

Chapitre 20 : L'analyse financière des comptes de l'Etat

Plan

Le bilan

Interprétation

Le bilan fonctionnel

Le bilan financier

Le compte de résultat

L'analyse financière des comptes d'une entreprise repose sur une interprétation de son bilan et de son compte de résultat. Que devient cette approche dans le cas de l'Etat.

Le bilan

Comment interpréter le *bilan* de l'Etat (ou *tableau de la situation nette*), comparativement à celui d'une entreprise ? Peut-on appliquer au bilan de l'Etat l'analyse fonctionnelle et l'analyse financière en usage lorsqu'il s'agit d'une entreprise ?

Interprétation

Résumé à l'extrême, les trois grands agrégats du bilan sont l'actif, le passif et la situation nette.

La situation nette

La situation nette peut-elle être comparée à la situation nette d'une entreprise, concept proche de celui de capitaux propres (voir l'encadré les capitaux propres d'une entreprise).

Des arguments peuvent être avancés en faveur d'une identification, d'autres en sa défaveur. En défaveur d'une similitude, on trouve :

1. L'Etat n'a pas réalisé d'apport, comme les actionnaires d'une société.
2. L'Etat dispose d'un actif incorporel spécifique, non comptabilisé : sa capacité à lever l'impôt de façon discrétionnaire.
3. Le partage charges/investissement n'est pas toujours le même que dans la comptabilité des entreprises ; ainsi les dépenses de recherche et d'enseignement, considérées comme des charges de l'Etat sont généralement considérées comme des investissements incorporels par les entreprises.
4. Certains actifs de l'Etat sont évalués à zéro, en particulier les monuments historiques.

En faveur d'une similitude entre la situation nette de l'Etat et celle d'une entreprise, il y a le fait que, calculée comme différences entre l'actif et les passifs (le passif autre que les éléments de la situation nette), elle représente le patrimoine (ou la richesse) de l'Etat dans un cas, de l'entreprise dans l'autre.

L'actif

Vu sous l'angle d'une représentation de l'activité de l'Etat comme celle d'un système productif, destiné à produire des services (dont certains sont très spécifiques, tels la défense nationale, la police, ..., mais dont beaucoup sont également produits par le secteur privé, tels l'enseignement, la santé, ...), l'actif de l'Etat constitue bien une partie des moyens qu'il met en œuvre comme un des facteurs de sa fonction de production (l'autre principal facteur étant ses ressources humaines).

Certes la capacité à lever l'impôt est un élément tout à fait spécifique des opérations de l'Etat, auquel une entreprise n'a pas accès, mais faut-il le considérer comme un actif incorporel ? Si la réponse est oui, faut-il considérer comme un actif incorporel la capacité d'une entreprise à réaliser des profits futurs ?

Le passif

Les passifs de l'Etat sont bien, comme dans le cas d'une entreprise, les moyens de financement empruntés au moyen desquelles l'Etat finance l'ensemble de ses opérations, concurremment au financement propre permis par l'impôt.

Des particularités des actifs et passifs de l'Etat, il résulte une situation nette négative.

Les capitaux propres d'une entreprise

Les capitaux propres sont la somme algébrique :

- des apports : capital, primes liées au capital,
- des écarts de réévaluation,
- des écarts d'équivalence,
- des bénéfices autres que ceux pour lesquels une décision de distribution est intervenue : réserves, report à nouveau créditeur, bénéfice de l'exercice,
- des pertes : report à nouveau débiteur, perte de l'exercice,
- des subventions d'investissement,
- des provisions réglementées.

La situation nette est une partie des capitaux propres. Elle est établie après affectation du résultat de l'exercice. Elle exclut :

- les subventions d'investissement,
- les provisions réglementées.

Le bilan fonctionnel

Le bilan, dans sa présentation fonctionnelle, est utilisé pour contribuer à l'analyse d'une entité en fonctionnement. Le bilan est alors représentatif d'une fonction de production, par laquelle l'entité produit des biens et des services à partir de ses actifs.

Les éléments du bilan y sont répartis selon des critères fonctionnels. Leur fonction diffère selon le cycle auquel ils contribuent : cycle d'investissement, cycle de financement ou cycle d'exploitation. Les schémas 1 et 2 présentent un reclassement du bilan selon les cycles.

Les emplois et les ressources stables (cycle d'investissement)

A l'actif :

- les actifs immobilisés en valeur brute.

Au passif :

- les dettes financières ;
- la situation nette.

Les actifs immobilisés étant comptés en valeur brute, la situation nette est corrigée de l'encours des amortissements. Elle l'est également des provisions.

Lorsque la situation nette est négative, elle est à retrancher des dettes financières pour obtenir les ressources stables disponibles pour financer le reste du bilan ou une partie de celui-ci.

Les emplois et les ressources circulants (cycle d'exploitation)

A l'actif, on trouve des actifs circulants d'exploitation analogues à ceux d'une entreprise, stocks, créances clients, mais, essentiellement des actifs spécifiques à l'Etat, les créances sur les redevables.

Au passif, on trouve des dettes d'exploitation analogues à celles d'une entreprise, les dettes de fonctionnement, mais essentiellement des dettes non financières spécifiques à l'Etat, dettes d'intervention et dettes envers les redevables (acomptes d'impôt sur les sociétés et crédits de TVA).

Schéma 1 : le bilan d'un Etat à situation nette négative

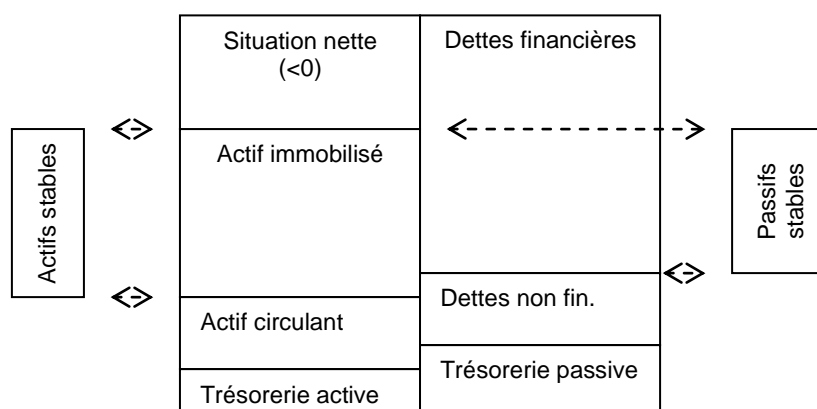
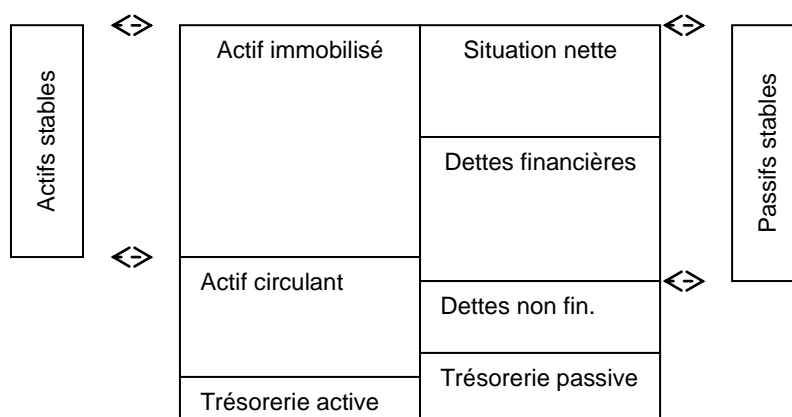


Schéma 2 : le bilan d'une entreprise



Définitions

FR : fonds de roulement = passifs stables – actifs immobilisés.

BFR : besoin en fonds de roulement = actifs circulants – passifs circulants.

T : trésorerie = trésorerie active – trésorerie passive.

Relation fondamentale du bilan

Fonds de roulement = Besoin en fonds de roulement + Trésorerie (FR = BFR + T).

L'excédent des ressources stables sur les actifs immobilisés finance le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

Le besoin en fonds de roulement est essentiellement une différence entre des créances et des dettes fiscales. Il dépend de règles de collecte de l'impôt (acomptes, délais, ...) plus que des assiettes et des taux. Sa prévisibilité est assez grande à partir de ces règles.

Equilibre du financement

L'analyse financière d'entreprise considère souvent qu'un besoin stable doit être financé par une ressource stable et un besoin d'exploitation par une ressource d'exploitation. Pour qu'il en soit ainsi, il est nécessaire que :

- le fonds de roulement soit positif (les passifs stables financent les actifs stables) ;
- en cas de besoin en fonds de roulement positif, le fonds de roulement soit supérieur au besoin en fonds de roulement, sans quoi, le besoin en fonds de roulement est, pour une part, financé par une trésorerie négative.

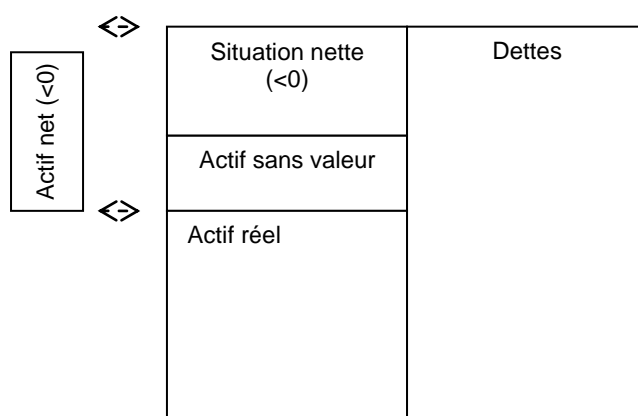
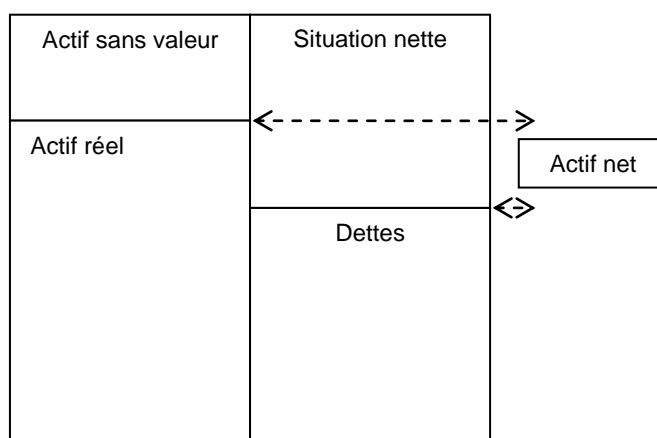
Le bilan financier

Le bilan d'une entité, dans sa présentation financière, est utilisé aux fins d'analyse du risque encouru par l'entité, tant de solvabilité que de liquidité. L'analyse financière est celle des prêteurs.

Solvabilité et liquidité

La *solvabilité* est l'aptitude d'une entité à servir sa dette. L'estimation de la solvabilité est également celle de la valeur de l'entreprise en cas de faillite.

La solvabilité, comme la valeur en cas de faillite, dépendent de la valeur réelle de l'actif net, obtenue après élimination des actifs sans valeur (entendus comme sans valeur de revente). Les schémas 3 et 4 proposent une représentation de l'actif net dans le cas d'un Etat et dans celui d'une entreprise.

Schéma 3 : l'actif net d'un Etat à situation nette négative**Schéma 4** : l'actif net d'une entreprise

Dans le cas d'une entreprise, les actifs sans valeur sont, notamment : les frais d'établissement, les charges à répartir sur plusieurs exercices, les frais de recherches et développement.

Dans le cas d'un Etat, le bilan financier est sans doute mal adapté à la mesure de la solvabilité. Bien sûr, il est toujours possible de corriger l'actif d'éléments sans valeur, en particulier du côté des immobilisations incorporelles. Mais, il conviendrait alors d'ajouter à l'actif ainsi diminué, les potentialités fiscales, voire des actifs qui ont été évalués à zéro, tels que des monuments historiques.

Surtout, l'hypothèse de faillite est généralement exclue pour un Etat. On peut alors penser qu'une analyse du risque pourrait être fondée davantage sur le bilan fonctionnel, qui permet une analyse de l'Etat dans une perspective de durée.

La *liquidité* est l'aptitude d'une entité de faire face à ses échéances à la bonne date. Une entité peut être parfaitement solvable, son actif net est important, mais ne pouvoir faire face à la prochaine échéance parce que son actif n'est pas assez liquide ; ainsi un actif en obligations permet, moins qu'un actif en trésorerie, de faire face à une échéance rapprochée.

L'analyse de la liquidité repose alors sur le bilan financier, dans lequel les éléments de l'actif réel sont classés par ordre de liquidité croissante, et les éléments du passif, par ordre d'exigibilité croissante.

Définitions : *liquidité* : aptitude d'un actif à être transformé en disponibilités ; *exigibilité* : délai jusqu'à l'échéance d'un passif.

Les schémas 5 et 6 proposent une représentation du bilan financier dans le cas d'un Etat et dans celui d'une entreprise.

Schéma 5 : le bilan financier d'un Etat à situation nette négative

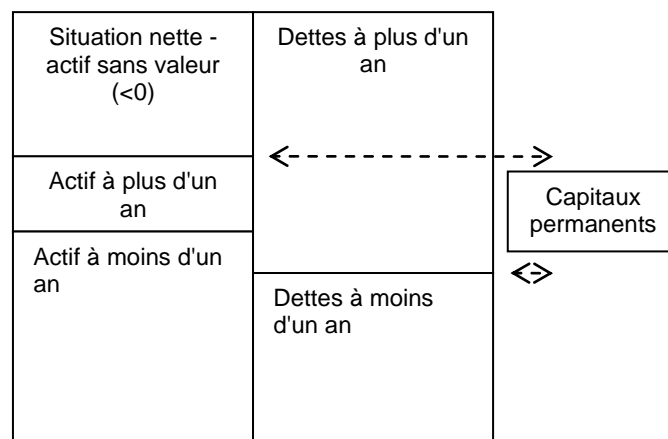
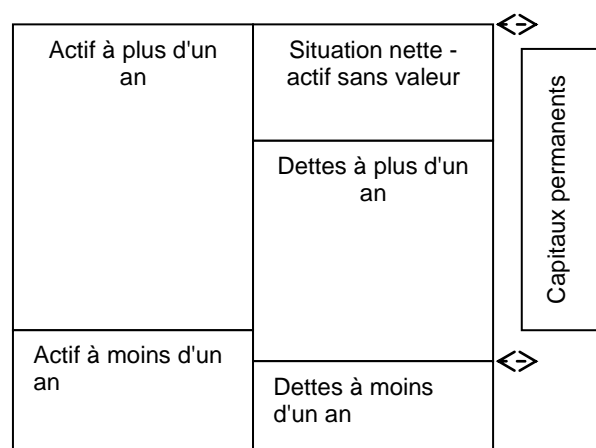


Schéma 6 : le bilan financier d'une entreprise



La liquidité d'un Etat est sans doute plus redevable de l'analyse par le bilan financier que l'analyse de la solvabilité. Un Etat peut en effet, comme une entreprise, être parfaitement solvable sans disposer, à court terme, des disponibilités qui lui permettraient de servir sa dette, ce que le bilan financier permet de constater. Un Etat solvable a cependant, plus qu'une

entreprise, la capacité de lever les fonds à court terme qui lui permettront de franchir une difficulté de trésorerie temporaire.

Définitions

Capitaux permanents = dettes à plus d'un an + situation nette

FRF : fonds de roulement financier (ou permanent) = capitaux permanents – actifs à plus d'un an = actifs à moins d'un an - dettes à moins d'un an.

Equilibre du financement

Un fonds de roulement (financier) positif signifie que les actifs longs sont financés par des passifs longs, ou encore (à partir de la deuxième égalité de définition), que l'entreprise dispose de suffisamment d'actifs courts pour servir sa dette à court terme.

La solvabilité peut être mesurée par le ratio :

$$\frac{\text{Actif réel}}{\text{Dettes}} .$$

La liquidité peut être mesurée par le ratio :

$$\frac{\text{Actif à moins d'un an}}{\text{Dettes à moins d'un an}}$$

Le compte de résultat

Le *compte de résultat* (tableau des produits, des charges et du résultat de l'exercice dans le langage de l'UEMOA et de la CEMAC) donne lieu au calcul du *résultat de l'exercice*, qui est à rapprocher du *résultat* de la comptabilité de l'entreprise. Au-delà d'un mode de calcul identique de ces deux grandeurs, par différence entre les produits et les charges, il existe une assez forte spécificité du compte de résultat de l'Etat, liée à des produits et des charges qui ne se retrouvent pas dans la comptabilité de l'entreprise.

Les produits du compte de résultat de l'Etat sont, pour l'essentiel, les impôts. Les charges sont, pour une grande part, des charges d'intervention, dont on ne retrouve que rarement l'équivalent dans l'activité des entreprises.

De façon peut-être plus fondamentale, c'est le principe même du concept de produit qui sépare le compte de résultat de l'Etat de celui de l'entreprise. Ceci peut être illustré par un exemple. L'Etat produit le service de défense nationale. Comme dans le cas d'une entreprise, la production de ce produit donne lieu à un enregistrement de charges encourues pour y parvenir (consommations intermédiaires, dépenses de personnel, charges liées à l'investissement – les dotations aux amortissements – ...). Par contre le produit n'est pas vendu et ne peut donc pas être enregistré comme un produit au sens comptable du terme. Il pourrait l'être si une évaluation de sa valeur pouvait être obtenue. C'est ce que fait la comptabilité nationale, qui l'évalue à son coût de production.

Le plan comptable de l'Etat n'a pas choisi d'enregistrer les produits de l'Etat, ni à leur coût de production, ni selon un autre mode de valorisation – par exemple une estimation de la valeur de marché, ce qui aurait été possible pour certains services par comparaison avec les prix pratiqués par le secteur privé pour des services tels que l'enseignement et la santé, mais

impossible dans le cas de la défense nationale, et plus généralement dans celui de beaucoup de politiques publiques.

Le choix qui a été fait est celui de comptabiliser les produits par le prix payé par les citoyens pour l'ensemble des politiques publiques, à savoir les impôts, qualifiés de produits régaliens.