



HAL
open science

Des outils financiers pour piloter la gestion des services publics

M. Tsanga, C. Wittner, E. Thouverez

► **To cite this version:**

M. Tsanga, C. Wittner, E. Thouverez. Des outils financiers pour piloter la gestion des services publics. 2008, pp.4. hal-02591647

HAL Id: hal-02591647

<https://hal.inrae.fr/hal-02591647>

Submitted on 15 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Des outils financiers pour piloter la gestion des services publics

Les savoir-faire

►► Fiche accessible en ligne sur le site <http://sinfotech.cemagref.fr>
Accès réservé aux services déconcentrés de l'État

L'exigence croissante de maîtrise du prix et d'amélioration de la performance conduit les services publics d'eau et d'assainissement à s'approprier de nouveaux outils pour piloter leur gestion, comme l'analyse financière. Appliquée au compte annuel de résultats de l'exploitation de la délégation (CARED) et au compte administratif, elle offre un regard expert nouveau.

Cette fiche présente la méthodologie permettant la production de bilans interannuels, illustrée par des résultats de mises en application opérationnelle.

En France, le principal échelon de régulation des services publics d'eau et d'assainissement est la collectivité publique organisatrice du service. Cette régulation revêt une importance toute particulière dans le contexte d'une exploitation déléguée. La collectivité se doit d'exercer pleinement ses prérogatives d'autorité déléguante afin de garantir les principes fondamentaux du service public, et veiller à maintenir un rapport prix/service rendu optimal.

Historiquement, les aspects techniques ont souvent largement prévalu au détriment du financier dans la mise en œuvre de la régulation, pérennisant une asymétrie de l'information et de la connaissance en faveur de l'exploitant.

Par ailleurs, les enjeux contemporains en matière de gestion du patrimoine nécessitent la mise en œuvre d'une politique budgétaire adaptée. Mais le carcan des règles comptables de la M49 n'autorise pas une lecture directe des flux financiers pourtant nécessaire à l'élaboration de stratégie de long terme.

L'analyse financière, développée pour apprécier et comparer les résultats des entreprises privées, peut être transposée à la sphère publique pour retraiter les informations comptables et établir des ratios caractéristiques de la gestion annuelle.

Appliquée au CARED au titre de l'exploitation, et au compte administratif pour les investissements, la méthodologie offre une capacité d'expertise de la situation financière ; l'analyse pluriannuelle rétrospective fait ressortir les points forts et les points faibles, ainsi que les risques éventuels de dégradation.

Analyse du CARED par la méthode des soldes intermédiaires de gestion (SIG)

Le contexte

Le délégataire doit remettre annuellement à la collectivité un document, baptisé CARED, retraçant l'ensemble des opérations financières relatif à l'exécution de la délégation.

En application du code général des collectivités territoriales, le CARED doit être analysé par la commission de contrôle de la collectivité (article R2222-3).

Le CARED est établi à partir de la comptabilité de l'entreprise, par imputation directe des charges spécifiques au contrat (énergie, produits chimiques...) et selon des critères internes issus de la comptabilité analytique ou selon une clé de répartition pour les charges indirectes (frais généraux, structure locale...).

Les clés ou modalités d'imputation des charges sont spécifiques à chaque entreprise et fonction de leur mode d'organisation. Elles sont appliquées uniformément à l'ensemble du portefeuille de contrats de l'entreprise.

L'outil

Les soldes intermédiaires de gestion (SIG) permettent de calculer le résultat et d'indiquer la façon dont celui-ci a été obtenu en retraçant la création et l'utilisation de richesse au sein de l'entreprise. La matière première est le compte de résultat à partir duquel seront calculés des soldes intermédiaires représentatifs de l'activité.



Contacts ►►►

Marie TSANGA-TABI
et Christophe WITTNER
Cemagref/ENGES,
UMR Gestion des services publics,
1 quai Koch, BP 61039,
67070 Srasbourg Cedex
Tél. 03 88 24 82 40
marie.tsanga-tab@cemagref.fr
christophe.wittner@cemagref.fr

Éric THOUVEREZ
Ministère de l'Agriculture
et de la Pêche

Le CARED pouvant être assimilé à un compte de résultat à l'échelle du contrat, il apparaît judicieux d'utiliser les SIG pour mettre en avant la création de richesse issue de l'exploitation au sein de l'organisation du délégataire.

Les soldes intermédiaires retenues pour l'analyse des CARED sont la production de l'exercice, la valeur ajoutée (VA), l'excédent brut d'exploitation (EBE) et le résultat d'exploitation.

La méthodologie

La loi ne fixant pas les modalités d'établissement du CARED, il s'agit de reprendre la présentation des entreprises délégataires. Après avoir vérifié l'annualité des informations financières et leur cohérence avec l'activité technique, les charges ventilées par nature seront retraitées pour permettre le calcul des soldes intermédiaires de gestion et des indicateurs (figure 1).

L'analyse pluriannuelle

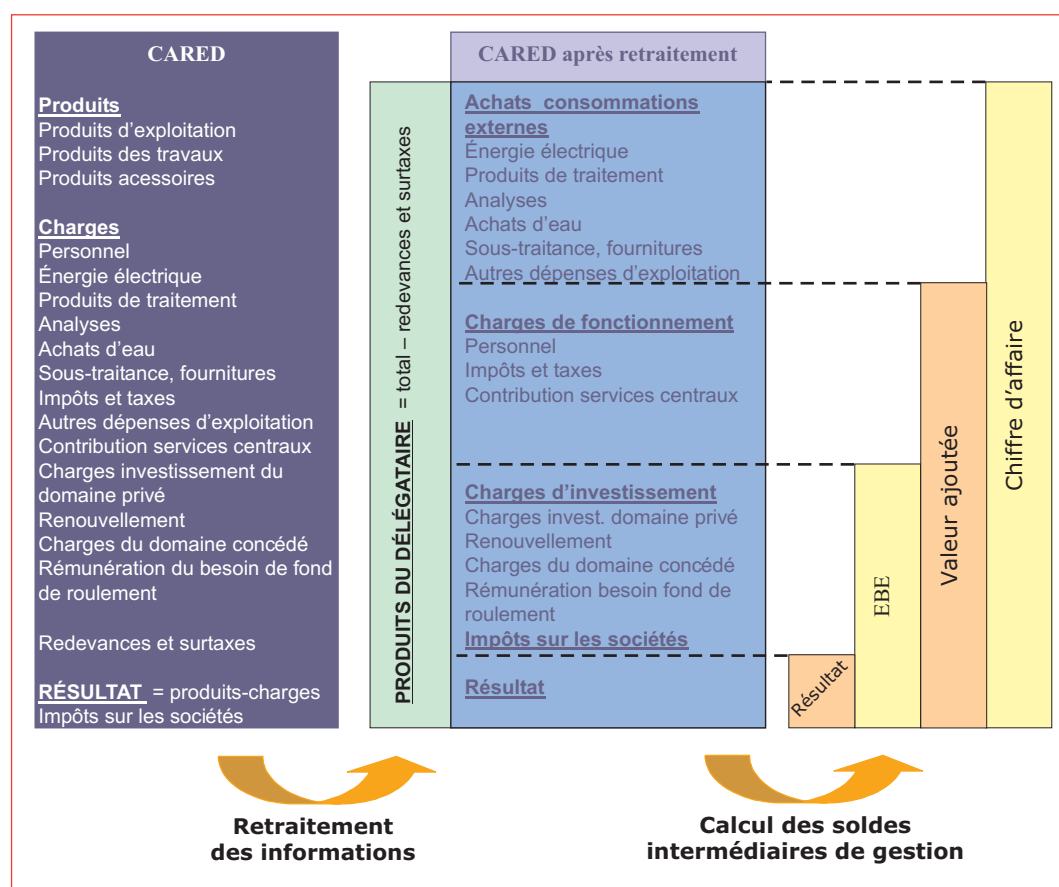
L'analyse pluriannuelle de l'évolution des SIG permet de mettre en évidence l'évolution et l'origine de création de richesse dans l'organisation de l'entreprise, plutôt que de s'en tenir à la valeur absolue des éléments calculés par le délégataire, parfois orientés. L'exemple de la figure 2 montre que l'EBE a progressé en moyenne tout au long de l'exécution du contrat. L'EBE représente la capacité financière de l'entreprise

à investir dans le cadre du contrat, l'impôt sur les sociétés et le résultat économique. L'analyse plus fine révèle une diminution des charges de personnel qui n'a été que partiellement compensée par la mobilisation de services extérieurs.

Autrement dit, la modification de l'organisation de l'entreprise a conduit à la création d'un niveau de richesse plus élevé dans l'activité d'exploitation (gain de productivité, économie d'échelle). Le résultat pourra ainsi être utilisé par la collectivité dans le cadre de la passation d'un nouveau traité d'affermage ou d'un avenant.

Perspectives

Il resterait à analyser la création de richesse sous l'angle financier, et notamment à établir la capacité d'autofinancement (CAF) de l'exploitant au sein de l'EBE. Actuellement, les exploitants affichent la provision ou la garantie de renouvellement, et non la dépense effective correspondante. Le calcul de la CAF et de la rémunération du capital immobilisé affinerait notablement l'appréciation du résultat économique affiché. En abordant la problématique du contrôle de l'utilisation des dotations de renouvellement, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques offre de nouvelles perspectives en la matière. Il reviendra aux collectivités de contractualiser efficacement dans ce domaine afin de disposer des données nécessaires.



► **Figure 1** – Méthodologie pour l'établissement du CARED.

Une pratique élargie du calcul des SIG et de la valeur de ratios caractéristiques (taux de valeur ajoutée, coefficient d'intensité en main-d'œuvre, taux de couverture des charges économiques, marge brut du contrat) ouvre la possibilité d'une comparaison entre contrat et l'établissement de valeur moyenne de ratios.

Analyse financière des comptes administratifs

Le contexte

La comptabilité publique présente par nature les dépenses et les recettes ventilées dans les sections d'exploitation et d'investissement. Il s'agit de prévoir et d'enregistrer les dépenses et recettes relatives à un exercice budgétaire en vue du contrôle de l'utilisation des deniers publics. Le compte administratif enregistre l'intégralité des opérations budgétaires de l'exercice. Il constitue donc un document de réalisation du projet établi dans le budget.

Néanmoins, il ne permet pas d'apprécier immédiatement les marges de manœuvre budgétaires dont dispose la collectivité, ni l'existence de risque de dérive. Pourtant, ces éléments sont essentiels pour appréhender le financement des investissements et les adaptations tarifaires ou budgétaires éventuelles afin de pouvoir faire face aux enjeux à court, moyen et long terme.

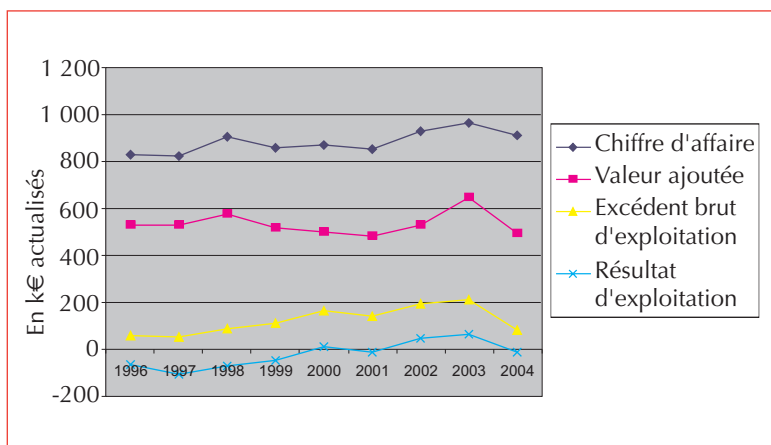
L'outil

L'analyse financière vise à établir des ratios financiers à partir de données comptables afin d'apprécier la performance financière et en dégager les points faibles, les points forts et les points suspects à éclaircir. Adaptée à l'analyse du compte administratif, elle s'attachera notamment à caractériser l'équilibre de la section d'exploitation, les moyens que le service dégage pour l'investissement et la situation financière à court et moyen terme (trésorerie, dette).

L'analyse rétrospective et prospective peut se faire en utilisant le module analyse financière du logiciel GSP¹.

La méthodologie

Un retraitement des données comptables est à opérer afin de ne conserver que les opérations réelles (encaissement et décaissements effectifs), et non les écritures d'ordre qui sont des mouvements intra-budgétaires ; les opérations qui ne correspondent pas à une dépense ou une recette traduisant la réalité financière seront également écartées. Il conviendra ensuite de distinguer les opérations d'exploitation, les opérations financières et les opérations exceptionnelles. Ces différentes étapes permettent de dégager les soldes financiers.



Les ressources dégagées pour financer l'investissement sont caractérisées par trois « niveaux d'épargne » :

- épargne de gestion : différence entre les produits et les charges réelles d'exploitation ;
- épargne brute : différence entre l'épargne de gestion et les intérêts d'emprunt ;
- autofinancement net et autofinancement net courant : différence entre l'épargne brute et le capital des emprunts.

L'identification des ressources dégagées permet ensuite de constituer le tableau de financement des investissements.

L'analyse de la dette se fait par l'intermédiaire de ratios :

- le taux d'intérêt moyen ;
- la durée d'extinction de la dette (encours de la dette/épargne brute) ;
- le flux de la dette (annuité de la dette/épargne de gestion).

Enfin, l'analyse de l'équilibre financier se fera par le calcul :

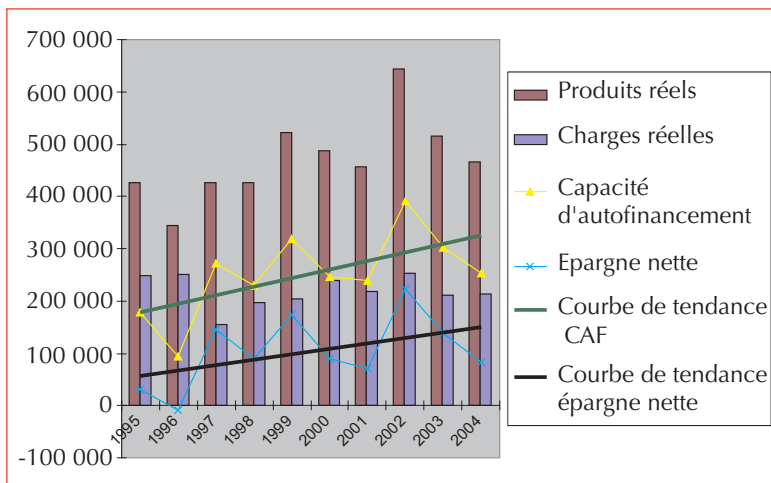
- du fond de roulement (résultat des deux sections budgétaires) ;
- du besoin en fond de roulement et trésorerie (couverture des charges).

▲ **Figure 2** – Exemple d'évolution des soldes intermédiaires de gestion.

1. Gestion des services publics.

Liste des sigles

- CAF – Capacité d'autofinancement.
- CARED – Compte annuel de résultats de l'exploitation de la délégation.
- EBE – Excédent brut d'exploitation.
- GSP – Gestion des services publics.
- LEMA – Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
- SIG – Solde intermédiaire de gestion.
- VA – Valeur ajoutée.



▲ **Figure 3 –**
Exemple d'analyse
pluriannuelle.

L'analyse pluriannuelle

Elle permet de mettre en avant les évolutions fondamentales de la situation financière du budget de la collectivité et offre à la collectivité la capacité à apprécier les changements à opérer pour assurer la gestion courante ou le financement des investissements.

L'exemple de la figure 3 montre une amélioration constante au fil des années de la capacité d'autofinancement (CAF) et de

2. Loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

l'épargne de gestion. La collectivité dégage donc des marges de financement de l'investissement croissantes dans un contexte de stabilité des charges réelles d'exploitation et de croissance des recettes. La situation met en lumière un phénomène d'économie d'échelle.

Dans le cadre d'une analyse prospective complémentaire, la collectivité pourra s'appuyer sur cette analyse pour apprécier sa capacité de financement des futurs investissements.

Perspectives

La possibilité offerte par la LEMA² de voter en excédant la section d'investissement autorise désormais les provisions budgétaires à long terme en vue d'assurer le financement des immobilisations de durée de vie longue (canalisation, génie-civil) et répartissant de fait l'effort financier sur plusieurs générations d'usagers.

L'analyse financière prospective permettra d'accompagner ces politiques. La méthodologie présentée apparaît comme un outil puissant dans le cadre de la mise en œuvre d'une ingénierie de patrimoine. □

Bibliographie

- BURTIN, C., 2007, Bilan inter annuel d'un service d'eau potable délégué par affermage, 84 p.
- TSANGA-TABI, M., 2003, Théorie et réalité du service public local : le cas de la distribution d'eau potable, thèse de doctorat, Paris X, 791 p.
- GUERIN-SCHNEIDER, L., ROYERE, V., PREVOST, G., 2001, Principes d'analyse financière des services d'eau et d'assainissement (M49), ENGREF-FNDAE, 99 p.