souvent en reprenant des comptes anciens de collectivités qui ont par la suite évolué vers le surendettement, de mettre en évidence des signes prémonitoires de dégradation de la situation.

Cela signifie donc qu'une collectivité qui présente aujourd'hui des tendances significatives de détérioration future de ses comptes, doit être examinée très soigneusement. L'idéal est bien entendu que cette analyse soit menée, en tout premier, pour le compte des élus eux-mêmes : lorsque l'on a encore deux ans devant soi pour endiguer un processus cumulatif de surendettement qui commence à s'amorcer, les mesures à prendre sont forcément moins douloureuses que celles qui résulteraient d'un plan de redressement décidé sous la contrainte des partenaires financiers.

Croissance relative des postes. Pour les recettes : impôts, dotations, tarifications, transferts reçus, etc. ; et pour les dépenses : personnel, transferts versés, frais financiers, dépenses d'équipement brut, etc. Tout déphasage du rythme de progression des dépenses par rapport à celui des recettes définitives peut être interprété comme une diminution de la marge de manœuvre.

Cette analyse doit être conduite également à un taux de pression fiscal constant (c'est-à-dire hors action sur les taux d'imposition, ainsi que sur les abattements applicables à la taxe d'habitation). Le constat est particulièrement éclairant : si une collectivité ne parvient à maintenir un taux d'autofinancement constant qu'à la faveur d'un tour de vis fiscal annuel, cela signifie qu'il y a déséquilibre structurel du taux de croissance des recettes et des dépenses de fonctionnement. En effet, dans un tel cas, dès que les taux d'imposition arrivent à un taquet juridique ou politique, les tendances lourdes reprennent le dessus.

Financement de l'équipement par l'emprunt. Pour l'apprécier, il est nécessaire de chiffrer la variation de l'encours de la *dette utilisée* : toute diminution du fonds de roulement correspond à une utilisation d'emprunts antérieurement contractés. Ainsi une détérioration de la situation financière peut être masquée par la variation du fonds de roulement. En fait, une forte diminution du résultat global de clôture qui ne serait pas liée à un désendettement budgétaire (tel que ceux qui préludent à la mise en place d'une trésorerie zéro) correspond à une détérioration de la situation financière.

Cette analyse ne doit pas donner lieu à confusion : il ne s'agit pas de prôner un fonds de roulement pléthorique, du niveau de ceux que l'on rencontrerait il y a encore trois ans dans la plupart des collectivités. *Mais la distinction entre le bon grain et l'ivraie est facile à faire, en ce qui concerne l'usage des lignes de trésorerie qui peuvent être, suivant les cas, la meilleure ou la pire des choses.*

En fait, la différence réside précisément dans ce concept de "dette utilisée" : les collectivités qui font de la trésorerie zéro, remboursent par anticipation d'anciens emprunts, leur encours de dette diminue et donc la dette utilisée ne progresse pas, en dépit de la chute du fonds de roulement.

En revanche, les collectivités qui font un usage malsain des lignes de trésorerie voient progresser, tout à la fois, l'encours budgétaire et l'encours non budgétaire de la dette. Dans un premier temps, le fonds de roulement diminue alors que la collectivité a continué à emprunter sur l'exercice. C'est ce point qui constitue précisément un des signes prémonitoires de dégradation des comptes. Si la tendance n'est pas endiguée, on assiste les années suivantes à l'apparition de lignes de trésorerie entièrement saturées : le fonds de roulement ayant été consommé, il n'y a en effet plus de matelas de sécurité.

Analyse des reports : Au moment de l'arrêt du Compte administratif, il est essentiel de vérifier comment est assuré l'équilibre des opérations reportées. En d'autres termes, si l'endettement reporté finit par représenter la quasi-totalité des recettes permettant de couvrir les opérations d'investissement qui restent à réaliser à la clôture de l'exercice, cela permet de prévoir un an à l'avance une détérioration du Compte administratif (à moins bien entendu que les chantiers en question ne soient stoppés net, ce qui est toujours difficile politiquement pour une collectivité).

Là aussi, il ne faut pas faire de contresens sur l'analyse. Un emprunt reporté coûte bien entendu moins cher qu'un emprunt contracté. Aussi, il est tout à fait normal de recenser un très grand nombre de restes à réaliser d'emprunt lorsque la collectivité vient de se mettre en trésorerie zéro. En effet, elle a remboursé par anticipation un encours ancien, lequel a été budgétairement refinancé par une ressource en compte 16, mais qu'il n'est pas nécessaire de contracter, puisque l'amortissement anticipé a permis en fait d'assécher la trésorerie. L'emprunt de refinancement est alors reporté, ce qui n'est pas en soi gênant dans la mesure où il se substitue à un encours antérieur qui a disparu du passif.

En revanche, comme dans l'analyse de la variation du fonds de roulement ci-dessus, il est clair qu'une collectivité qui accroît son montant d'emprunts reportés, dans le même temps où elle a aussi accru son encours de dette effectivement contractée montre, par là même, un signe de fragilisation de sa solvabilité.

Analyse des engagements consolidés. Parmi les facteurs significatifs de risques qui ont été mis en avant depuis les premiers cas de surendettement de

communes, figure en bonne place l'absence de consolidation des comptes. En effet, les différentes affaires qui ont défrayé la chronique, en matière de risque de solvabilité du secteur public local, ont régulièrement mis en évidence la difficulté d'apprécier la véritable nature des relations entre une commune et les différents acteurs de son environnement économique : groupements intercommunaux, régies et établissements publics, associations, Société d'économie mixte (SEM), concessionnaires, etc.

C) Les risques du «groupe ville»

Dans tel cas, c'est la faillite d'un satellite qui fait jouer la caution en transformant des annuités garanties en dépenses obligatoires, mettant en péril l'équilibre financier de la collectivité elle-même dont la marge de manœuvre peut se révéler insuffisante sur le plan fiscal. Ainsi des projets démesurés d'équipement (parcs de loisirs, observatoire marin, remontées mécaniques...) ou tout simplement le déséquilibre financier d'un programme d'urbanisme social ou commercial, menés par une Société d'économie mixte rejaillissent directement sur l'équilibre financier de la collectivité.

Un autre point sensible est constitué par les associations para-municipales, qui exercent des activités connexes à celles de la collectivité (sociales, culturelles, etc.) directement pour le compte de cette dernière, avec une structure décisionnelle qui n'est pas fondamentalement différente de celle du collège des élus majoritaires¹⁰. Régulièrement dénoncées dans les rapports des Chambres régionales des comptes, comme des démembrements du service public, ces associations manient des fonds qui échappent aux règles de la comptabilité publique ; leurs défenseurs considèrent toutefois qu'elles sont indispensables pour drainer des financements extérieurs, en provenance par exemple des organismes sociaux.

Autre cas de figure, la collectivité concède un service public (par exemple la restauration scolaire ou les transports urbains) à un concessionnaire qui sera chargé d'investir dans un nouvel équipement, avec comme contrepartie un contrat pluriannuel de prestations engageant la collectivité, et pouvant aller jusqu'à une garantie totale de couverture de l'équilibre financier de l'entreprise privée.

L'article 13 de la loi du 6 février 1992 imposera aux communes de plus de 3500 habitants, aux départements et aux régions, une présentation consolidée de son budget principal et de ses budgets annexes, ainsi que la fourniture des comptes de flux et de stock des entités privées (SEM, associations...) bénéficiant de garanties d'emprunt ou de concours significatifs de la part de la collectivité.

10. Une confusion totale des centres de décision donnerait lieu à accusation de "gestion de fait".

Cependant, il serait illusoire pour l'analyste financier de prétendre s'engager dans une consolidation totale des flux et des stocks de l'ensemble des entités concernées. En effet les hétérogénéités de systèmes comptables, ainsi que les difficultés d'appréhender la valeur du patrimoine stratégique, constituent un obstacle de taille à la signification d'une intégration globale, telle que peuvent en mener les groupes d'entreprises.

En fait, une consolidation des risques est beaucoup plus parlante qu'une consolidation comptable et elle doit permettre de mettre en lumière les effets des engagements contractuels signés par la collectivité et qui peuvent générer des incidences financières significatives, qu'elles soient différées ou potentielles.

Le seul budget principal peut, à lui seul, générer des risques élevés du fait des engagements hors-bilan qui y figurent :

- l'état de la dette communale peut impliquer un risque de taux et/ou de change non négligeable. Celui-ci peut caractériser la dette à taux fixe qui est généralement prédominante dans l'encours, des emprunts en devises ou même des contrats de swaps¹¹ ou d'autres instruments de couverture qui ont été signés par certaines collectivités ;

- les contrats pluriannuels de fourniture ou d'équipement signés avec les prestataires peuvent impliquer des contraintes budgétaires significatives sur les années futures. Ainsi le crédit-bail et surtout le Marché d'Entreprise de Travaux Publics (METP) tendent à se développer en tant que sources d'endettement déguisé pour des collectivités qui ne bénéficient plus d'une capacité d'endettement suffisante auprès du monde bancaire : aucune annexe comparable à celle du Plan Comptable 1982 des entreprises ne permet aujourd'hui d'accéder à ce type d'informations ;

- des créances figurant au compte de gestion du comptable peuvent ne pas avoir été provisionnées alors qu'elles sont irrécouvrables, il en est souvent ainsi de factures des services d'eau et d'assainissement, vieilles de plusieurs années. La règle d'apurement consiste, en ce qui les concerne, à effectuer des admissions en non-valeur, ce qui réduite à due concurrence le résultat du compte administratif ;

- des risques juridiques ne sont pas provisionnés, l'exemple le plus significatif étant, comme on l'a vu, celui de la commune de Verneuil (Yvelines) qui a été condamnée, en dernière instance, à régler à un promoteur immobilier des dommages et intérêts s'élevant à près du double de son budget annuel.

Bien entendu, doivent figurer en bonne place dans cette consolidation des risques, les incidences financières liées à l'existence des satellites : garanties d'emprunt avec examen de degré de dispersion des risques, garanties d'exploitation ou de ressources octroyées à des fermiers ou à des concessionnaires, risques de couverture du passif d'une SEM résidant souvent dans des créances d'équilibre figurant à l'actif de ces sociétés alors qu'elles ne sont pas recensées

11. *Swap* : échange financier (arrêté du 11 janvier 1990 relatif à la terminologie économique et financière).

au compte administratif de la collectivité, risque de difficultés d'exploitation d'un officie HLM¹² ou d'une Caisse de crédit municipal..., participations à verser, etc.

Le point important de cette analyse est que les partenaires ne génèrent pas un risque spécifique, mais bien au contraire contribuent à la définition d'un risque global supporté par l'entité publique. Lorsque des engagements significatifs ont été pris vis-à-vis de concessionnaires privés, il n'y a pas de distinction fondamentale à faire entre ces derniers et des établissements publics ou des SEM. Un tel raisonnement a été suivi par la Chambre régionale des Comptes PACA qui a retenu une entreprise privée, la Société des Eaux de Marseille, dans le périmètre de consolidation de la ville, et ce en raison des liens contractuels particulièrement étroits assimilables à une minorité de blocage de la ville sur les décisions de l'entreprise. Une telle configuration est en effet de nature à générer un risque opérationnel et juridique à la charge de la collectivité publique.

En définitive, il convient surtout d'apprécier l'évolution des niveaux de risque internes et externes d'une année à l'autre, ainsi que *le degré de probabilité d'apparition de sinistres* et bien entendu l'ampleur maximale prévisible de ces sinistres.

D) La marge de manœuvre prospective

Dans la mesure où un prêt représente un engagement à long terme pour la banque, il est nécessaire de déterminer les conditions de l'équilibre futur. A ce niveau trois points peuvent être analysés :

- **le levier fiscal** : l'analyse consiste à simuler la capacité de la collectivité à mobiliser davantage son potentiel fiscal. Pour cela, il faut tenir compte de toutes les contraintes qui empêchent une commune de jouer librement sur les taux : par exemple, la progression de la taxe professionnelle est à la fois limitée dans l'absolu (par un plafond à 2 fois la moyenne nationale) et en relatif (par un taux de croissance qui ne peut excéder celui de la taxe d'habitation ou de la moyenne pondérée des trois taxes sur les ménages). Dans la marge de manœuvre fiscale, il convient également d'apprécier le degré de vulnérabilité des entreprises locales pourvoyeuses de taxe professionnelle ou au contraire les augmentations acquises de la base imposable qui résultera d'une politique foncière ou de développement économique ;

- **la couverture par l'actif** : elle revient à apprécier la valeur du patrimoine non stratégique (réserves foncières, patrimoine privé...) que la collectivité est en mesure d'aliéner (ou à la rigueur de louer) pour financer ses projets ou

12. Beaucoup d'offices HLM sont actuellement mis en difficulté financière par l'arrivée, en fin de période d'exonération de la taxe foncière, d'une part importante de leur parc de logements sociaux. Le déséquilibre structurel qui en résulte nécessite alors l'intervention à parts égales de l'État et de la ville pour apurer le déficit.

tout simplement pour se désendetter. Bien entendu, le patrimoine est connu à partir du compte de gestion, mais il est nécessaire de substituer à la valeur comptable historique, une valeur vénale du patrimoine privé aliénable correspondant à un prix de marché. Ce point est très important pour les collectivités déjà fortement endettées car si la réalisation d'un investissement est généralement neutre sur le patrimoine d'une entreprise, il n'en est pas toujours de même pour une collectivité dont de nombreux investissements débouchent sur des actifs non cessibles, voire sur aucun actif (s'il s'agit par exemple d'une participation de la commune à dépense d'équipement d'un tiers) ;

- la **capacité dynamique de désendettement** : comme en analyse financière d'entreprise, il faut également privilégier un indicateur dynamique, tel que le ratio autofinancement/dette qui présente l'avantage d'apporter un éclairage sur trois domaines à la fois : les ressources de fonctionnement, les dépenses de fonctionnement et la politique d'endettement. On pourrait songer, à la rigueur, à rapporter l'encours de la dette aux recettes fiscales, ce qui est déjà plus intelligent que de le diviser par l'effectif de la population, mais ne prend pas en compte la dimension de maîtrise des charges de fonctionnement.

Pour une collectivité comme pour une entreprise, l'autofinancement est la seule manière, à la fois saine et récurrente de rembourser ses emprunts. Sensibiliser les élus sur cet indicateur signifie qu'il s'agira pour eux de caler leur politique financière sur la progression de leur marge de manœuvre en matière de fonctionnement. Ainsi, l'emprunt ne sera plus considéré comme une ressource anodine, celle qui semble permettre de tenir ses engagements électoraux sans pour autant indisposer ses contribuables.

Mais il convient de bien préciser ce que l'on doit mettre derrière cet indicateur autofinancement/dette :

- il doit s'agir de l'autofinancement brut et non net, car ce dernier est trop facilement manipulable en jouant sur le rythme d'amortissement des emprunts.

- les éventuels différés d'intérêt doivent être éliminés par l'introduction de comptes de charges à payer. Ceux-ci pourraient être très simplement évalués de manière extra-comptable, avant même la mise en place de la comptabilité rénovée M 14.

- le résultat antérieur de fonctionnement ne doit pas être pris en compte dans l'autofinancement, car il serait erroné d'ajouter un stock à un flux pour apprécier la capacité dynamique de désendettement.

- les règles légales de répartition entre le fonctionnement et l'investissement doivent être respectées : trop de collectivités annoncent des chiffres "politiques" d'autofinancement (par exemple en ajoutant des travaux en régie ou en faisant passer des charges de fonctionnement en investissement).

- en ce qui concerne les lignes de trésorerie extrabudgétaire, l'encours moyen appelé (qui peut être apprécié à l'aide de l'annexe au budget prévu par la circulaire de février 1989) doit être ajouté à celui de la dette budgétaire. En effet, toutes les lignes de crédit ne servent pas à faire de la trésorerie zéro et

nombre de collectivités financent de fait l'investissement par des lignes non budgétaires qui sont saturées en permanence.

- le même ratio doit être calculé en consolidé, c'est-à-dire en tenant compte de l'endettement global du périmètre économique de la collectivité. Cette mesure peut être faite simplement sans nécessiter une consolidation de l'actif du bilan qui est inapplicable dans l'immédiat. *En calculant ce ratio consolidé encours total de dette/capacité d'autofinancement, il s'agit de vérifier si l'existence de satellites de droit public ou de droit privé ne constitue pas un boulet, au regard des objectifs de solvabilité de la collectivité.*

Ces principes étant posés, il est clair que le ratio autofinancement/dette ne saurait être le même que celui qui s'applique aux sociétés. En effet, une collectivité s'endette sur une période plus longue qu'une entreprise (15 à 20 ans au lieu de 7), ce qui signifie qu'elle peut s'accommoder raisonnablement d'un ratio dette/autofinancement de l'ordre de 10 ans. *En revanche, il est clair qu'une collectivité qui vote ou solde un compte présentant un ratio dette/autofinancement de 15 ans, ou plus, alors qu'elle s'endette sur une durée inférieure, ne sera pas en mesure de rembourser ses emprunts de manière saine, à moins de présenter des garanties tangibles sur les indicateurs fiscaux et patrimoniaux cités ci-dessus.*

E) Le pilotage pluriannuel de la solvabilité

C'est principalement au moment d'une simulation pluriannuelle que le calcul prévisionnel du rapport dette/autofinancement brut revêt tout son intérêt. Supposons une collectivité qui engage un gros investissement (par exemple une médiathèque, ou une piscine) lequel vient s'ajouter à un programme habituel d'équipement (voirie, gros entretien du patrimoine) qui n'est pas réduit pour autant.

Une analyse économique de l'investissement fait par exemple ressortir que cet investissement équivaut à une destruction de capital de X millions de francs par an. Ce chiffre est obtenu en actualisant le montant de l'investissement et le coût annuel de fonctionnement sur toute la durée de vie du projet¹³, puis en chiffrant la charge annuelle à l'aide de la formule identique à celle qui permet de chiffrer l'annuité constante d'un emprunt.

Cette approche économique étant menée, on connaît alors l'équivalent en points de pression fiscale (principale ressource pilotable par la collectivité) du projet d'équipement.

13. La durée de vie d'un équipement public peut être évaluée en évaluant le temps de répit nécessaire avant d'avoir à entreprendre de gros travaux de rénovation. On peut généralement considérer qu'une durée de 12 à 15 ans est une approche raisonnable pour un grand nombre de projets non marchands. En revanche, s'il s'agit d'un investissement commercial (par exemple un équipement de remontées mécaniques), il faudra prendre une durée sensiblement plus courte, en raison des aléas importants sur le volume des recettes.

A titre d'exemple, si l'investissement représente 40 millions F d'investissement nets de subventions l'année n , 30 millions d'investissement l'année $n + 1$ et 10 millions de coût de fonctionnement (avec prise en compte d'une inflation à 3% pour les années suivantes) à partir de $n + 2$ jusqu'en $n + 15$ (échéance de la durée de vie économique). L'ensemble du dossier économique, en prenant en compte les retours de FCTVA pour 6 millions en $n + 2$ et 4,5 millions en $n + 3$, représente un coût net actualisé (à un taux de 10%) de 137 millions F, valeur de l'année n . Cette valeur correspond à une annuité constante de destruction de capital de 17,5 millions F sur 16 ans (de n à $n + 15$). Si le total du produit fiscal de la collectivité est de 200 millions F, cette destruction de capital consomme l'équivalent d'une hausse de 8,75% des taux qui serait effectuée l'année n ¹⁴.

Cela signifie qu'une hausse équivalente de produit fiscal est à même d'annihiler l'effet négatif de cet investissement sur les comptes : l'encours de dette augmentera bien mais l'autofinancement progressera dans les mêmes proportions : la situation restera saine.

Bien entendu, et c'est ce qui fait tout l'intérêt de la prospective menée par les élus, la fiscalité n'est pas la seule variable possible. Une baisse récurrente, l'année n , des charges de fonctionnement du même montant (17,5MF) ou toute combinaison entre la hausse des recettes et la baisse des dépenses produit le même effet.

De même une réduction du montant des investissements courants et/ou l'obtention de recettes d'aliénation peuvent elles aussi contribuer à un maintien du fameux ration encours/autofinancement brut qui est l'instrument de pilotage pluriannuel de la solvabilité à privilégier.

En revanche il est clair que si la collectivité ne joue sur aucun des quatre pôles (fiscalité, charges de fonctionnement, réduction des investissements courants, cessions d'actifs), son encours de dette dérape par rapport au niveau de l'autofinancement et un processus cumulatif de surendettement s'instaure.

Ainsi, il arrive qu'une situation de surendettement futur soit déjà inscrite dans les décisions d'aujourd'hui, alors même que le dernier compte administratif connu fait apparaître une structure financière extrêmement saine. A titre d'exemple, une commune de 15000 habitants qui avait au 31 décembre 1991 un ration encours/autofinancement brut de 5,8 (ce qui témoigne pour une commune d'une situation très saine) était engagée début 1992 dans un très gros investissement culturel générant par la suite des charges élevées de fonctionnement. L'analyse prospective présentée devant le bureau municipal a montré que si ce projet était mené à son terme, sans aucune mesure de compensation sur l'un quelconque des quatre pôles cités plus haut, alors dès 1994, la commune enfreignait les règles du contrôle budgétaire, même en l'absence

14. Dans ce raisonnement simplifié, on néglige par prudence la revalorisation des bases d'imposition pour les années suivantes.

de tout dérapage financier sur le coût des travaux ou de sinistre sur l'un quelconque des autres postes du budget.

Ce type de situation étaye bien entendu les craintes de prêteurs, qui pour justifier ce que les collectivités appellent parfois une certaine frilosité, s'inquiètent d'alimenter sur 15 ans des élus qui sont soumis à réélection à échéance beaucoup plus courte. Les analyses de cas réels de surendettement montrent effectivement que l'on peut passer, en l'espace de trois ans, d'une situation florissante à une situation de crise. L'inverse n'est malheureusement pas vrai, car il faut bien plus de temps pour redresser une situation lourdement compromise.

Ces considérations illustrent l'impérieuse nécessité pour les élus de procéder, en amont des décisions de politique publique, à une étude financière prospective, permettant d'intégrer l'effet des décisions à prendre (ainsi que des facteurs de risques qui peuvent être appréciés à l'aide d'une analyse de sensibilité) sur les comptes. Il est toujours plus facile de prévenir que de guérir.