Construire ses tableaux de bord financiers

LES ESSENTIELS

Bruno Carlier
Christophe Ruprich-Robert

territorial éditions

Construire ses tableaux de bord financiers

LES ESSENTIELS

Bruno Carlier
Consultant et formateur

Christophe Ruprich-Robert
Expert et consultant

territorial éditions
CS 40215 - 38516 Voiron Cedex
Tél.: 04 76 65 87 17 - Fax: 04 76 05 01 63
Retrouvez tous nos ouvrages sur http://www.territorial-editions.fr

Référence BK 31
Février 2019

Vous souhaitez être informé de la prochaine actualisation de cet ouvrage ?

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail**
nous le demandant à :

jessica.ott@territorial.fr

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle.**

Avertissement de l'éditeur :
La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.

Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70

© Territorial, Voiron
ISBN : 978-2-8186-1521-8
ISBN version numérique : 978-2-8186-1522-5
Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Mars 2019
Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction
L'impérieuse nécessité du pilotage financier ... p.7

L'actualité de la contrainte financière ... p.7

Le rôle des tableaux de bord ... p.8

Partie 1
Les tableaux de bord de la fonction financière

Chapitre I
Les indicateurs de préparation budgétaire ... p.15

A - Les outils du diagnostic financier ... p.15
1. Les tableaux rétrospectifs ... p.15
2. Les ratios traditionnels de l'analyse financière des collectivités ... p.17

B - Les marges de manœuvre ... p.25
1. La marge fiscale ... p.25
2. Le taux d'épargne ... p.25
3. La capacité d'investissement ... p.26
4. Le financement des investissements par emprunt ... p.27
5. L'évaluation de l'indice de dette ... p.27
6. L'annuité garantie par habitant ... p.28
7. Les dépenses de fonctionnement par habitant ... p.28
8. Les dépenses d'investissement par habitant ... p.29

C - Les outils de l'analyse prospective ... p.29

Chapitre II
Les indicateurs de suivi budgétaire ... p.31

A - Présentation des tableaux de bord ... p.31

B - Les tableaux de bord suivi des dépenses et des recettes ... p.32
1. Les dépenses de fonctionnement ... p.32
2. L'investissement ... p.36

C - Les tableaux de bord de suivi par service et politique publique p.40

D - Profiter de l'occasion de la passation des contrats financiers entre l'État et les collectivités locales pour réformer le suivi budgétaire p.42

E - Les indicateurs de qualité comptable p.43
1. Les rejets du comptable public par service et par nature de rejet p.43
2. Les délais de paiement p.44
3. Nombre de mouvements traités p.47
4. Intérêts moratoires p.47
F - Le suivi des marchés sans formalités préalables p.48

Chapitre III
Les indicateurs de trésorerie et de dette p.49

A - Le tableau prévisionnel et le suivi de trésorerie p.49
1. Le tableau prévisionnel de trésorerie p.49
2. Les tableaux de suivi de trésorerie p.50
3. L'évaluation du coût de la trésorerie p.52
B - L'analyse de la dette (hors concours de trésorerie) p.53
1. Répartition par type de taux p.53
2. Répartition par tranche de taux p.53
3. Évolution des annuités p.54
4. Évolution de l'encours p.54
5. Encours de la dette par habitant p.54
6. Encours de la dette garantie par habitant p.55
7. Évolution du ratio légal en matière d'annuité d'emprunt p.55
8. Remboursement des emprunts et réalisation de nouveaux emprunts p.56

Chapitre IV
Système d'information décisionnel p.57

Partie 2
L'information financière et le citoyen

Chapitre I
Une nécessité p.63

A - Le cadre législatif p.63
B - Les limites de la transparence financière p.64

Chapitre II
Construire sa stratégie de communication financière p.65

A - Un impératif de transparence p.65
B - Une démarche de fond qui s'inscrit… p.65

Chapitre III
La forme de la communication financière p.67

A - Connaître ses interlocuteurs p.67

B - Construire des supports de communication adaptés p.68

Chapitre IV
Le plan type du rapport financier d'une commune p.69

A - L'analyse des marges de manœuvre de la collectivité p.69

B - Les principaux chiffres de l'année sont présentés p.69

C - L'analyse financière rétrospective p.69

D - L'analyse comparative de certains ratios du compte administratif avec d'autres communes p.69

E - L'analyse de la dette p.70

F - Les engagements externes p.70

G - Les soldes intermédiaires de fonctionnement p.70

H - La consolidation des comptes p.70

territorial éditions
la gazette Boutique

COMMANDER CE LIVRE

Introduction

L'impérieuse nécessité du pilotage financier

L'actualité de la contrainte financière

La contrainte financière pèse de manière plus ou moins forte depuis plus de 10 ans sur la plupart des collectivités locales. Cette contrainte implique des modes de pilotage financiers de plus en plus fins et précis. L'actualité récente est marquée par le dispositif des contrats financiers[1] proposé par l'État aux collectivités locales. Ces contrats représentent une nouvelle approche dans ses relations financières avec les collectivités. Ils constituent à la fois une continuité dans la diminution des ressources, mais aussi une rupture dans la nature de la relation, rupture qui aura des conséquences sur la gestion financière interne des collectivités.

Le dispositif prévoit la signature de contrats dans lesquels les collectivités, celles en tout cas dont les dépenses réelles de fonctionnement dépassent 60 millions d'euros, s'engagent sur un objectif d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement sur les trois prochaines années. La limitation de la hausse est fixée au niveau national à 1,2 % annuel sur une base 2017[2]. Ce taux fait localement l'objet d'une négociation avec les préfets et peut être modulé pour les différentes collectivités en fonction de critères comme l'évolution de la population, le revenu moyen par habitant ou l'évolution passée des dépenses par rapport aux collectivités de même strate.

La réponse la plus directe et rapide passe de toute évidence par la maîtrise du budget qui conditionne la hausse permise des dépenses avec des ruptures dans le niveau d'allocation des ressources. La réponse s'est faite principalement jusqu'à présent par l'allocation budgétaire avec des cadrages stricts imposant à tous des taux d'évolution faibles ou négatifs des inscriptions budgétaires tant en investissement qu'en fonctionnement. On a quand même sans doute atteint les limites intéressantes de cet exercice qui risque maintenant de déséquilibrer non pas les finances mais le service rendu.

1. Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, articles 13 et 29.
2. Correspondant à un objectif de réduction des dépenses de fonctionnement du secteur public local de 13 milliards d'euros d'ici 2022.

Pour les collectivités, le dispositif de contractualisation à l'avantage de la clarté. La contrainte financière est installée sur au moins les trois prochaines années et porte principalement sur les dépenses de fonctionnement. Ces dépenses devront être maîtrisées sans considération de la situation financière plus ou moins saine de la collectivité au départ.

Ces contrats étant pluriannuels, ils renforcent l'intérêt de la prévision à moyen terme et des démarches qui les accompagnent. C'est le cas de tout ce qui peut ressembler à des schémas directeurs sur les grandes ressources de la collectivité (ressources humaines, patrimoniales, moyens généraux ou système d'information…), en assurant le lien avec la planification pluriannuelle tant en investissement qu'en fonctionnement. Cela doit permettre non seulement d'analyser l'impact futur sur les dépenses de fonctionnement des investissements d'aujourd'hui mais aussi d'être en capacité de prendre des mesures qui n'auront des impacts positifs sur les finances de la collectivité que deux ou trois ans après leur mise en œuvre.

Certes, la très grande majorité des collectivités n'est pas soumise à la contractualisation, mais évolue dans un monde aux ressources très contraintes. Ces contraintes impliquent un besoin de pilotage beaucoup plus précis des données financières.

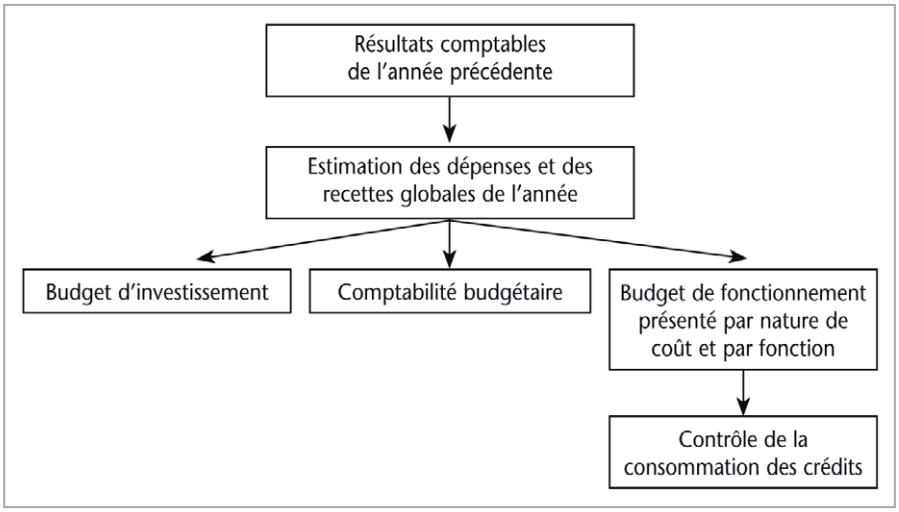
Le contexte de la gestion publique locale est aujourd'hui abondamment décrit. Il conjugue des ressources qui stagnent ou diminuent avec une demande sociale qui ne faiblit pas. Les collectivités territoriales se voient contraintes à des arbitrages de plus en plus précis, parfois douloureux, avec l'obligation claire de se focaliser sur certaines priorités et de limiter d'autres actions. Elles doivent en outre s'assurer de la qualité des décisions prises et de leur mise en œuvre et ont la nécessité de rendre compte de cette qualité auprès de leurs citoyens/électeurs/contribuables.

Le rôle des tableaux de bord

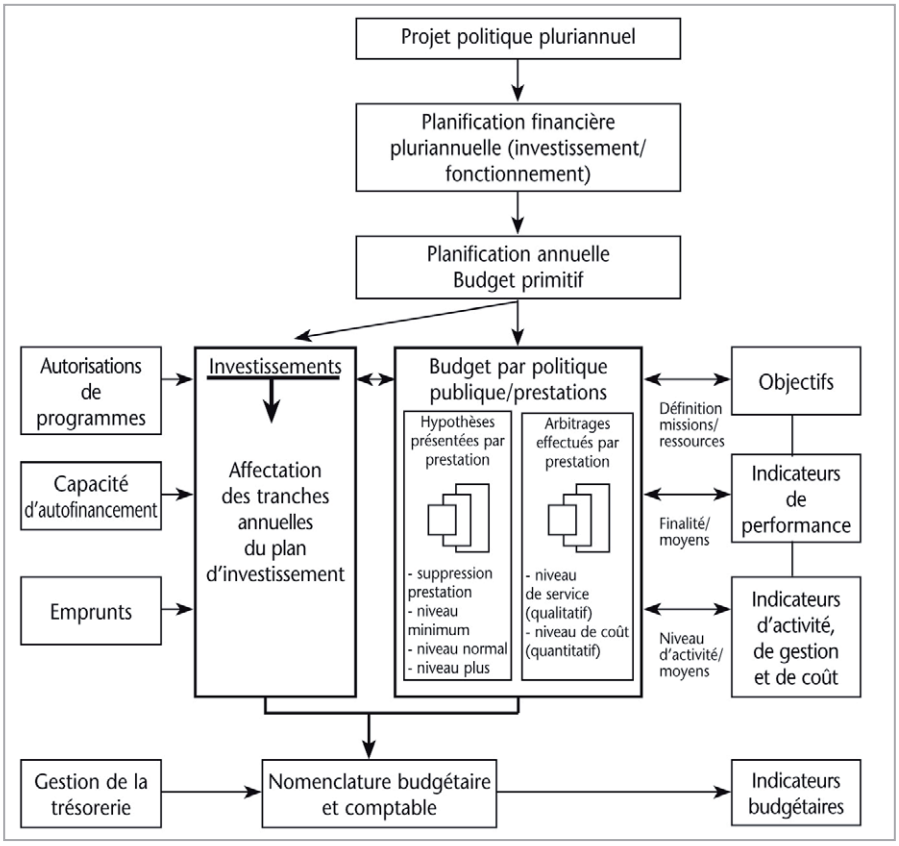
Développer et faire vivre des tableaux de bord financiers fiables et pertinents est ainsi une des réponses indispensables pour les collectivités. Ils vont servir à la fois :
- à la meilleure compréhension de l'environnement économique et financier ;
- d'outil de pilotage de l'exécution budgétaire ;
- de vecteur de dialogue et de communication, au sein de la collectivité et vers l'extérieur.

L'approche financière générale a évolué ainsi :

Le modèle traditionnel



Le modèle nouveau



Ce modèle se retrouve dans les progiciels financiers dont le périmètre fonctionnel s'élargit :

<table>
<tr><td colspan="2">Décisionnel financier</td><td colspan="2">Décisionnel transversal</td></tr>
<tr><td colspan="4">Préparation budgétaire</td></tr>
<tr><td>Gestion de la dette</td><td>PPI</td><td>Élaboration budgétaire et vote</td><td>Allocation des ressources</td><td>Gestion de la trésorerie</td></tr>
<tr><td colspan="2">Exécution des dépenses</td><td colspan="3">Exécution des recettes</td></tr>
<tr><td>Commandes et engagements</td><td>Liquidation et mandatement</td><td colspan="2">Engagement</td><td>Émission de titres</td></tr>
<tr><td colspan="2">Gestion comptable des immobilisations</td><td colspan="3">Tenue comptable</td></tr>
<tr><td>Inventaire</td><td>Amortissement</td><td colspan="2">Comptabilité budgétaire</td><td>Comptabilité analytique</td></tr>
<tr><td>Marché</td><td>Subvention</td><td colspan="2" rowspan="2">Patrimoine</td><td rowspan="2">Gestion opérations</td></tr>
<tr><td>- rédaction
- exécution</td><td>- gestion administrative
- gestion financière</td></tr>
<tr><td colspan="5">Administration électronique</td></tr>
<tr><td>Dématérialisation factures</td><td>Extranet fournisseurs</td><td colspan="2">Extranet subventions</td><td>Totem et PES</td></tr>
</table>

Le corollaire à cet affinement du système général de gestion est la mise en place d'indicateurs financiers périodiques et structurés permettant de suivre de façon pertinente les principales composantes financières de la collectivité.

Les indicateurs financiers vont s'articuler autour des grands objectifs de la fonction financière et seront d'autant plus faciles à construire que l'architecture du système d'information de la collectivité sera de qualité.

> Les objectifs de la fonction financière

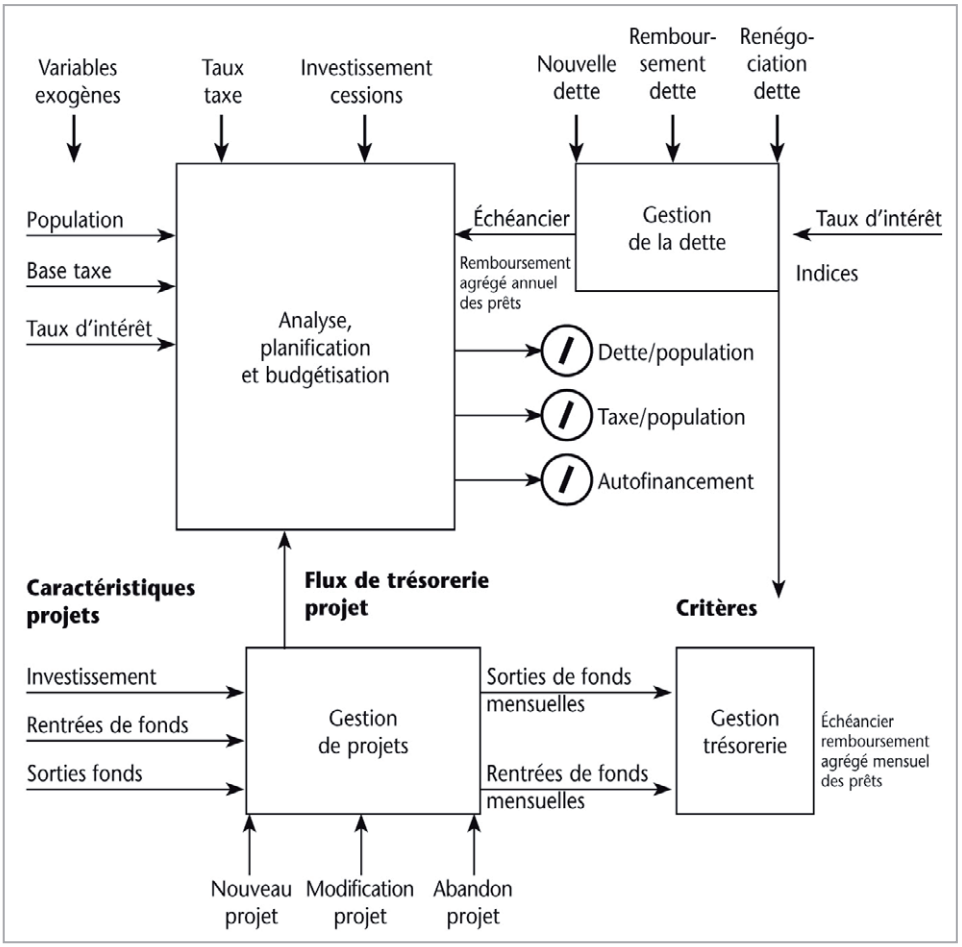
Les trois grands objectifs d'une fonction financière sont, globalement :
- la préparation du budget ;
- la maîtrise et le suivi comptable de l'exécution du budget ;
- la gestion active de la dette et de la trésorerie.

La réalisation du premier objectif nécessite une bonne connaissance de la situation financière (diagnostic), une capacité d'analyse rapide des marges de manœuvre et une capacité d'analyse prospective. Les tableaux de bord ici auront une périodicité annuelle. La réalisation du second objectif passe par la maîtrise d'instrument mensuel couvrant l'ensemble du champ budgétaire. La réalisation du troisième objectif impose l'utilisation d'outils journaliers permettant une réactivité immédiate, gage d'une gestion efficace des flux monétaires.

> Les composantes du système d'information financière

Pour atteindre les objectifs précités, l'architecture du système d'information s'articulera autour des variables ci-après[3] :

Variables décisionnelles



3 Source : Michel Klein, professeur à HEC, Logiciels et services, n° 134-94.

Le système d'information s'organise autour du noyau comptable chargé de l'exécution budgétaire et d`une série de modules plus ou moins intégrés selon les cas (comme sur l'exemple ci-avant), qui vont permettre d'assurer l'élaboration budgétaire, la gestion pluriannuelle, les commandes, les factures, la tenue comptable et la gestion des investissements. On peut y trouver également des modules de gestion de trésorerie ou de dette, des modules de gestion des marchés et des subventions. On voit tout l'intérêt de s'appuyer sur la richesse des données du SI Finances sans avoir à effectuer de ressaisies.

En outre, il est à noter que sur un plan technique, le système d'information respectera les principes suivants :
- intégrité des données ;
- fluidité de circulation des données ;
- cadence homogène pour toutes les directions dans la remontée des données.

On cherchera à être le plus proche possible du temps réel et donc à automatiser le traitement de l'information.

À cet égard, les solutions actuelles offertes aux directions des finances s'appuient soit sur des modules développés directement par les éditeurs (requêteurs internes intégrés, univers type BO (*Business Objects*), soit sur des systèmes propres à vocation transversale (système d'information décisionnel). L'alimentation de la quasi-totalité des tableaux de bord peut se faire de manière automatique, par extraction des données depuis le système d'information financier.

Remarque
La forme des tableaux de bord présentés dans cet ouvrage n'est pas, à dessein, celle qu'il est possible d'obtenir à travers un système décisionnel sophistiqué. Ils peuvent être réalisés avec des outils bureautiques classiques présents dans toutes les collectivités.

Partie 1

Les tableaux de bord de la fonction financière

Chapitre I

Les indicateurs de préparation budgétaire

Ces indicateurs ont une périodicité annuelle. Cependant, dans des situations tendues il sera possible de disposer d'états périodiques, par exemple trimestriels, afin de mieux piloter le redressement.

A - Les outils du diagnostic financier

1. Les tableaux rétrospectifs

Il s'agit de présenter les postes de dépenses et de recettes considérés comme essentiels à travers des tableaux récapitulatifs. Il existe une grande variété de tableaux possibles, suivant les objectifs poursuivis par l'analyste financier. Les tableaux présentés ici ne sont donc qu'indicatifs. Ils distinguent les opérations de fonctionnement des opérations d'investissement et mettent en évidence les données jugées fondamentales (fiscalité directe, dépenses de personnel, dépenses d'équipement…).

Tendances financières rétrospectives

	n-3	n-2	n-1	n	Évolution annuelle moyenne %
Fiscalité directe					
Fiscalité indirecte					
Dotations de l'État					
Autres recettes de fonctionnement					
(A) Total recettes de fonctionnement					
Charges de personnel					
Moyens généraux					
Transferts versés					
Autres dépenses de fonctionnement					
(B) Total dépenses de fonctionnement					
(hors frais financiers)					
(C) Marge brute (= A-B)					
(D) Frais financiers					
(E) Épargne brute (= C-D)					
(F) Annuités de dette en capital					

	n-3	n-2	n-1	n	Évolution annuelle moyenne %
(G) Épargne nette (=E-F)					
Emprunts					
Autres recettes d'investissement					
(H) Total recettes d'investissement					
(I) Capacité d'investissement (=G+H)					
(J) Investissements réels					
(K) Total dépenses					
(L) Total recettes					
Variations de fonds de roulement L-K					
Fonds de roulement au 31/12					

On retiendra particulièrement les agrégats suivants :
- **marge brute** = recettes réelles de fonctionnement - dépenses réelles de fonctionnement (hors intérêts des emprunts et dettes) ;
- **épargne brute** = marge brute - intérêts des emprunts et dettes ;
- **épargne nette** = épargne brute - annuité de dette en capital.

Il est intéressant, afin de relativiser les informations, de rapporter les données obtenues à la population du territoire de la collectivité étudiée, ou de les comparer à des collectivités de même nature et de même taille. On peut enrichir ces données par des informations complémentaires en particulier sur la fiscalité.

territorial éditions
la gazette Boutique
COMMANDER CE LIVRE