

Denis Rousseau et Caroline Huyghe

**L'agrégation territorialisée :  
un pas supplémentaire vers la transparence démocratique, et un encouragement à la  
dynamique interne des territoires**

*L'extension des compétences des collectivités locales, accompagnée par une demande croissante de services publics de la part de la population, a conduit à une diversification de leurs modes d'intervention. Parallèlement, le développement de l'intercommunalité rend nécessaire le renforcement des partenariats entre les différents niveaux de collectivités pour la mise en œuvre de ces compétences, la définition et réalisation des projets du territoire, le choix des modalités de leur financement. Il en résulte une grande complexification du paysage public local, qui rend difficile, pour le citoyen, la vision globale de l'affectation et de l'utilisation des ressources prélevées et, pour les collectivités, la mise en perspective de leurs politiques, puis les retours d'information sur les réalisations dans chaque domaine leur incombant. Ce constat est, bien sûr, particulièrement d'actualité s'agissant des grandes agglomérations urbaines, qui constituent le territoire d'intervention de la plupart des communautés urbaines.*

*Teneur des comptes des collectivités locales, le Trésor public est également un interlocuteur privilégié en matière de conseil financier. Aussi, a-t-il développé, au cours des dernières années, diverses prestations visant à s'adapter aux attentes, par nature variées, des collectivités locales, afin de faciliter leurs choix de gestion. En particulier, une démarche a été engagée en faveur de la « consolidation des données comptables et financières » afin de répondre à leur besoin de vision globale. Plusieurs approches complémentaires ont été développées. En effet, à l'issue d'une phase de consultation des principaux intervenants, au premier rang desquels les collectivités elles-mêmes, il est apparu que les besoins de vision consolidée prenaient des formes différentes selon les collectivités, dans le temps, ou encore selon les problématiques auxquelles elles se trouvent confrontées. Doit-on apprécier sa capacité financière au moment de décider des investissements importants ? Prendre en compte, dans une approche de prévention des risques, les besoins de financement qu'une SEML ou un office du logement social pourraient générer ? Identifier sa marge de manœuvre fiscale ? Mettre en évidence les effets de la création d'une structure intercommunale ? Ces différentes questions portent sur un contenu et un contour à chaque fois différents, de sorte qu'il est permis de douter qu'une seule réponse polyvalente puisse répondre à toutes. C'est pourquoi la Direction générale de la Comptabilité publique a entrepris, de façon progressive et pragmatique, des travaux plus ciblés, adaptés aux principales de ces problématiques.*

*Privilégiant la consolidation de type comptable, la première voie explorée tend à gommer la dispersion, dans ses différents budgets, des informations comptables d'une collectivité. Ce type de consolidation ne pose pas de difficulté conceptuelle, ni technique, le principal obstacle étant pratique : le repérage des opérations réciproques entre budgets. Les travaux de la DGCP se sont concrétisés dans un premier temps par la diffusion de fiches de situation financière consolidée (budget principal et budgets annexes) pour les établissements public de coopération intercommunale (EPCI) à caractère urbain et les villes de plus de 10 000 habitants, à partir des données de l'exercice 2001. Prenant la mesure des enjeux financiers correspondants aux budgets annexes, notamment dans le cas les groupements de communes, une nouvelle prestation d'analyse financière, tenant compte des données de ces services à comptabilité annexe, est par ailleurs désormais proposée par le Trésor public pour les communes, les EPCI ou encore les départements. De telles analyses financières ont ainsi été réalisées, avec et pour plusieurs communautés urbaines.*

*Une deuxième approche vise à mieux apprécier, au delà des seules données figurant dans ses comptes, la situation financière et la marge de manœuvre dont une collectivité dispose. Il s'agit d'identifier et d'évaluer l'impact potentiel des risques encourus au travers de ses engagements externes (garanties d'emprunt, prises de participation dans le capital des SEM, délégations de service public,...). Dans cette perspective, un Guide méthodologique d'analyse et de regroupement des risques, élaboré dans le cadre d'un partenariat avec plusieurs collectivités, a été mis à la disposition des acteurs publics locaux ([www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr), rubrique « Finances locales : consolidation des comptes ») et peut être mis en œuvre, en partenariat avec le Trésor public. Outil prospectif d'aide à la décision, opportunité d'enrichissement des relations avec les entités partenaires, l'analyse des risques est destinée à tout type de collectivité, région, département, commune ou leurs groupements. Plusieurs analyses des risques sont actuellement en cours, et la première qui ait été menée à son terme a été conduite par l'une des plus importante communauté urbaine : celle de Lille Métropole.*

*Une troisième forme de « consolidation » mérite un travail spécifique pour répondre à de nombreuses attentes, de la part des collectivités mais aussi de leurs partenaires, des citoyens ou plus largement des analystes de la gestion publique locale. Pour offrir une vision globale, sur un territoire donné, des modalités et conséquences financières des politiques conduites par les différentes collectivités qui y interviennent, l'élaboration de données agrégées, par grands domaines de compétences, par nature de dépenses ou de recettes, qui de surcroît retraceraient la part de chaque strate de collectivité, est également apparue comme une solution à explorer. Ce type d'informations ne reposant, jusqu'aujourd'hui, que sur d'éventuelles initiatives locales, le Trésor public s'est proposé d'explorer la faisabilité, tant au plan méthodologique qu'opérationnel, de la mise à disposition, de manière plus homogène, de telles informations financières agrégées. Il serait en effet possible, en prenant comme point d'ancrage le citoyen, qui dépend de plusieurs niveaux de collectivités, d'appréhender leurs contributions respectives aux politiques dont il bénéficie. Cela pourra permettre également aux collectivités d'enrichir les restitutions explicitant l'utilisation des ressources prélevées. Dans un second temps, lorsque cela s'avérera pertinent et techniquement possible, un traitement automatisé des données des bases nationales de la DGCP pourrait ou devrait être mis en œuvre, afin de donner, sous forme de valeurs moyennes ou médianes par typologie de territoires, des éléments de référence à chaque site.*

\*\*\*\*\*

\*\*

\*

## De l'utilité de données comptables et financières agrégées

Comme pour tout exercice de valorisation et d'analyse des données comptables et financières, l'agrégation territorialisée nécessite de disposer de données fiables, c'est à dire de comptes de qualité. Cette exigence est contraignante. Elle vaut pour l'EPCI comme pour les communes membres. Elle est néanmoins accessible, et génère en réalité divers cercles vertueux. La Communauté urbaine de Bordeaux l'illustre parfaitement, en effectuant depuis une quinzaine d'années un travail de consolidation de l'ensemble de ses budgets, ce qui la conduit notamment à identifier les mouvements de réciprocity entre eux, et à s'intéresser également aux opérations d'ordre. Ce sont souvent des domaines, en effet, où la qualité comptable est souvent défailante.

*La diversité des acteurs publics locaux présents sur un territoire donné, auxquels s'ajoutent les partenaires qui interviennent en leur nom ou à leur côté, pose à l'évidence une difficulté de lisibilité des différents documents financiers que chacun d'eux produit.*

Cela est vrai pour tout type de collectivités, y compris les départements et les régions, mais plus encore pour les collectivités qui ont noué des liens dans le cadre de l'intercommunalité intégrée.

Si l'on considère en premier lieu la situation de chaque collectivité, force est de reconnaître que ses documents financiers ne retracent qu'une partie de son action. Ainsi, dans le cas d'une commune membre d'une intercommunalité, particulièrement lorsqu'elle est très intégrée, comme dans le cas des communautés urbaines, ce sont des pans entiers de l'action publique locale (transport, logement, développement économique, ...) qui, fréquemment, ne sont plus décrits dans ses comptes. Pour autant, l'EPCI ne se substitue évidemment pas aux communes dans l'intégralité de leurs compétences : de ce point de vue, ses propres comptes sont également cantonnés.

Les situations (qui paraissent au demeurant souhaitables à bien des égards) de mutualisation de services, de personnels partagés, de prestations pour le compte de l'autre échelon, viennent, dans leur impact comptable, brouiller ces vues déjà partielles. Comment dès lors apprécier la situation financière d'une collectivité à partir de ses données comptables propres ?

D'autant que des interdépendances fortes existent entre les deux niveaux de collectivités.

La plus connue porte sur la ressource fiscale : par exemple, les décisions prises par un niveau de collectivité en matière de fiscalité ménages ne sont pas sans conséquences sur les marges de manœuvre dont dispose l'autre niveau.

Par ailleurs, de plus en plus, les établissements prêteurs sont amenés, dans leur appréciation du « risque client », à tenir compte de l'endettement cumulé Ville(s) et EPCI. Et effectivement, le garant du remboursement de ces deux endettements publics est le même : le contribuable local.

Une autre dimension ne doit pas être négligée : les grands projets initiés par un niveau de collectivité ont des effets, à plus ou moins long terme, sur l'autre échelon. Ainsi, l'aménagement d'une importante zone artisanale peut générer des dépenses d'équipement pour l'autre collectivité : voies d'accès, accueil des salariés (logement, équipement scolaires et parascolaires, etc). Il peut en résulter également des transferts ou des évolutions significatives de ressources pour les communes, en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties par exemple (nouvelles ressources, ou baisse de ressources lorsque des entreprises déplacent leur implantation ou sont mises en difficulté par une concurrence nouvelle).

Il est donc clair que la situation d'une collectivité ne s'analyse plus à partir des seules données de sa comptabilité : non seulement il faut prendre en considération les compétences transférées, les opérations effectuées ou les services rendus au profit de l'autre niveau (ou vice

versa), mais il faut aussi intégrer les liens forts qui unissent les collectivités entre elles et qui conduisent à analyser simultanément les deux niveaux et leurs projets respectifs.

Le raisonnement conduit alors à dépasser l'analyse des situations individuelles de chaque collectivité, même complétée, en toile de fond, par celle de l'autre, même nuancée des interactions entre elles, pour déboucher sur une analyse de territoire. C'est en effet au niveau du territoire que doivent être appréhendés les besoins, les ressources et les marges de manœuvre, avant de définir le rôle et les interventions des différents intervenants. Le territoire est aussi le niveau cohérent, du point de vue de la population, qui appréhende son bassin de vie dans sa globalité. Ses besoins d'équipements ou de niveau de services publics se structurent à ce niveau. Il lui importe peu alors, le plus souvent, de savoir parmi les différents intervenants, qui fait quoi.

Si l'analyse globale de l'action et des acteurs publics, par territoire, apparaît dès lors comme une nécessité, en amont ou en complément d'une analyse spécifique à chaque collectivité (analyse par ailleurs à enrichir du fait des liens étroits qu'elle nourrit avec d'autres collectivités : SIVOM, département, région, ...), force est de reconnaître que les outils et les informations disponibles sont très insuffisants, quand ils existent. En particulier s'agissant des données comptables et financières des collectivités locales qui interviennent sur le territoire considéré.

C'est sur la base de ce constat que la Direction générale de la Comptabilité publique a souhaité étudier les voies et moyens d'élaborer des données globales, de territoire, relatives aux collectivités et établissements publics qui le couvrent.

*D'emblée, plusieurs caractéristiques ont fixé le cadre de cette réflexion :*

- une logique d'agrégation, neutre par rapport au poids politique respectif des collectivités, a été retenue : la problématique de l'entité « globalisante », de celle qui contrôle ou prime les autres, est écartée ;
- les données peuvent tout à fait porter sur un champ précis, cantonné (l'endettement, les dépenses de personnel, les dépenses d'équipement, ...), sans nécessiter la production d'états de synthèse (bilan, compte de résultats, annexes) complets ; par ailleurs il n'y a pas de raison de se limiter à des calculs de valeurs brutes, pour intéressantes qu'elles soient : des valeurs ramenées à l'habitant pourront par exemple, se révéler tout aussi pertinentes pour alimenter la réflexion des décideurs locaux
- une double approche visant à la fois à rendre compte des valeurs globales et des parts respectives des différentes collectivités, ainsi que leur évolution dans le temps
- le souci de répondre aux besoins des décideurs locaux, sans exclusive, sous la seule condition de la faisabilité ; cela conduit ainsi à envisager la recherche de données relatives à la dépense « par destination » (par politique conduite), et donc à utiliser, si possible, la comptabilité fonctionnelle (à moins que les collectivités ne se soient dotées d'une comptabilité analytique ou d'autres instruments de suivi de leur action)
- la volonté de privilégier dans un premier temps le travail local, site par site : outre le fait que les attentes sont spécifiques à chacun d'eux, il apparaît que des retraitements importants sont à opérer, lesquels ne peuvent être réalisés que grâce à des informations locales : opérations croisées entre collectivités, fiabilisation de la comptabilité fonctionnelle et ventilation, si besoin, des opérations indirectes (fonction 0), etc
- la nécessité d'asseoir les travaux locaux sur une méthodologie à valeur de référence partagée, en sorte que les différents travaux effectués puissent se prévaloir d'une même crédibilité ; lorsque les travaux menés sur deux territoires auront porté sur des thématiques et des périodes identiques, les données agrégées calculées doivent pouvoir être rapprochées, sinon comparées ; au delà, une méthodologie commune servira de socle au calcul automatisé de certaines données de référence (valeurs moyennes par exemple), au plan national.

*Pour préciser, voire réorienter ces axes de travail au plus près des besoins des collectivités, un partenariat devait à l'évidence être mis en place.*

Expertiser les difficultés techniques et proposer des modes opératoires réalistes et utiles, rendaient indispensables un travail sur site, et des expérimentations.

C'est pourquoi la Direction générale de la Comptabilité publique a proposé à ses partenaires habituels (associations d'élus : AMF, ACUF, ADCF, mais aussi la DGCL) et à plusieurs collectivités volontaires, de la rejoindre au sein d'un groupe de travail dont la feuille de route consiste à élaborer une méthodologie d'agrégation de données comptables et financières, et de l'expérimenter sur les différents sites, pour les thématiques que chacun d'entre eux a retenues. La diversité des territoires qui se sont mobilisés (Pays d'Aix, celui de Rodez, la Ville d'Orléans, l'Amiénois, ou encore le territoire d'Arc de Seine, celui des anciennes Villes nouvelles d'Evry et de Cergy en région parisienne) laisse présager d'une adéquation de la méthode élaborée à des situations et des environnements très divers.

Par ailleurs la Communauté urbaine de Bordeaux a été associée aux travaux selon des modalités spécifiques. Prenant acte de l'interdépendance fiscale et donc financière induite par le dispositif de la TPU, cet EPCI a, en effet, conforté sa pratique de l'observation financière de ses communes (débutée avec le compte administratif 1995), en procédant, dans un premier temps, à la consolidation des comptes de ses communes membres (pour la première fois avec les CA 2003). Ceci se concrétise par la publication d'un recueil de 19 indicateurs financiers à destination des élus communautaires et des communes. L'objectif ici poursuivi est de parvenir à la production d'indicateurs consolidés entre les niveaux territoriaux, communes et intercommunalité

Malgré la diversité des territoires représentés au sein du groupe de travail il est apparu souhaitable de disposer d'un point de vue plus large. Une enquête a ainsi été menée auprès des adhérents de l'ADCF. Emanant d'une soixantaine de communautés d'agglomération, les réponses ont conforté l'approche retenue et les travaux du groupe.

Que l'on en juge :

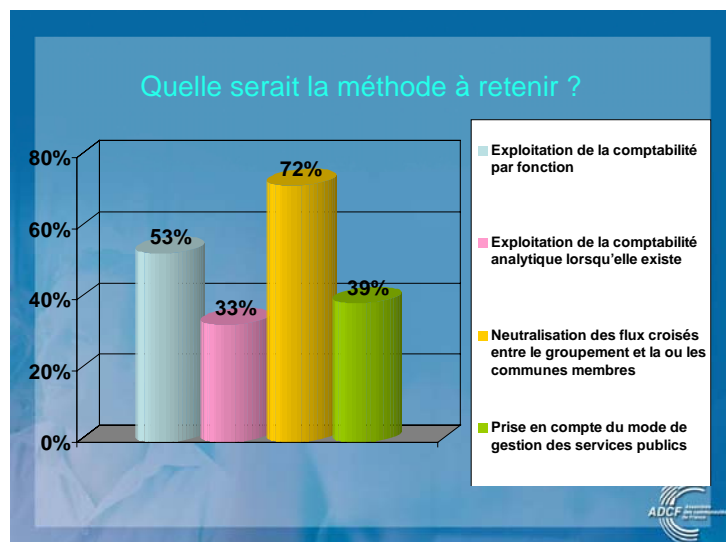
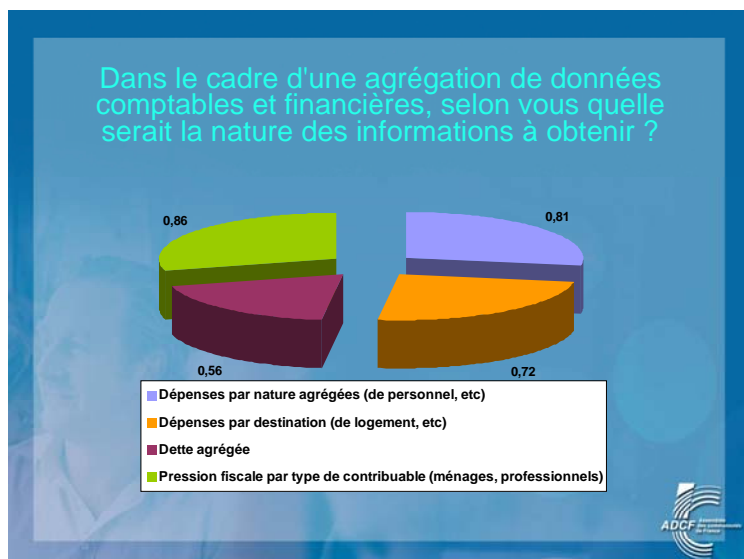
\* 97 % des réponses expriment des besoins et attentes d'informations financières globalisées sur l'ensemble territorial constitué par l'EPCI et ses communes membres

\* l'attente est particulièrement forte en matière d'informations sur la pression fiscale consolidée

\* ce sont essentiellement les responsables des collectivités qui utiliseraient des données agrégées, comme outil d'aide à la décision notamment (parmi d'autres données et éléments d'information)

\* les premières attentes de données consolidées portent sur les flux (les mouvements budgétaires annuels), mais n'excluent pas les stocks, c'est à dire les données du bilan

\* les valeurs agrégées sont intéressantes, mais l'information relative aux parts respectives des différentes collectivités également ; elles peuvent tout à fait être issues de la comptabilité fonctionnelle qui, en général, aux dires des répondants, est tenue de manière globalement satisfaisante



Enquête ADCF – MINEFI / DGCP – Novembre 2005

### De la différence entre agrégation des données comptables et financières et consolidation

La consolidation des comptes des collectivités locales et de leurs démembrements (budgets annexes) ou satellites (SEML, GIP...) est apparue, au début des années quatre-vingt dix, comme une approche possible, et même à privilégier, pour disposer d'une vision globale de la situation financière des collectivités locales. Le principe est d'établir (en utilisant, moyennant les adaptations liées aux spécificités du secteur public local, les techniques du PCG) les comptes consolidés d'un « groupe local » (groupe communal par exemple). Pour autant, peu de collectivités se sont engagées dans cette voie, la déclinaison dans le secteur public local des techniques en vigueur dans les groupes privés soulevant des interrogations conceptuelles (périmètre ...), mais aussi pratiques et techniques (moyens significatifs à mobiliser, difficile collecte des données...). Cette méthode présuppose notamment la détermination d'une entité consolidante, ayant vocation à regrouper dans ses propres comptes les données comptables des entités comprises dans le périmètre. Or, s'il est possible d'appréhender le « groupe communal », l'exercice se heurte à des difficultés manifestes dans le cas d'un périmètre élargi à différents niveaux de collectivités, l'entité consolidante se définissant en principe comme étant celle qui « contrôle » les entités consolidées. En effet, tant sur le plan juridique que dans les faits il n'existe pas de hiérarchie entre les différentes catégories de collectivités. Il est dès lors délicat d'inclure un EPCI (ou une fraction de ses données comptables) au sein d'un groupe « Ville », de même que de formaliser un groupe intercommunal absorbant les communes membres. Et cela d'autant plus que l'établissement de comptes consolidés suppose un partenariat étroit avec toutes les entités concernées (transmission et fiabilisation d'informations, identification des opérations réciproques, etc).

A l'inverse, l'agrégation territorialisée, telle qu'elle a été retenue au sein des travaux initiés par la Direction Générale de la Comptabilité publique, se définit quant à elle comme une simple addition de certaines données comptables et financières relatives à plusieurs niveaux de collectivités, correspondant à un territoire précis, déduction faite des flux croisés entre ces entités. Même si elle utilise plusieurs des techniques de la consolidation, à la différence de la cette dernière, l'agrégation met sur un même plan les différentes collectivités présentes sur le territoire retenu. Par ailleurs, contrairement à l'exercice de consolidation, il s'agit d'un travail modulaire, fonction des souhaits et des besoins, par nature différents, d'un site à l'autre. Le calcul de données agrégées n'impose pas, de ce fait, la production d'un bilan ou d'un compte de résultat consolidés.

La liberté en matière d'agrégation n'implique pas pour autant qu'il soit souhaitable de laisser chaque territoire en définir sans repères les modalités de calcul. Au contraire, afin de faciliter, et de rendre homogènes, les travaux d'agrégation qui pourront être réalisés au plan local, la définition d'un cadre méthodologique apparaît fondamentale.

### Un premier périmètre pour ce travail de méthodologie

*Des travaux ciblés, dans un premier temps, sur l'ensemble « Ville(s) – EPCI à fiscalité propre »*

Les données agrégées produites dans le cadre des travaux d'agrégation se rapportent à un territoire précis, défini préalablement, et sur lequel plusieurs strates de collectivités peuvent être prises en compte. Plus ou moins élargi, le territoire visé peut, en théorie, s'étendre jusqu'au département ou la région. Il peut aussi faire intervenir une ou plusieurs intercommunalités « à participation » (SIVU, SIVOM,...). Toutefois, dans un premier temps, et afin de limiter la complexité des investigations et retraitements à effectuer, la méthodologie arrêtée par le groupe de travail a été circonscrite aux seules **strates communales et intercommunales (à fiscalité propre)**. Cette approche, qui d'ailleurs fait écho aux préconisations de la Cour des comptes<sup>1</sup>, permettra ainsi d'appréhender plus particulièrement les effets de l'intercommunalité sur les territoires considérés, tant au plan stratégique que financier (déplacement des décisions et sources de financement).

A l'intérieur du territoire communautaire, liberté doit également être laissée aux acteurs locaux pour définir éventuellement un périmètre d'agrégation partiel. Les raisons peuvent être de fond (définition du sous ensemble géographique pertinent par rapport à la problématique étudiée, non prise en compte des communes qui n'adhèrent pas au travail d'agrégation entrepris, etc) ou technique (volonté de maintenir l'importance et le coût des travaux d'agrégation à un niveau raisonnable<sup>2</sup>, limitation aux seules collectivités qui tiennent la nomenclature fonctionnelle, etc).

Le territoire pris en compte pourra même se limiter à celui d'une seule commune. Les modalités et la valeur réelle des calculs d'agrégation peuvent certes donner lieu à débat, mais il n'en demeure pas moins que le souhait d'une ville de reconstituer l'ensemble de l'action publique locale, y compris celle relevant de compétences transférées à la communauté dont elle fait partie, est tout à fait légitime. Même à relativiser (ne serait-ce qu'en raison du décalage entre l'application d'un pourcentage forfaitaire aux données comptables de l'EPCI, qui ne permet pas de tenir compte du lieu d'implantation des équipements créés ou des

<sup>1</sup> Rapport particulier sur l'intercommunalité - Cour des comptes, novembre 2005

<sup>2</sup> Par exemple en ne travaillant que sur les collectivités dont la population représente 80 % de celle de l'ensemble du territoire.

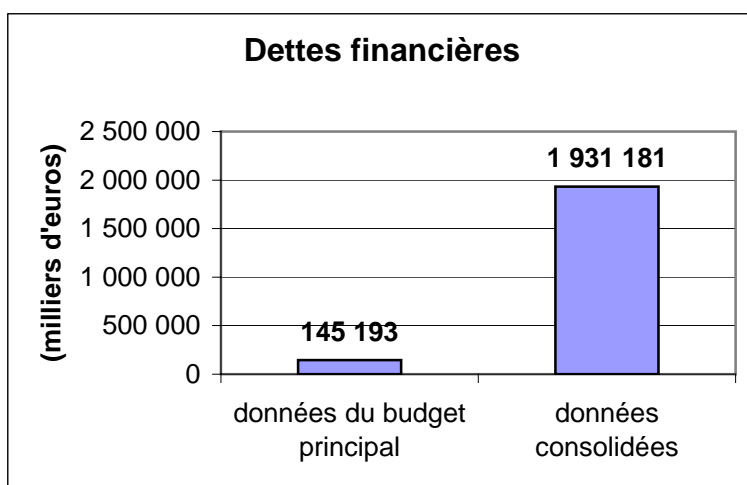
services rendus), les résultats obtenus constituent pour elle un pas intéressant dans cette direction.

*Une intégration, dans la mesure du possible, des données consolidées (budgets annexes – budget principal)*

Les comptes des collectivités ne traduisent pas, à eux seuls, la totalité de l'action publique locale. Les données comptables sont en effet disséminées dans les différentes entités avec lesquelles les collectivités ont noué des engagements financiers (par exemple, dans le cas des délégataires de service public, seuls les flux financiers entre le délégataire et la collectivité apparaissent dans les comptes de cette dernière). Toutefois, l'élargissement au « groupe » communal ou intercommunal est source, sur le plan technique et méthodologique (disponibilité des données comptables, retraitements), de difficultés éventuelles. Aussi la cible de ces premiers travaux d'agrégation est-elle limitée aux seuls budgets des collectivités, l'intégration des données relatives aux budgets annexes étant néanmoins vivement préconisée par le groupe de travail. En effet, services de la collectivité identifiés comptablement (budgets distincts), les budgets annexes recouvrent, en règle générale, les compétences parmi les plus dynamiques exercées au niveau local (gestion des déchets ménagers, assainissement, création et aménagement de zones). Par ailleurs, il semble difficile de limiter l'étude de certaines compétences aux seules données du budget principal : dans le cas de la voirie par exemple, certains budgets annexes, tels ceux retraçant l'activité des parcs de stationnement, devraient être intégrés au périmètre des travaux pour donner une vision complète de l'exercice de cette compétence par la collectivité. La question de l'autonomie financière des budgets annexes, qui peut conduire certains analystes à les exclure d'une démarche de consolidation est ici sans incidence. Dès lors que l'on veut par exemple, retracer l'action publique conduite sur un territoire, ou encore connaître le total de l'endettement des collectivités du périmètre retenu, il est clair que toutes les données sont à prendre en compte, qu'elles soient retracées dans le budget principal ou dans un budget annexe.

La prise en compte des budgets autonomes (caisse des école, CCAS), dont les données relèvent également du comptable public, pourra être envisagée, tout au moins pour des thématiques ciblées.

*Exemple d'un EPCI, comportant 2 budgets annexes (données 2003 - DGCP)*



Des restitutions au bénéfice des acteurs locaux, adaptées à chaque site, avant d'envisager l'élaboration de données nationales de référence

La démarche d'agrégation vise, en premier lieu, à répondre aux attentes et besoins particuliers de chaque site, reflète le contexte et des problématiques propres à ce territoire. Les thématiques retenues par les membres du groupe pour l'orientation des travaux témoignent de cette diversité.

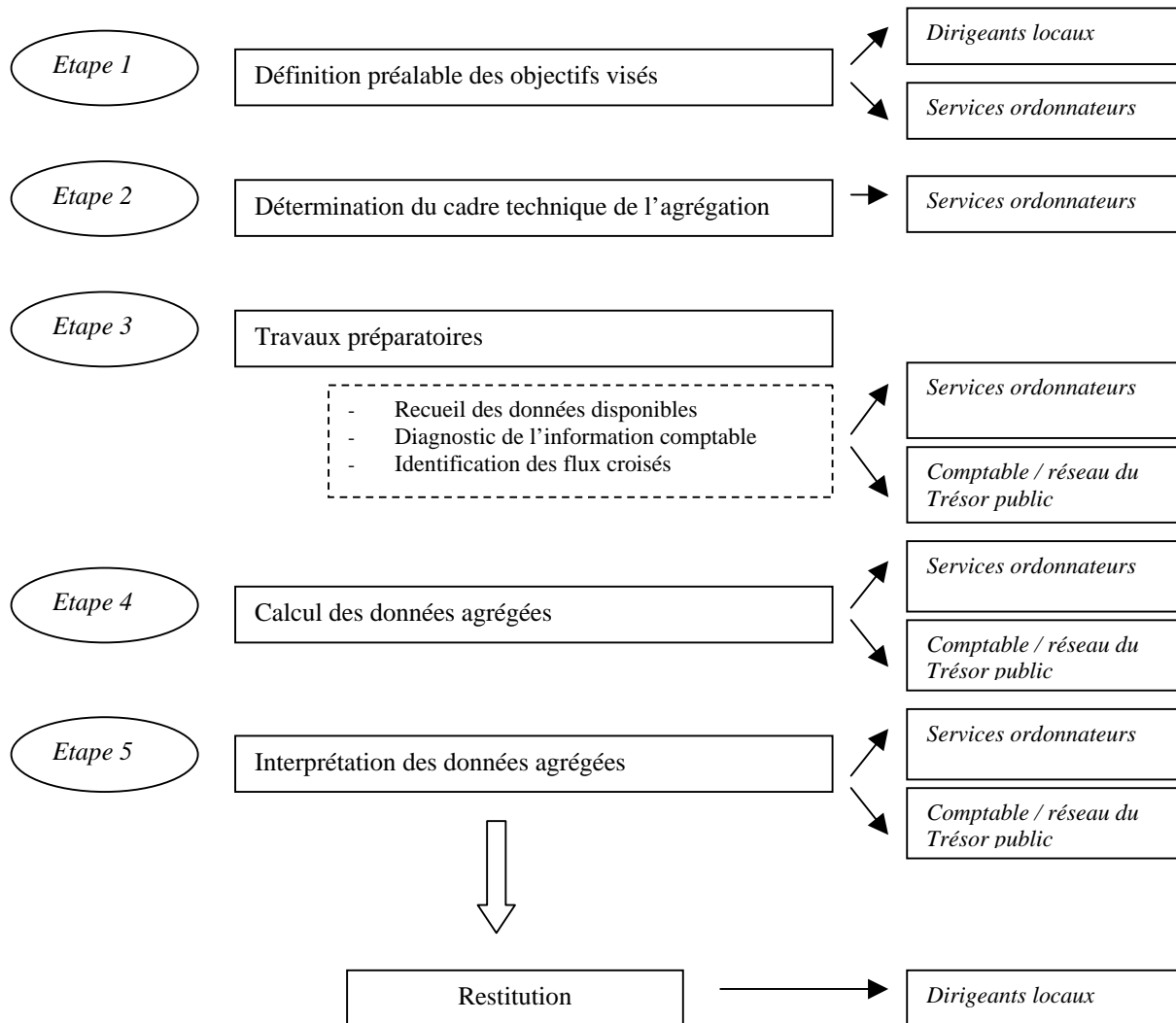
De ce fait, l'élaboration de données moyennes nationales, autorisant les comparaisons, ne va pas de soi. En effet, les difficultés, en la matière, sont nombreuses. Ainsi, les contours de l'action intercommunale sont hétérogènes, même entre structures présentant les mêmes caractéristiques juridique (nature d'EPCI) ou fiscales (régime fiscal adopté). Par ailleurs, même si le périmètre des compétences est similaire (ou relativement proche), comme c'est le cas des communautés urbaines, les modalités concrètes d'exercice diffèrent considérablement d'un site à l'autre (diversité des prestations, qualité du service rendu...), sans compter que le mode de gestion, directe ou déléguée, ne sera pas sans incidence sur les données comptables et financières qui pourront être produites.

Néanmoins, l'élaboration d'un *Guide méthodologique* visant à fournir un cadre homogène pour les travaux d'agrégation permettra, pour partie, de lever ces difficultés : l'utilisation effective de la méthode et des outils proposés par les sites intéressés devrait faciliter en effet un regard inter-sites . Le regroupement des données calculées permettront, sinon d'effectuer des comparaisons (encore moins un « palmarès » !), tout au moins de fournir des points de repère. D'autant que la méthodologie adoptée propose de dépasser les seules données comptables et financières, en invitant systématiquement à mettre en perspective les données produites.

De la méthode, au moins autant que de la technique

La démarche d'agrégation, telle que définie par le groupe de travail, repose sur plusieurs étapes qui se déclinent successivement, quels que soient les souhaits exprimés initialement par le site. La nécessité de produire des données fiables et exactes, que tout site doit garder à l'esprit lors de la production des données agrégées, doit néanmoins être en permanence mise en balance avec le réalisme des travaux que cette exigence implique.

**Méthodologie d'agrégations des données comptables et financières sur un territoire donné :  
schéma récapitulatif**



## 1. La définition préalable des objectifs visés

La mise en évidence et la formalisation des objectifs poursuivis est un préalable au travail d'agrégation. Toute production de données agrégées nécessite une réflexion, en amont, au sein des collectivités et requiert l'implication, à ce stade, des dirigeants locaux. Il s'agit en effet de définir, le plus précisément possible, les attentes et les besoins à la satisfaction desquels contribueront les agrégats que le site se propose de produire. A cet égard, l'association des autres collectivités (communes si l'on se place du côté de l'EPCI, ou inversement) doit être, dans toute la mesure du possible, recherchée. Cette phase de réflexion et de dialogue apparaît comme une condition, et comme une valeur ajoutée en soi. En effet, d'une part elle facilitera la collaboration ultérieure pour l'élaboration des données (et la réalisation des travaux préparatoires qui seront nécessaires), et d'autre part elle conforte ou constitue l'amorce d'une réflexion de territoire entre les différentes parties prenantes impliquées. L'enjeu des travaux de l'agrégation sera alors de contribuer, par leurs restitutions, à faire progresser cette prise en charge collective du territoire.

S'agissant des objectifs d'un travail d'agrégation, les pistes explorées par le groupe de travail sont multiples, dont quelques-unes peuvent être évoquées :

- fournir des *indicateurs financiers* permettant de mesurer les relations entre un EPCI et les communes membres au travers d'une approche pluriannuelle. Ces agrégats auraient également vocation à autoriser des comparaisons avec d'autres ensembles constitués par un EPCI et tout (ou partie) de ses communes membres
- rendre compte de la *traduction comptable et financière* d'une ou plusieurs *politiques locales* (*logement, sport,...*)
- apprécier les *marges de manœuvre* (en matière d'endettement, de recours à la fiscalité, etc) dont dispose l'ensemble constitué par une structure intercommunale et ses communes membres pour mettre en œuvre les projets portés localement ; cette dimension prospective est particulièrement recherchée par les communautés urbaines, déjà bien ancrées dans le paysage institutionnel local ;
- etc

## 2. La détermination du cadre technique de l'agrégation

Les objectifs ayant été définis par le site, il est ensuite nécessaire de délimiter les contours opérationnels des travaux à mener.

### *Définition du périmètre territorial*

La définition du périmètre territorial renvoie, évidemment, aux *objectifs fixés initialement* (la pertinence de tel ou tel espace géographique peut, en effet, être différent selon le champ retenu ; ex : dépenses d'éducation). Elle est également conditionnée par le *contexte local*, les éventuelles difficultés à fédérer les collectivités sur le sujet devant être, dès ce stade, prises en compte.

Quel que soit le territoire considéré (intercommunal ou, ultérieurement, départemental voire régional), deux approches peuvent être dégagées : soit retenir l'échelon territorial qui englobe géographiquement le (ou les) autre(s), soit ne retenir qu'une partie de ce territoire, correspondant à un échelon territorial inférieur.

Si l'on se réfère au territoire intercommunal comprenant, donc, les communes membres et l'EPCI, on pourra donc opter soit pour une agrégation ciblée soit sur le territoire d'une commune, soit sur le territoire de l'EPCI. Ces deux approches supposent néanmoins de répondre, au préalable, à certaines interrogations méthodologiques :

- *approche par commune* : en matière de dépenses, les efforts financiers consentis (si l'on retient une optique « dépenses ») par la structure intercommunale ne bénéficient pas de manière homogène à l'ensemble des communes membres. On ne peut donc agréger la totalité des données de la commune avec celles de l'EPCI, même exprimées en nombre d'habitants. Une clé de répartition devra alors être recherchée ; la question de sa détermination reste toutefois posée (population, montants financiers).
- *approche par EPCI* : prenant en compte la totalité des communes membres de l'EPCI, cette approche ne pose a priori pas de problème particulier. Toutefois, la collecte des données relatives à chaque commune membre (informations comptables - montant des flux croisés si l'on tient compte des budgets annexes - ou extra-comptables de nature à nuancer les données chiffrées) peut être source de difficultés. Dans ce cas, un seuil de pertinence pourrait être envisagé pour la production de données agrégées rapportées au nombre d'habitants. Il convient néanmoins de porter une attention et un traitement particulier à la présence, le cas échéant, de communes atypiques dans le périmètre considéré (ex : communes touristiques, qui présentent une structure financière spécifique).

### *Détermination de la période d'étude*

La période d'étude sera déterminée en tenant compte des *objectifs fixés* ainsi que des *données disponibles*. Elle pourra par exemple, si l'intercommunalité est récente, commencer quelques années avant sa mise en place, afin de donner un éclairage sur son impact.

### *3. Des travaux préparatoires incontournables*

Etape précédant le calcul des données agrégées, la phase de travaux préparatoires est un point de passage obligé de tout exercice d'agrégation. Trois sous-étapes ont été distinguées par le groupe de travail : le recueil des informations disponibles, le diagnostic de leurs caractéristiques et limites éventuelles, et l'identification des flux croisés.

#### *Recueil des informations disponibles*

Outre les données comptables à partir desquelles sera réalisé le travail d'agrégation, les informations extra-comptables doivent faire l'objet de recherches spécifiques, dont les contours sont délimités par la (ou les) thématiques retenues par le site. En effet, ce sont précisément ces éléments qui permettront, une fois les agrégations effectuées, de *mettre en perspective* les données obtenues avec les caractéristiques propres du site. A titre d'illustration, une augmentation significative du coût de la collecte et du traitement des ordures ménagères doit être rapportée aux modalités d'exercice de ce service (fréquence du ramassage, mises aux normes... autant d'éléments que le groupe de travail a identifié comme faisant partie du champ des informations à collecter).

En outre, certaines informations peuvent être utiles pour le calcul même des données agrégées, en qualité *d'unité d'agrégation*. Par exemple, dans le cas d'un travail d'agrégation sur la compétence « voirie », il peut être pertinent de rapporter les montants au nombre de kilomètres de voirie, plutôt qu'au nombre d'habitant.

### *Diagnostic de l'information disponible*

L'agrégation des données comptables et financières vise à restituer des données fiables, et non à fournir des additions, sans réflexion préalable sur les sommes prises en compte.

C'est pourquoi, il est essentiel que chaque site apprécie la richesse et/ou les limites des informations comptables et financières disponibles pour le travail d'agrégation qu'il s'est assigné. Ce qui implique d'examiner, de façon plus ou moins approfondie, les points ci-après :

- l'existence et la qualité de la tenue de la comptabilité fonctionnelle pour la (ou les) fonction (s) cible (s) de l'agrégation (qualité de l'imputation fonctionnelle, ventilation, ou non, des charges de personnel...)
- l'existence d'une comptabilité analytique tenue par la collectivité
- l'état des transferts de compétences et la situation de la comptabilité au regard des transferts d'ores et déjà réalisés
- l'existence et la tenue de l'inventaire
- la tenue de l'actif
- les données ayant un impact sur les comptes produits par le comptable et les services ordonnateurs (refinancements qui n'auraient pas été correctement comptabilisés au compte 166, opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie jusque l'exercice 2003, montant des charges de personnel correspondant à la fonction retenue...)
- la déduction, ou non, des opérations d'ordre dans les données utilisées

Il est bien évident que le diagnostic peut être plus ou moins large, selon l'objectif retenu initialement.

De ce diagnostic découleront, si besoin, des corrections de données pour approcher plus finement la réalité, ou, le plus souvent, des précisions qui accompagneront de façon indissociable la mise à disposition des données agrégées et qui seront prises en compte pour l'analyse et les commentaires de ces données.

Exploitation des données issues de la comptabilité fonctionnelle : difficultés d'articulation entre les modalités pratiques d'exercice des compétences par les collectivités et la nomenclature fonctionnelle

L'exploitation des données issues de la nomenclature fonctionnelle est une piste intéressante à explorer afin de retracer les politiques publiques menées sur un territoire donné. Or on se heurte toutefois, outre les problèmes spécifiques liés à la tenue de la comptabilité fonctionnelle, aux *divergences existant entre les codes fonctionnels créés à l'appui de la nomenclature par nature et les compétences gérées par les collectivités.*

En effet, la codification fonctionnelle ne permet pas, bien souvent, de retracer précisément les contours d'une compétence précise. D'autant que les modalités d'exercice sont hétérogènes selon les collectivités considérées, comme l'ont souligné les travaux sur les communautés urbaines menés par une équipe d'élèves des administrateurs territoriaux sous l'égide de l'ACUF<sup>3</sup>. Une même compétence peut recouvrir de fortes disparités selon la collectivité étudiée : au niveau du périmètres d'intervention, du niveau de service, ou des modes de gestion retenus (les divergences sont moindres pour certaines compétences, celle relative aux « transports urbains » notamment).

Aussi, la *délimitation du périmètre de la compétence* est un premier travail à effectuer, sur un site considéré, pour chacune des collectivités parties prenantes, afin de préciser la réalité que recouvre exactement la compétence.

*Exemple : approche de la compétence « voirie » au sein du groupe de travail.*

	ACUF		Territoire A		Territoire B	
Budget principal	<b>"Voirie"</b>		<b>"Voirie"</b>		<b>"Voirie - Réseaux et espaces publics"</b>	
					811	eaux et assainissement
			813	propreté urbaine	813	propreté urbaine
	814	<b>éclairage public</b>	814	<b>éclairage public</b>	814	<b>éclairage public</b>
					815	transports urbains
					816	autres réseaux et services divers
			820	aménagement urbain (services communs)		
	821	<b>équipements de voirie</b>	821	<b>équipements de voirie</b>	821	<b>équipements de voirie</b>
	822	<b>voirie communale et routes</b>	822	<b>voirie communale et routes</b>	822	<b>voirie communale et routes</b>
					823	espaces verts urbains
			824	autres opérations d'aménagement urbain		
	Budgets annexes	PA	parcs de stationnement			

En outre, afin de faciliter et de fiabiliser la restitution d'information agrégée de ce type, il est plus que souhaitable de définir des règles méthodologiques spécifiques au sein d'un territoire donné : élaboration d'un périmètre homogène (codes fonctionnels, croisés le cas échéant avec la nomenclature par nature) pour chaque compétence.

<sup>3</sup> Etude sur les compétences des communautés urbaines, ACUF/INET – octobre 2005

### *Identification des flux croisés*

Opérations comptabilisées dans le même sens et pour un même montant entre deux entités comprises dans le champ des travaux d'agrégation, les flux croisés doivent être neutralisés pour le calcul des données agrégées. En effet, les sommes correspondantes gonflent artificiellement les montants agrégés obtenus ; seuls doivent être recensés les dettes, créances et flux financiers noués avec les tiers (et non les flux financiers internes au territoire, que constituent les opérations réciproques).

Les flux croisés doivent être identifiés, pour chacune des années comprises dans le périmètre d'étude, sur les comptes ou fonctions concernées par le travail d'agrégation. Ce champ, limité, permet d'atténuer la charge de travail caractéristique de ces travaux.

Trois types de flux réciproques peuvent être distingués :

- flux entre budgets d'une même collectivité : budget principal et son (ses) budget(s) annexe(s) (exemple : remboursement, par le budget annexe, du personnel qui concourt à l'activité, lorsque sa rémunération est imputée avec celle de tous les agents territoriaux, au budget principal de la collectivité)
- flux entre strates de collectivité (exemple : mise à disposition de biens d'une commune membre à un EPCI, consécutive au transfert de compétences)
- flux entre collectivités d'une même strate (ex : participations versées entre communes).

Ce travail de recensement, qui peut constituer un exercice fastidieux, n'a sans doute pas à viser l'exhaustivité ; il peut se limiter aux seuls flux dont le montant est réellement significatif.

Neutraliser les flux croisés aux fins d'éviter les doublons ne vaut, lors des travaux d'agrégation, que pour appréhender les relations existant entre un territoire et son environnement financier, ou encore pour évaluer la globalité de certaines données en les additionnant. A l'inverse, si l'objectif de l'agrégation consiste à apprécier les parts respectives entre collectivités sur un territoire donné (l'effort d'équipement d'un EPCI et de ses communes membres, par exemple), il n'y a pas lieu d'effectuer ces retraitements pour les flux croisés entre collectivités.

#### *4. Calcul des données agrégées*

Les étapes précédentes ayant été réalisées, le calcul des données agrégées peut dès lors être engagé. Mais l'agrégation ne se limite pas à la simple addition des données chiffrées issues des bases de données de la DGCP ou des données, plus détaillées, disponibles au plan local (auprès du comptable et de la collectivité). En effet, les flux croisés identifiés précédemment doivent faire l'objet d'un retraitement, de même que les éventuelles autres corrections comptables que les travaux préparatoires auront permis de repérer.

Les données agrégées, une fois le calcul effectué, peuvent être exprimées en volume, mais aussi en unité d'agrégation, laquelle devra être la plus pertinente possible (nombre d'habitants, nombre d'élèves scolarisés, nombre de kilomètres de voirie...). Dans la mesure du possible, et compte tenu des objectifs assignés, l'évolution dans le temps sera proposée ; cette dernière est en effet riche d'enseignements pour le territoire considéré.

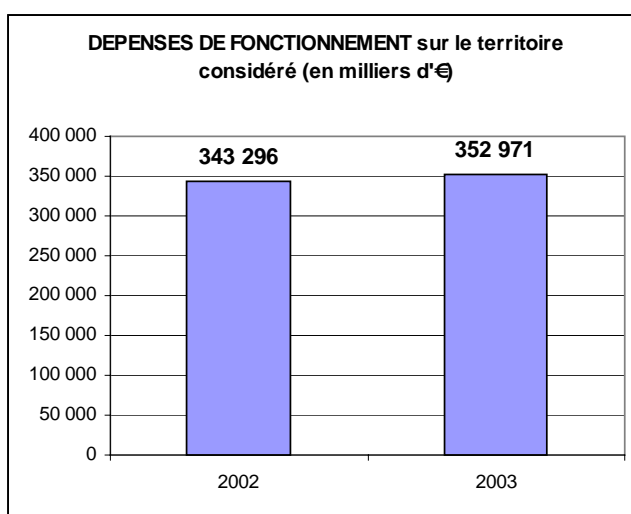
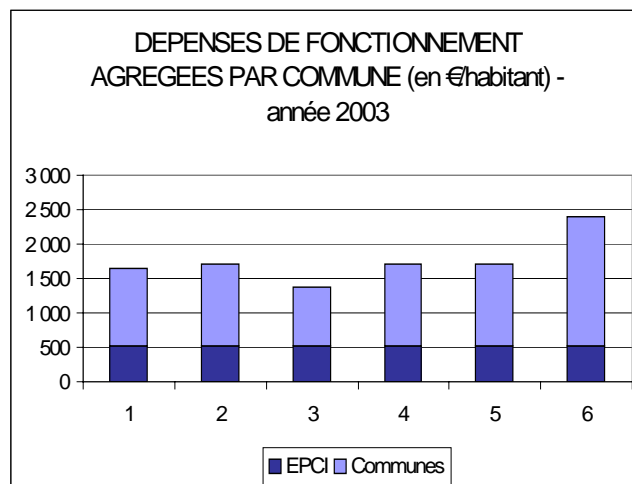
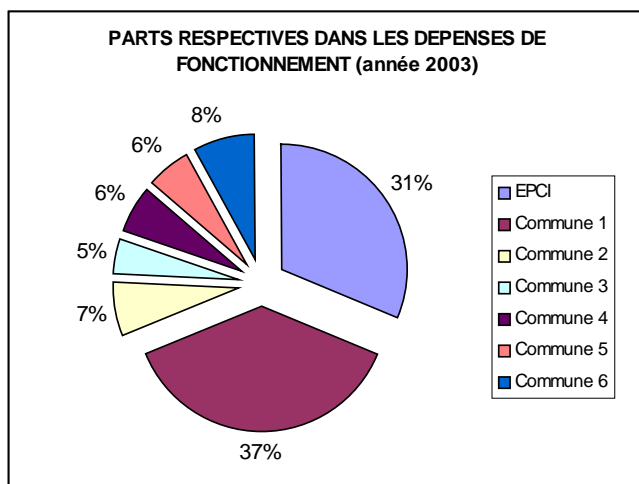
Par ailleurs, il convient de s'interroger systématiquement sur les modes de représentation qu'il convient d'adopter afin de faciliter la lecture et l'analyse stratégique de ces données, les restitutions graphiques devant, généralement, venir compléter et mettre en perspective les données chiffrées.

### *5. Eléments d'interprétation des données agrégées*

En premier lieu, l'analyse devra être assortie de commentaires relatifs à la nature des données comptables produites (sources, définition des agrégats retenus...) ainsi qu'aux retraitements éventuellement opérés.

Les agrégations produites par chaque site, et répondant aux besoins spécifiques exprimés par ce dernier, ont vocation à être mises en perspective avec les caractéristiques propres de ce territoire, qui auront été préalablement recensées (évolution du périmètre de l'agglomération, évolution du service rendu...). L'objectif est naturellement d'explicitier les évolutions internes constatées, d'une part, et de faciliter l'exercice de comparaison d'autre part. Ce dernier reste difficile, notamment du fait de l'hétérogénéité des collectivités en termes de compétences ainsi qu'au regard des modes de gestion utilisés. En revanche il constitue une occasion d'expliquer les spécificités de la situation locale, les conséquences des choix effectués, qui expliquent des valeurs différentes de celles calculées pour d'autres sites, ou de valeurs moyennes.

### Exemple de restitutions de données agrégées relative à un territoire communautaire.



+ 2,8 %

Précisions :

- outre les données chiffrées relatives à l'EPCI seules les communes membres les plus importantes ont été intégrées dans ces calculs, leur population représentant 76 % de celle de l'ensemble du territoire
- les données comptables de l'EPCI ont été prises en compte au prorata de cette représentation démographique (76 %)
- les données des budgets annexes ont été pris en compte, les flux réciproques entre les différents budgets de chacune de ces collectivités ayant donné lieu à neutralisation