

Quels tableaux financiers M14 pour les communes ?

Alain Guengant
Directeur de recherche au CNRS
CREREG – Université de Rennes I

Yann Le Meur
Directeur général
Ressources Consultants Finances

L'analyse financière des communes repose sur l'exploitation des documents comptables, en l'occurrence le compte administratif établi par l'ordonnateur (le Maire) ou le compte de gestion confectionné par le comptable (le receveur municipal ou le percepteur). Toutefois, la comptabilité M14 ne fournit pas directement toutes les informations requises par les analyses rétrospective (diagnostic de risque financier) et prospective (prévision d'investissement). Un retraitement des comptes, sous forme de tableaux financiers, est par conséquent nécessaire.

L'élaboration des tableaux financiers répond à deux logiques complémentaires. La première, de nature technique, se préoccupe de réorganiser l'information comptable. L'opération implique deux séries de retraitement, l'une quantitative, l'autre qualitative. Les documents comptables proposent en effet une description très détaillée de la mobilisation (recettes) et de l'affectation des ressources (dépenses). Or, la masse des flux recensés, en particulier au niveau le plus fin de la nomenclature, ne permet pas d'appréhender commodément la situation réelle de la localité. Les données doivent par conséquent être synthétisées sous forme d'agrégats et de soldes représentatifs. En outre, les conventions d'enregistrement des comptes ne répondent pas toujours aux impératifs de l'analyse financière. Ainsi, certaines dépenses inscrites en section de fonctionnement, pour des raisons d'évaluation du patrimoine communal, ne correspondent pas à des charges courantes de l'exercice. Ne pas opérer un reclassement qualitatif des imputations comptables déboucherait par conséquent sur une mesure erronée de la capacité d'autofinancement c'est-à-dire de l'épargne brute de la commune

Toutefois, l'objectif essentiel des reclassements est de fournir une image financière fidèle de la collectivité. La préoccupation n'est pas uniquement de présenter l'information sous une forme commode à exploiter. Le but est avant tout de décrire le plus exactement possible la logique budgétaire locale. De la pertinence de la représentation initiale dépend en effet la fiabilité des analyses ultérieures.

L'élaboration des tableaux doit par conséquent découler d'un protocole guidé par les besoins d'informations de l'analyse financière. Toutefois, la nécessité d'opérer des retraitements n'autorise pas n'importe quels types de reclassement. La diversité des méthodes actuelles de calcul des soldes pourrait malheureusement le laisser supposer. En outre, les raisons des retraitements ne sont pas toujours suffisamment explicitées. Le fil logique de la construction des tableaux financiers perdu de vue, le débat risque alors de s'enliser dans des querelles d'experts, c'est-à-dire dans un affrontement d'arguments d'autorité sans souci de démontrer le bien fondé des propositions.

Les interrogations principales découlent de la filiation de la M14. Le plan comptable général de 1982, référence de la nouvelle comptabilité communale, propose en effet un ensemble de tableaux financiers normalisés. De nombreux analystes préconisent par conséquent d'adapter aux localités la démarche développée initialement pour les entreprises. En revanche, d'autres recommandent de préserver la spécificité de l'analyse financière territoriale et donc d'ajuster uniquement les définitions usuelles à la nouvelle M14, sans changer la logique "des trois épargnes", point de départ du diagnostic usuel d'équilibre et de solvabilité du budget local.

En dépit des apparences, le débat ne se limite pas à une querelle entre "modernistes" et "traditionalistes". Le choix d'une présentation témoigne plus fondamentalement d'une divergence de conception du fonctionnement financier de la commune, et plus particulièrement du rôle des amortissements. Les tableaux du PCG accordent en effet une place centrale à l'amortissement des immobilisations lors du calcul du résultat de l'exercice. Or, le droit budgétaire local limite l'obligation d'amortissement des équipements locaux aux seules immobilisations renouvelables, ou productives de loyers. En revanche, la législation impose aux communes une obligation d'amortissement réel du capital de la dette. De ce fait, l'analyse financière locale privilégie logiquement l'amortissement des emprunts par rapport à l'amortissement des immobilisations. L'enchaînement des trois épargnes découle directement de cet environnement juridique particulier.

Section I : L'optique budgétaire du plan comptable général

La nouvelle comptabilité M14 dérivée du plan comptable général de 1982 autorise, en théorie, une application immédiate aux communes des tableaux financiers conçus initialement pour les entreprises. Toutefois, les analystes proposent rarement une transposition intégrale. L'écrasante majorité recommande au contraire d'adapter la conception des tableaux à la logique particulière des collectivités territoriales. L'ajustement, jugé indispensable, démontre *a contrario* que toute construction de tableaux financiers repose sur un modèle sous-jacent de fonctionnement de l'organisation étudiée. Toutefois, les adaptations habituellement proposées limitent considérablement l'intérêt de la transposition et conduisent par conséquent à s'interroger sur le bien fondé d'une référence aux tableaux du PCG.

1) Les tableaux financiers inspirés du plan comptable général de 1982

L'utilisation des tableaux d'analyse financière du PCG de 1982 ne soulève pas de difficultés techniques depuis la généralisation de la M14. L'existence d'une nomenclature comptable unique rend possible une transcription immédiate, compte tenu de certains ajustements de vocabulaire ou de présentation.

a) L'enchaînement des tableaux financiers du PCG

Le plan comptable général de 1982 propose trois tableaux financiers emboîtés. Point de départ de la séquence, le tableau des soldes intermédiaires de gestion décrit, à partir de la valorisation de la production, la formation du résultat de l'exercice. Pour l'essentiel, ce premier tableau correspond au cycle d'exploitation. Relié au précédent par la capacité d'autofinancement, le tableau de financement décrit la variation annuelle du bilan et donc le cycle de l'investissement. Enfin, point final de l'enchaînement, le tableau des flux de trésorerie décompose la variation du fonds de roulement, c'est à dire le solde du tableau de financement.

Au plan technique, la construction des tableaux se réfère uniquement aux opérations budgétaires. La distinction entre opérations réelles et opérations d'ordre n'est pas utilisée. A la différence de la comptabilité d'entreprise, la comptabilité communale isole systématiquement les mouvements réels des mouvements d'ordre. Seuls les premiers affectent le fonds de roulement, c'est-à-dire la trésorerie ou le solde des créances et des dettes, donc le besoin en fonds de roulement. En revanche, les seconds constituent des écritures comptables sans impact sur le fonds de roulement. Les mouvements d'ordre se présentent sous forme d'une double écriture en débit-crédit, naturellement du même montant. Les opérations d'ordre correspondent aux dépenses et aux recettes calculées, rattachées ou étalées. Leur fonction est notamment de permettre une évaluation des charges de l'exercice à partir des dépenses de l'année et des produits de l'exercice également à partir des recettes de l'année (voir point suivant).

La référence aux seuls mouvements budgétaires présente à la fois des avantages et des inconvénients. Le point fort de la solution est de supprimer l'étape, souvent jugée lourde, de la transcription des dépenses et recettes en charges et produits, et donc de faciliter la confection des tableaux financiers. Le point faible de la démarche est d'autoriser uniquement le calcul de soldes. La confusion des opérations réelles et d'ordre ne permet plus de calculer des agrégats significatifs, à l'exemple des produits ou des charges de fonctionnement de l'exercice.

Au plan analytique, l'utilisation des notions du PCG est conçue le plus souvent dans une perspective purement comptable. En revanche le contenu économique des tableaux n'est pas exploité. De ce fait,

le changement de référentiel débouche sur une simple innovation formelle. Les intitulés des soldes sont modifiés. En revanche, le cadre d'analyse demeure inchangé et en définitive, sinon identique, du moins très proche du modèle financier usuel fondé sur l'enchaînement des trois épargnes.

b) La simplification du tableau des soldes intermédiaires de gestion

L'enjeu essentiel concerne les soldes intermédiaires de gestion. La conception initiale du tableau présente en effet une "coloration" institutionnelle très marquée. La ventilation part de la valorisation de la production pour aboutir, après réintégration des résultats financier et exceptionnel, au calcul du résultat de l'exercice. Au niveau du budget primitif, le résultat prévisionnel de l'exercice correspond au virement à la section d'investissement, minoré éventuellement de l'excédent ordinaire reporté (ou complété du déficit ordinaire reporté). Au niveau du compte administratif, le résultat de l'exercice est égal à la variation du fonds de roulement de la section de fonctionnement.

Lors de l'application de la démarche aux collectivités locales, deux ajustements sont généralement réalisés. Le premier porte sur le vocabulaire : fonctionnement remplace exploitation. Le second concerne l'amorçage du processus de ventilation des soldes. La décomposition ignore l'étape de l'évaluation de la production et du calcul de la valeur ajoutée (tableau 1). La répartition passe directement des recettes budgétaires de fonctionnement à l'excédent brut de fonctionnement (les chiffres entre parenthèses correspondent à des valeurs négatives). Dans les tableaux suivants, les recettes et les dépenses totales de fonctionnement, budgétaires ou réelles suivant les cas, incorporent les remboursements de dépenses (par exemple de frais de personnel imputés en R64) et les versements de recettes trop perçues (par exemple les restitutions d'impôts inscrites en D73).

Tableau 1

Tableau simplifié des soldes intermédiaires de gestion		Opérations budgétaires
Recettes budgétaires non financières ou exceptionnelles	R(70 à 75)-OB	0
Dépenses budgétaires non financières ou exceptionnelles	D(60 à 65)-OB	0
+ Excédent brut de fonctionnement		0
+ Transferts de charges	R79-OB	0
- Dotations aux amortissements et provisions	D68-OB	0
+ Reprises sur amortissements et provisions	R78-OB	0
= Résultat de fonctionnement		0
+ Résultat financier	(R76 - D66)-OB	0
+ Résultat exceptionnel	(R77 - D67)-OB	0
= Résultat de l'exercice		0
+ Dotations aux amortissements et provisions	D68-OB	0
- Reprises sur amortissements et provisions	R78-OB	0
= Capacité d'autofinancement		0

L'absence de référence à la production et à la valeur ajoutée (position très largement dominante parmi les partisans de l'optique PCG) débouche ainsi sur une présentation simplifiée et singulièrement appauvrie du tableau des soldes intermédiaires de gestion. En entrée, le haut du tableau recense uniquement les opérations budgétaires non financières et non exceptionnelles. La différence entre les recettes et les dépenses représente l'excédent brut de fonctionnement. La décomposition descendante des soldes retrouve ensuite l'enchaînement retenu pour les entreprises. L'excédent brut de fonctionnement complété des transferts de charges et minoré de la dotation aux amortissements et provisions (nettes des reprises) forme le résultat de fonctionnement. Le résultat de fonctionnement (appelé encore résultat courant non financier) additionné du résultat financier et du résultat exceptionnel correspond au résultat de l'exercice, terme du processus descendant de ventilation des soldes. Par ailleurs, en amorçant une recomposition ascendante, le résultat de l'exercice complété de la dotation aux amortissements et aux provisions (nette des reprises) mesure la capacité d'autofinancement. La capacité d'autofinancement peut encore être calculée directement à partir des recettes et des dépenses budgétaires de fonctionnement (tableau 2).

Tableau 2

Calcul de la capacité d'autofinancement		
+ Recettes budgétaires de fonctionnement	R (70 à 79 + 64) OB	0
- Dépenses budgétaires de fonctionnement	D (60 à 68 + 73) OB	0
= Résultat de l'exercice		0
+ Dotations aux amortissements et provisions	D 68-PO	0
- Reprises sur amortissements et provisions	R 78-PO	0
= Capacité d'autofinancement		0

2) L'intérêt limité de la transposition usuelle des tableaux financiers du PCG

A la différence du tableau des soldes intermédiaires de gestion, les deux autres tableaux apparaissent directement transposables aux localités. Le tableau des flux de trésorerie ne présente aucune particularité institutionnelle et s'applique donc sans modification de forme à la fois aux organismes marchands et non marchands. Le tableau de financement correspond à la section d'investissement du compte administratif communal (tableau 3). Au plan analytique toutefois, la présentation retenue par le PCG pourrait exiger une adaptation.

a) L'adaptation discutée du tableau de financement

La capacité d'autofinancement ne constitue pas une ressource libre d'emploi pour les communes mais au contraire une recette grevée d'une affectation spéciale. En application du

Tableau 3

Tableau de financement simplifié (en liste)		Opérations budgétaires	
	Ressources		
Capacité d'autofinancement		0	
Cessions ou réductions des immobilisations	R(19 à 27)-OB	0	
Augmentation des capitaux propres	R(10 + 13)-OB	0	
Augmentation des dettes financières	R(16)-OB	0	
Opérations pour compte de tiers	R(45)-OB	0	
Total des ressources		0	
	Emplois		
Acquisitions d'immobilisations	D(19 à 27)-OB	0	
Charges à répartir sur plusieurs exercices	D(481)-OB	0	
Opérations pour compte de tiers	D(45)-OB	0	
Réduction des capitaux propres	D(10 + 13)-OB	0	
Remboursement de dettes financières	D(16)-OB	0	
Affectation	D(18)-OB	0	
Total des emplois		0	
Variation du fonds de roulement net global		0	
	Initial	Variation	Final
Fonds de roulement net d'investissement	0	0	0
Fonds de roulement net de fonctionnement	0	0	0
Fonds de roulement net global	0	0	0

principe d'équilibre réel du budget, l'épargne doit en priorité couvrir l'amortissement des emprunts. Seule par conséquent, la capacité d'autofinancement amputée du remboursement de la dette (l'épargne nette dans l'optique financière usuelle) demeure disponible pour financer les investissements non financiers, en complément des autres recettes affectées, à l'exemple des subventions d'équipement, des aliénations ou encore des nouveaux emprunts.

Par conséquent, un tableau de financement conçu dans l'optique du PCG pourrait utilement posséder en entrée la capacité d'autofinancement corrigée de l'amortissement de la dette pour tenir compte de l'obligation d'amortissement réel des emprunts. Toutefois, l'aménagement, contesté par certains, éloignerait un peu plus les tableaux financiers communaux du modèle préconisé par le PCG de 1982 pour les entreprises.

b) L'adaptation discutable du tableau des soldes intermédiaires de gestion

Les transpositions habituelles des soldes intermédiaires de gestion retiennent uniquement la partie aval mais ignorent en revanche la partie amont du tableau. Or, l'affectation prioritaire de l'excédent brut de fonctionnement au financement de l'amortissement des immobilisations et par différence le calcul du résultat de l'exercice n'ont guère de sens en analyse financière locale. En effet, les communes n'amortissent pas systématiquement leurs investissements. Par conséquent, le résultat est sans véritable signification financière. En outre, l'information utilisée en entrée du tableau de financement correspond à la capacité d'autofinancement. De ce fait, le résultat de l'exercice ne joue en définitive aucun rôle dans l'enchaînement des tableaux.

Section II : L'optique réelle des charges et des produits

Au plan analytique, la conception traditionnelle des tableaux financiers locaux accorde une place centrale au remboursement de la dette. En effet, la loi impose aux communes une contrainte d'équilibre budgétaire annuel fondé sur l'amortissement réel des emprunts. De ce fait, la formation et l'affectation prioritaire de l'épargne au règlement du service de la dette doit d'abord être décrite dans un tableau des soldes de fonctionnement. Ensuite, l'épargne résiduelle éventuellement disponible pour financer l'investissement, en complément des autres ressources d'équipement définitives ou temporaires, peut être replacée dans un tableau de financement.

Au plan technique, la conception traditionnelle se réfère uniquement aux opérations réelles, même si des opérations d'ordre sont utilisées pour opérer divers reclassements comptables. En conséquence, la démarche exige plus de retraitements que la méthode précédente et risque ainsi d'apparaître inutilement lourde et complexe. En réalité, le calcul d'agrégats réels, notamment les produits et les charges de l'exercice, est indispensable pour bâtir un protocole pertinent d'analyse financière rétrospective et prospective. Les retraitements sont donc indispensables à un moment ou à un autre du processus d'analyse. L'intérêt de la conception traditionnelle est d'affronter d'entrée le problème et ainsi de fournir une chaîne complète et cohérente d'exploitation de l'information comptable.

1) Le tableau des soldes de fonctionnement

L'objet des tableaux de synthèse est de présenter le compte administratif sous une forme à la fois condensée et adaptée à l'analyse financière. La balance générale fournit le point de départ de la démarche. Toutefois, la ventilation à deux chiffres des articles n'est pas toujours suffisante. Elle doit donc être complétée ponctuellement par des données plus détaillées, en général à trois chiffres, puisées dans les développements par nature des sections de fonctionnement et d'investissement.

a) Des dépenses aux charges et des recettes aux produits

La première étape de la démarche consiste à calculer les produits et les charges de l'exercice à partir des recettes et des dépenses de l'année, lues directement dans la balance générale, et après déduction de certaines opérations. En effet, les recettes et les dépenses réelles inscrites en section de fonctionnement ne fournissent pas directement les informations recherchées pour trois raisons.

Tout d'abord, la balance générale ne recense pas uniquement les flux financiers de l'année mais incorpore aussi les résultats cumulés des exercices antérieurs, donc le stock des disponibilités héritées des gestions passées. De ce fait, si les totaux comptabilisent les résultats reportés, le montant des opérations réelles de fonctionnement doit être corrigé, soit du déficit ordinaire pour les dépenses, soit de l'excédent ordinaire pour les recettes. L'analyse financière communale s'intéresse en effet aux flux. De ce fait, les agrégats et les soldes ne doivent pas incorporer le fonds de roulement reporté de l'exercice antérieur qui représente un stock. Toutefois, la soustraction n'est plus désormais nécessaire en règle générale car les totaux par section sont désormais calculés hors reports.

Ensuite, pour obtenir des agrégats plus significatifs des produits et des charges de fonctionnement, il est souhaitable de neutraliser d'une part les remboursements de dépenses salariales inscrites en R64-OR et, d'autre part les reversements d'impôts imputés en D73-OR. Les dépenses et les recettes de fonctionnement sont alors calculées nettes des reversements et des remboursements et évitent ainsi d'être artificiellement gonflées. Les montants bruts lus dans la balance générale doivent par conséquent être corrigés avant d'entreprendre le calcul des produits et des charges de fonctionnement.

Enfin, certaines opérations imputées en section de fonctionnement doivent être exclues. En effet, les charges ne se confondent pas avec les dépenses, ni les produits avec les recettes réelles de fonctionnement de l'année, même après élimination des remboursements et reversements.

1) Des dépenses de fonctionnement aux charges de fonctionnement

Du côté des dépenses, les retraitements résultent des possibilités d'étalement de charges sur plusieurs exercices (tableau 4). Un premier reclassement concerne les subventions d'équipement et les fonds de concours désormais inscrits en section de fonctionnement. L'opération consiste à déduire des dépenses les transferts de charges réalisés en contrepartie (R79-PO). Un retraitement similaire pourrait s'appliquer aux grosses réparations. Toutefois, la rubrique semble surtout recenser des frais d'entretien courant et non des dépenses lourdes de maintenance des équipements (qui demeurent toujours imputées le plus souvent en investissement).

Un deuxième reclassement concerne la production immobilisée, appelée encore travaux en régie (R72-PO). En effet, les dépenses des opérations d'investissement réalisées par les services municipaux ne constituent pas des charges courantes. Elles doivent donc être déduites des dépenses de fonctionnement à hauteur de la valeur des travaux réalisés. En l'absence d'information sur la structure par nature des travaux en régie (évaluées aux coûts de revient hors frais financiers), une solution possible consiste à répartir par moitié les dépenses entre les frais de personnel et les achats de biens et services.

Un troisième reclassement concerne la variation des stocks calculée par différence entre le compte R603-PO et le compte D603-PO. A la différence des opérations d'ordre précédentes, les écritures de mouvements des stocks de biens et fournitures sont internes à la section de fonctionnement et non sont pas équilibrées. Le solde correspond à l'écart entre les biens et fournitures achetés et consommés au cours de l'exercice. Une variation positive implique de réduire à concurrence les charges courantes de l'année (les biens achetés n'ont pas été consommés). A l'inverse, une variation négative exige d'augmenter à concurrence les charges (des biens achetés antérieurement ont été consommés au cours de l'exercice).

Les autres reclassements des dépenses d'ordre sont examinés plus bas en liaison avec les retraitements des recettes d'ordre associées, à l'exemple des cessions gratuites d'immobilisations et des intérêts courus non échus.

2) Des recettes de fonctionnement aux produits de fonctionnement

Du côté des recettes, le retraitement porte sur les cessions d'immobilisations. Les aliénations d'actifs sont désormais comptabilisées en section de fonctionnement. Toutefois, les ventes d'immobilisations ne constituent pas des produits récurrents et doivent donc être assimilées, au plan financier, à des ressources d'investissement. En outre, le retraitement doit intégrer les plus ou moins values liées aux transactions. Le montant effectif des ventes inscrit en recettes de fonctionnement (R775-OR) se décompose en effet en la valeur comptable des immobilisations cédées (D675-PO) et en plus (D676-PO) ou moins values (R776-PO) suivant les cas. Le retraitement *via* les mouvements réels ou au contraire les mouvements d'ordre aboutit naturellement au même résultat.

En outre, les communes peuvent céder gratuitement des immobilisations (préalablement déclassées du domaine public) à des tiers. L'opération est assimilée à une subvention ou dotation d'équipement en nature traitée au plan comptable sous la forme d'une opération d'ordre. La valeur comptable de l'immobilisation cédée gratuitement est inscrite au compte D674-PO de la section de fonctionnement, avec comme contrepartie une recette imputée en section d'investissement au compte R21-PO pour traduire la réduction à concurrence du patrimoine de la commune. La subvention d'équipement en nature constitue une charge exceptionnelle de l'exercice.



A l'inverse, la quote-part de subvention transférable au résultat (R777-PO) correspond à un produit exceptionnel. L'opération de transfert consiste d'une part à affecter en fonctionnement des fonds inscrits en investissement (en particulier les taxes d'urbanisme) et d'autre part à étaler les subventions en capital reçues pour des immobilisations amortissables. La reprise des aides à l'investissement, par exemple sur la durée d'amortissement, aboutit à réduire la charge effective de l'amortissement à la seule quote-part de l'équipement autofinancé et couverte par emprunt.

Tableau 4

Calcul des produits et des charges		
+ Recettes réelles de fonctionnement		0
- Atténuation de charges	R013-OR	0
- Atténuation de produits	D014-OR	0
= Recettes réelles nettes de fonctionnement		0
- Cessions d'immobilisations	(D(675 + 676) - R776)-PO	0
+ Subventions d'investissement transférées	R777-PO	0
+ ICNE de l'exercice sur prêts	R762-PO	0
- ICNE contrepassés sur prêts	D762-PO	0
= Produits de fonctionnement		0
+Dépenses réelles de fonctionnement		0
- Atténuation de produits	D014-OR	0
- Atténuation de charges	R013-OR	0
= Dépenses réelles nettes de fonctionnement		0
- Travaux en régie	R72-PO	0
- Transferts de charges	R79-PO	0
+ Subventions d'équipement en nature	D674-PO	0
+ ICNE de l'exercice sur emprunts	D661-PO	0
- ICNE contrepassés sur emprunts	R661-PO	0
- Variation de stocks	(R603-D603)-PO	0
= Charges de fonctionnement		0
= Epargne brute		0

La troisième série de retraitements résulte du rattachement des charges et des produits à l'exercice. En effet, des dépenses courantes réglées au cours de l'année peuvent concerner un service fait au titre de l'exercice précédent ou suivant (de même pour les produits). Par conséquent, en application du principe d'annualité budgétaire, une correction de l'horizon d'imputation doit être opérée pour cerner exactement les charges et les produits sur service fait au seul titre de l'exercice.

Pour les dépenses non financières, les opérations de rattachement sont immédiates. La comptabilisation porte directement sur les charges dues et non les dépenses réglées durant l'année. En revanche, pour les intérêts des emprunts, une double écriture apparaît. La première concerne les frais financiers payés (en opérations réelles) et la seconde fournit les

Tableau 5

Calcul des charges financières dues au titre de l'exercice					
1 = ICNE		Régularisation	Contrepassation		
1	Intérêts de l'exercice à payer l'exercice prochain	D661-PO	0	D661-PO	0
2	Intérêts payés au titre de l'exercice précédent	D1688-OR	0	R661-PO	0
3	Intérêts payés au titre de l'exercice	D66-OR	0		
4	Intérêts payés pendant l'exercice	2+3	0	D66-OR	0
5	Intérêts dus au titre de l'exercice	1+3	0	4-2+1	0
Calcul des charges financières capitalisées					
6	Intérêts dus au titre de l'exercice	6=5	0	6=5	0
7	Intérêts payés pendant l'exercice	7=4	0	7=4	0
8	= Charges financières capitalisées	6-7	0	6-7	0

informations nécessaires à la reconstitution des intérêts dus (sous la forme d'écritures d'ordre). Le retraitement des intérêts courus non échus concerne surtout les charges financières supportées par la commune mais peut aussi concerner, le cas échéant, les produits financiers. Le tableau 5 fournit le mode de calcul des intérêts dus, selon les deux méthodes de la régularisation et de la contrepassation.

Pour calculer les charges de fonctionnement à partir des dépenses de fonctionnement, la prise en compte des intérêts courus non échus varie suivant le mode de traitement du rattachement des frais financiers. En cas de régularisation, les ICNE de l'exercice (D661-PO) sont ajoutés aux dépenses. En cas de contrepassation, les ICNE de l'exercice (D661-PO) sont ajoutés et les ICNE de l'exercice précédent (R661-PO) déduits des dépenses réelles.

La fonction des mouvements d'ordre apparaît ainsi clairement. Les écritures comptables permettent de passer des dépenses aux charges et des recettes aux produits de l'exercice. Le tableau 4 fournit les tables de passage. Les données de départ sont lues directement dans la balance générale (total des opérations réelles en recettes ou en dépenses de fonctionnement). Les résultats reportés (excédent en recettes ou déficit en dépenses) doivent être déduits s'ils sont comptabilisés dans les totaux. De même, les remboursements de recettes sont comptabilisées en dépenses et les reversements de recettes en dépenses.

Une ventilation des produits et des charges de fonctionnement est souhaitable dans la perspective des analyses rétrospective et prospective (tableau 6). Un premier découpage distingue les cycles courant, financier et exceptionnel. Il convient en effet d'isoler d'une part les charges et les produits financiers et d'autre part les charges et les produits exceptionnels (hors cessions des immobilisations) pour cerner, par différence, les charges et les produits courants liés au cycle de production, ou encore d'exploitation des biens et des services publics locaux.

Les tableaux suivants ne distinguent pas les intérêts des emprunts, dus ou perçus, des autres charges et produits financiers. En revanche, si l'exclusion de ces dernières opérations du cycle financier apparaît utile (pour isoler les seuls intérêts), elles doivent alors être comptabilisées dans le cycle exceptionnel. De même, les transferts de charges en opérations réelles (indemnités de sinistre, 7911) doivent être ajoutés aux produits exceptionnels.

b) L'enchaînement des trois épargnes

Les produits et les charges de fonctionnement correctement évalués, la deuxième étape de la construction du tableau de fonctionnement consiste à calculer les trois épargnes par enchaînement de quatre soldes successifs. La commune possède en effet, non pas une, mais plusieurs épargnes suivant, d'une part le champ des charges et des produits de fonctionnement retenus et, d'autre part, les prélèvements opérés par le règlement des annuités d'emprunts. En outre, les épargnes communales peuvent être calculées de deux manières complémentaires. La première s'appuie principalement, mais pas exclusivement, sur les mouvements réels et la seconde sur les mouvements d'ordre.

L'analyse financière locale distingue traditionnellement trois épargnes : l'épargne de gestion, l'épargne brute et l'épargne nette. L'épargne de gestion, évaluée avant comptabilisation des frais et des produits financiers, correspond à la différence entre les produits et les charges de fonctionnement hors mouvements financiers (tableau 6). Toutefois, pour neutraliser les fluctuations, parfois erratiques, liées aux opérations exceptionnelles, une définition plus étroite de l'épargne de gestion peut être utilisée, sous le nom d'épargne courante ou encore d'excédent brut courant. L'excédent brut courant correspond à la différence entre les produits courants et les charges courantes. L'excédent brut courant, complété du résultat exceptionnel (hors cessions), représente l'épargne de gestion.

Tableau 6

Tableau des soldes de fonctionnement		
Opérations réelles		
+ Produits fiscaux	(R 73- D 73)-OR	0
+ Dotations et subventions	R 74-OR	0
+ Produits d'exploitation et autres	R (70+75)-OR	0
= Produits courants		0
- Charges de personnel et assimilées	(D012- R013)-OR(*)	0
- Charges à caractère général	D011 -OR(*)	0
- Autres Charges de la gestion courante hors TC	D65-OR - R79-PO	0
= Charges courantes		0
= Excédent brut courant (produits - charges)		0
+ Produits exceptionnels hors cessions	(R77.+R79)-OR+R777-PO	0
- Charges exceptionnelles	D67-OR +D674-PO	0
= Epargne de gestion		0
- Charges financières dues au titre de l'exercice	D661-OR +D661-PO	0
+ Produits financiers	R76-OR	0
= Epargne brute		0
- Remboursement des emprunts	D16-OR- D1688-OR	0
+ Emprunts de réaménagement	R16-OR (réaménagement)	0
= Epargne nette		0

(*) après déduction de 50 % des travaux en régie

Le premier emploi de l'épargne de gestion est d'assurer le règlement des intérêts. L'épargne de gestion diminuée des frais financiers dus, nets des produits financiers, est égale à l'épargne brute. Le deuxième emploi correspond au remboursement du capital des emprunts inscrit en dépenses de la section d'investissement (D16 sauf D1688). L'épargne brute amputée de l'amortissement de la dette (hors réaménagement financé par emprunt) est appelée épargne nette. L'épargne nette représente le "résultat financier final" de l'exercice après déduction de la totalité du service de la dette (intérêts et capital confondus) de l'épargne de gestion. L'affectation prioritaire de l'épargne aux remboursements d'emprunts illustre la spécificité de la gestion financière locale.

Les épargnes précédentes peuvent être calculées directement à partir des opérations d'ordre et, suivant les cas, des éléments du service de la dette. En effet, l'épargne brute, égale à la différence entre les produits et les charges de fonctionnement (tableau 7), correspond aussi à la somme du résultat de l'exercice et de la dotation aux amortissement et provisions (nette des reprises).

Si un calcul immédiat de l'épargne peut donc être opéré commodément par les opérations budgétaires (notamment à titre de vérification du calcul), l'évaluation par les opérations réelles, certes plus lourde, fournit toutefois plus d'informations (entre autres les niveaux des produits et des charges de fonctionnement) et s'avère de ce fait incontournable.

Tableau 7

Les deux calculs de l'épargne brute		
I) Par les opérations réelles de fonctionnement		
+Produits de fonctionnement		0
- Charges de fonctionnement		0
= Epargne brute		0
+ Dotations aux amortissements et provisions	D68-PO	0
- Reprises sur amortissements et provisions	R78-PO	0
+ Résultat de l'exercice		0
II) Par les opérations d'ordre		

Comme le montre immédiatement le calcul direct, l'épargne brute est en fait égale à la capacité d'autofinancement. Les deux approches débouchent ainsi sur un solde identique, au rôle central en analyse financière. Par conséquent, la méthode inspirée du PCG n'apporte pas, sur ce point, une donnée supplémentaire sur la situation financière de la localité que ne fournit pas déjà la méthode traditionnelle. Au contraire, les tableaux dérivés du PCG sont plus pauvres en information, notamment en ne décrivant pas la formation des produits et des charges réelles de l'exercice.

L'épargne nette représente la ressource disponible, après financement des dépenses courantes et du service des emprunts (intérêts plus capital), susceptible d'être réinvestie dans les équipements et/ou dans le fonds de roulement. Les possibilités nouvelles de gestion des dettes modifient sensiblement les contraintes de financement des amortissements financiers. Hier très rigide, le profil des remboursements peut désormais être adapté à la capacité d'épargne de la commune. De ce fait, l'épargne nette peut, dans certaines circonstances, ne pas constituer un indicateur fiable de situation financière. La notion doit par conséquent être interprétée prudemment. Le solde peut en effet être manipulé dans le cadre d'un réaménagement. Néanmoins, l'épargne nette demeure utile pour caractériser le processus de financement de l'investissement local.

2) Le tableau de financement de l'investissement

Le tableau de financement de l'investissement retrace l'utilisation de l'épargne nette, en complément des autres ressources affectées. Le résultat final correspond à la variation du fonds de roulement.

a) Le calcul des dépenses et des recettes définitives d'investissement

Le calcul des dépenses et des recettes non financières d'investissement ne soulève pas de difficultés particulières, après déduction du résultat reporté (si nécessaire) et des remboursements d'emprunts (D16-OR sauf 1688) d'une part, des nouveaux emprunts d'autre part (R16-OR). En revanche, la construction du tableau de financement de l'investissement implique plus de reclassements.

Notamment, les opérations exclues des charges et des produits de fonctionnement doivent naturellement être réincorporées dans l'enchaînement des soldes pour préserver l'équilibre comptable de la balance générale. Ainsi, au niveau de la section d'investissement (non compris le remboursement des emprunts), la ventilation descendante des soldes part des

Tableau 8

Tableau de financement de l'investissement			
	Opérations réelles		
+ Dépenses d'équipement	D(20+21+23)-OR	0	
+ Autres dépenses d'investissement	D(26+27+45)-OR	0	
+ Reprises sur dotations	D(10+13)-OR	0	
= Dépenses non financières d'investissement		0	
+ Transferts de charges	R79-PO	0	
+ Travaux en régie	R72-PO	0	
- Charges financières capitalisées	D661-PO - D1688-OR	0	
= Dépenses d'investissement à financer		0	
+ Dotations et subventions d'équipement	R(10+13)-OR	0	
+ Réduction des dépenses d'investissement	R(20+21+23)-OR	0	
+ Autres recettes d'investissement	R(26+27+45)-OR	0	
= Recettes non financières d'investissement		0	
+ Cessions d'immobilisations	(D(675+676)-R776)-PO	0	
+ Subventions d'équipement en nature	D674-PO	0	
- Subventions d'investissement transférées	R777-PO	0	
- ICNE contrepassés sur prêts	R762-PO	0	
= Recettes d'investissement disponibles		0	
+ Recettes d'investissement disponibles		0	
- Dépenses d'investissement à financer		0	
= Besoin total de financement		0	
+ Epargne nette		0	
= Besoin résiduel de financement		0	
+ Emprunts hors réaménagement	R16-OR - R16-OR (réa.)	0	
= Variation du fonds de roulement		0	
	Reporté	Variation	Final
Fonds de roulement d'investissement	0	0	0
Fonds de roulement de fonctionnement	0	0	0
Fonds de roulement global	0	0	0

dépenses réelles d'investissement non financières (hors amortissement du capital de la dette mais y compris les autres immobilisations financières) pour aboutir après incorporation des recettes réelles d'investissement non financières (hors emprunts mais y compris les autres immobilisations financières), des transferts de charges, de la production immobilisée (travaux en régie), des charges financières capitalisées et de l'épargne nette, au besoin résiduel de financement (recettes définitives moins dépenses non financières) couvert par emprunts (tableau 8).

Les décompositions précédentes répondent à deux logiques complémentaires. Au niveau de la section de fonctionnement, complétée du remboursement des emprunts, le calcul des soldes vise à cerner le montant résiduel des produits courants après financement des charges récurrentes soit de fonctionnement des services (plus les transferts courants mais après exclusion des aides à l'investissement), soit financières (service de la dette). La démarche repose ainsi sur deux hypothèses implicites.

D'une part, la mobilisation de la ressource (les produits de fonctionnement) fournit l'amorce du processus d'analyse financière. D'autre part, l'affectation de la ressource s'appuie sur une séquence implicite de financement, avec tout d'abord la couverture des charges de fonctionnement (y compris les transferts courants) puis ensuite de l'annuité de la dette et enfin, si un solde positif existe, d'une fraction ou de la totalité des investissements. Le contrôle de la solvabilité de la localité peut alors s'effectuer à la marge : il convient de vérifier que la dépense obligatoire marginale, à savoir le service de la dette, bénéficie d'une couverture suffisante par la ressource marginale, c'est à dire l'épargne de gestion. Au niveau de la section d'investissement, le calcul des soldes vise notamment à déterminer la demande d'emprunts pour une épargne nette donnée et un programme d'investissement également donné ou plus exactement ajusté, après itérations, aux possibilités financières de la collectivité.

b) Le bouclage par le fonds de roulement

Le résultat final de la section d'investissement, et donc global *via* l'épargne brute de la section de fonctionnement, correspond à la variation du fonds de roulement, c'est à dire à la différence algébrique entre le fonds de roulement de clôture et le fonds de roulement reporté de l'exercice.

Le tableau de financement de l'investissement illustre le lien entre la variation de la dette et la variation de la trésorerie via la variation du fonds de roulement. En effet, si l'emprunt couvre exactement le besoin résiduel de financement, la variation du fonds de roulement de l'exercice est nulle. En revanche, si l'emprunt contracté excède le besoin résiduel de financement, la variation du fonds de roulement est positive. A l'inverse, si l'emprunt est inférieur au besoin résiduel de financement, la variation du fonds de roulement est négative.

En d'autres termes, l'évolution du fonds de roulement dépend, à la marge, de l'ajustement, ou non, des emprunts contractés au besoin résiduel de financement des investissements de la commune. Par extrapolation, ou plus exactement par intégration, le fonds de roulement correspond ainsi, au plan financier, au montant cumulé, pour tous les exercices passés et présent, des excédents ou au contraire des déficits annuels des demandes d'emprunts par rapports aux besoins résiduels de financement des investissements. Par conséquent, le fonds de roulement peut être assimilé au montant cumulé des emprunts non utilisés pour financer les dépenses d'équipement, du moins pour les communes endettées.

Or, si la dette présente un coût au hauteur du taux moyen d'intérêt moyen de l'encours, la trésorerie immobilisée et obligatoirement déposée au Trésor Public, est non rémunérée et possède donc un rendement nul. D'où l'intérêt de réduire au minimum les fonds disponibles placés au Trésor pour réduire en proportion l'encours de la dette et ainsi économiser les intérêts correspondant. La politique dite de «trésorerie zéro» repose entièrement sur un tel diagnostic et ainsi se réfère, au moins implicitement, à la conception du tableau de financement de l'investissement présenté, et plus généralement des tableaux financiers conçus dans l'optique réelle des produit et des charges.

Alain Guengant est Directeur de recherche au CNRS au Centre de recherche rennais en économie et gestion (CREREG) de l'Université de Rennes I. Spécialisé en économie des finances locales, il est l'auteur des nombreux articles et ouvrages, notamment en analyse financière des communes.

Yann Le Meur, dirige Ressources Consultants Finances, société spécialisée en finances locales, ayant en charge les grands chantiers intercommunaux de Marseille, Nantes, Toulouse, et menant une activité de recherche opérationnelle sur le système financier intercommunal pour le compte de l'Association des Présidents des Communautés Urbaines Françaises.

Article paru dans *Les Cahiers du Management Territorial*,
Décembre 2000, Janvier et Février 2001, P 26 à 47.