

# CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE

**Formations : Monnaie, finance, balance des paiements  
Statistiques régionales et locales**

Rapport du groupe de travail

## **LA CONNAISSANCE STATISTIQUE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES**

Présidents : M. Yves FRÉVILLE

M. Christian de BOISSIEU

Rapporteurs : M. Jean-François ROYER (INSEE)

M. Didier EYSSARTIER (Direction de la Prévision)

avec le concours de M. Denis CAVAUD (INSEE)

**Octobre 2000**



## PREFACE

---

M. Christian de BOISSIEU  
Président de la formation Monnaie, finance, balance des paiements du CNIS  
et  
M. Yves FRÉVILLE  
Président de la formation Statistiques régionales et locales du CNIS

La décentralisation a marqué le paysage institutionnel français depuis vingt ans. Avec elle, le rôle des collectivités locales, leur poids économique et financier, n'ont cessé de croître. Les acteurs se sont multipliés, les compétences se sont accrues, les modes de gestion se sont diversifiés, les relations financières entre les collectivités elles-mêmes et avec l'Etat sont de plus en plus complexes.

L'action publique, et l'exercice de la citoyenneté, demandent plus que jamais dans un tel contexte de disposer d'éléments d'appréciation synthétiques et fiables, parmi lesquels les agrégats statistiques sur les finances locales doivent figurer en bonne place.

L'offre d'information statistique est certes abondante : les administrations concernées se sont appliquées à mettre à disposition de plus en plus de données dans la période récente. Mais ce système statistique rencontre des difficultés à décrire une réalité de plus en plus mouvante et compliquée d'une manière qui soit lisible, fiable et qui réponde pleinement aux exigences légitimes des utilisateurs.

Le groupe de travail du Conseil national de l'information statistique s'est efforcé d'établir un état des lieux de l'information existante. Il en a déduit un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'offre statistique.

Il s'agit moins d'accroître la quantité d'information que de la clarifier et de la valoriser. La mise en commun des compétences est pour cela un ressort puissant. Une illustration en a été donnée par les membres du groupe de travail venant d'horizons très divers : collectivités territoriales, élus, universitaires, bureaux d'études et organismes financiers réunis autour des administrations de l'Etat.

La démarche a été pragmatique. L'objectif est d'aboutir à brefs délais à des réalisations concrètes : le développement de l'information sur Internet, l'encouragement à la sortie de publications et la réalisation d'un guide méthodologique des sources statistiques en sont quelques exemples. Certains sujets particulièrement difficiles devront cependant faire l'objet de réflexions approfondies.

La concertation et la réflexion en commun, entamées avec succès lors des travaux du groupe de travail, sont les conditions des progrès ultérieurs. Pour que les recommandations ici formulées produisent tous leurs effets, il faudra un effort soutenu au cours des années à venir : le CNIS de nouveau y contribuera par un suivi régulier de leur mise en oeuvre.



# Conseil National de l'Information Statistique

Octobre 2000

## RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CONNAISSANCE STATISTIQUE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

### SOMMAIRE

	Page
<b>SYNTHESE DES TRAVAUX ET DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>1. L'ETAT DES LIEUX.....</b>	<b>14</b>
1.1. L'information existante .....	14
1.2. Les difficultés rencontrées par l'offre .....	16
1.2.1. Les difficultés « classiques » de la production statistique à partir de documents administratifs.....	16
1.2.2. Le contour du secteur des collectivités locales.....	17
1.2.3. Les opérations financières réalisées par le secteur des collectivités locales.....	18
1.3. Les améliorations attendues par la demande .....	18
1.3.1. Améliorer la lisibilité.....	19
1.3.2. Accroître la fiabilité de l'information .....	19
1.3.3. Accroître la quantité d'information disponible.....	19
1.3.4. Améliorer les délais.....	19
<b>2. LES PISTES DE PROGRES</b>	
2.1. Les projets en cours.....	19
2.1.1. Améliorer de la lisibilité.....	19
2.1.2. Améliorer la fiabilité .....	20
2.1.3. Développer la diffusion de l'information .....	20
2.1.4. Améliorer les délais.....	20
2.2. Les recommandations.....	20
2.2.1. Les réflexions des sous-groupes de travail .....	20
2.2.2. Les recommandations .....	22
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>25</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....</b>	<b>26</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>27</b>
<b>LES ANNEXES .....</b>	<b>29</b>



## Synthèse des travaux et recommandations

Croissance du poids économique et financier des collectivités locales ; multiplicité des acteurs ; accroissement et diversification de leurs compétences ; diversification des modes de gestion et des modes de financement des services publics locaux ; renforcement et multiplication des structures intercommunales ; complexification des relations financières entre l'Etat et les collectivités ; autant de tendances qui marquent l'évolution des administrations locales en France depuis au moins vingt ans.

Face à cette réalité complexe et très mouvante, l'observation statistique doit s'efforcer de rendre compte des finances publiques locales de manière suffisamment complète et détaillée, afin d'en tirer des analyses pertinentes. Ce besoin existe au plan local pour mener à bien des études et rendre compte d'une situation toujours plus complexe, mais aussi aux niveaux national et international pour élaborer les grands agrégats de comptabilité nationale dans le nouveau cadre conceptuel du « SEC 95 » ; et répondre aux nouvelles exigences internationales de suivi des finances publiques au travers notamment d'agrégats de déficit public, d'endettement, de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires à la fois pour des analyses sur des horizons longs mais aussi à court terme.

Mais l'effort de synthèse et de comparabilité dans le temps et dans l'espace qui caractérise la démarche statistique n'est pas facile à mener à bien dans le cadre complexe et fortement évolutif du secteur public local, qui vient d'être rappelé. Des difficultés apparaissent : données pas toujours cohérentes, secteurs ou domaines mal couverts, cadres conceptuels discutés... Deux formations du CNIS, « Statistiques régionales et locales » et « Monnaie, finance et balance des paiements », ont éprouvé le besoin de faire le point et de rechercher des améliorations.

Le mandat confié au groupe de travail comportait donc l'établissement de l'état des lieux de l'information statistique existante offerte, ainsi que de la demande. Le groupe était appelé à en tirer des recommandations pour améliorer ou compléter la connaissance dans ce domaine.

Le groupe s'est attaché à rester dans le domaine de la statistique sans remettre en cause les cadres juridiques et comptables existants. Il a eu le souci également de ne pas alourdir la charge des services producteurs.

Compte tenu de son calendrier, le groupe n'a pas pu aborder certains sujets qu'il avait pourtant identifiés comme importants : comptes de patrimoine, cas particulier de l'Île-de-France et comparaisons internationales.

***L'offre d'information est abondante, mais rencontre des difficultés pour saisir une réalité de plus en plus complexe.***

L'offre d'information progresse en quantité et en qualité, mais doit s'adapter constamment à des évolutions fréquentes au risque de décalages de l'observation. L'une des conséquences de ces évolutions est la difficulté de constituer des séries temporelles homogènes.

***L'offre d'information est abondante.***

Il existe d'ores et déjà, une production statistique abondante, dont une description synthétique est présentée dans le corps du rapport. A la base, l'information émane bien entendu essentiellement des collectivités locales.

Les producteurs de statistiques sont des administrations centrales ou déconcentrées de l'Etat, des services des collectivités locales elles-mêmes, ou d'établissements financiers spécialisés.

L'information émane le plus souvent de documents administratifs (les budgets primitifs, les comptes administratifs ou de gestion), mais également de sources fiscales et parfois d'enquêtes. Elle porte sur des sujets variés : les comptes financiers, la fiscalité, les dotations de l'Etat, les effectifs, les domaines d'intervention (environnement, travaux publics, enseignement, culture, etc.).

Les publications sont nombreuses : spécialisées ou de synthèse, annuelles ou infra-annuelles, gratuites ou payantes. Les supports électroniques se développent : CD-Rom ou Internet.

Des améliorations ont été réalisées et sont en cours tant en ce qui concerne le volume que la qualité de l'information. Mais des progrès restent à faire dans cette production d'informations statistiques.

***Elle rencontre des difficultés pour saisir une réalité de plus en plus complexe à observer.***

Les formes de gestion du service public sont nombreuses et juridiquement très variées, ce qui rend leur observation difficile à un moment donné et au cours du temps. En effet, elles sont très mouvantes, surtout au cours de ces dernières années : passage d'un service public géré directement par la commune à une concession à

une entreprise privée ; transformation d'une communauté de communes en communauté d'agglomération ; création d'un syndicat intercommunal pour un projet ponctuel, syndicat qui peut rester sans activité de nombreuses années avant d'en reprendre de nouvelles.

Les mouvements financiers peuvent être difficiles à identifier. De nombreux projets d'investissements importants font l'objet de financements publics variés de la part de l'Etat, de diverses collectivités territoriales, d'établissements publics intercommunaux, voire des institutions européennes. La fiscalité locale est de plus en plus complexe par le jeu des exonérations, abattements, compensés ou non par l'Etat, des dégrèvements. Le développement de l'intercommunalité a multiplié les financements croisés et le nombre d'acteurs dans le domaine de la fiscalité.

Au sein d'une même commune, les mouvements entre les diverses unités gestionnaires peuvent prendre des formes diverses : prise en charge ou mise à disposition de personnel ; plus ou moins grande autonomie de gestion financière. La consolidation de l'ensemble des comptes peut être un moyen d'éclaircissement. Mais il convient alors d'en préciser le périmètre qui peut commencer par le budget annexe d'un service exploité en régie jusqu'à l'association de droit privé financée à 90 % par la commune.

La grande diversité et la constante évolution des plans comptables ne facilitent pas les rapprochements.

Il est indispensable de rappeler également le très grand nombre d'unités statistiques qui alourdit la production de données. C'est une spécificité française au sein de la Communauté européenne. Ainsi, environ 150 000 unités statistiques sont gérées par la Direction générale de la comptabilité publique, dont plus de 36 000 budgets principaux de communes et environ 42 000 budgets annexes des collectivités locales.

### ***La demande d'information est importante et souhaite des évolutions significatives.***

#### ***La demande d'information est importante.***

Il existe une demande locale, nationale et internationale d'informations statistiques sur les finances publiques locales. Elle porte autant sur les comptes de comptabilité publique que sur les opérations de comptabilité nationale.

Au plan local la demande est extrêmement diverse et provient des administrations de l'Etat, des collectivités locales, des élus, d'universitaires dans le cadre de recherches ou d'acteurs locaux tels que des agences d'urbanisme. Au plan national, elle provient de l'Etat (Ministère de l'Intérieur, diverses directions financières, budgétaires et fiscales du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, mais également de l'INSEE pour les besoins de la comptabilité nationale et de la régionalisation des comptes), ou d'instances nationales composées d'élus telles que le Comité des Finances Locales, ou d'associations d'élus ou de collectivités locales (départements et régions).

Au plan international, elle émane d'organisations telles que les Nations Unies, la Commission Européenne ou la Banque Centrale Européenne.

A cette demande « professionnelle » s'ajoute naturellement l'inscription dans les débats publics, locaux ou nationaux, d'éléments relevant du sujet : efficacité des services publics locaux, poids de la fiscalité locale, rôle économique du secteur public local, etc.

Il convient d'insister sur le fait qu'il s'agit ici de demandes d'informations statistiques. Le fait pour un citoyen de demander les comptes de sa commune n'a pas ce caractère. Il en est de même de l'information demandée par exemple par un organisme de crédit pour procéder à une analyse financière avant d'octroyer un prêt.

Cette demande n'est qu'en partie satisfaite par l'offre existante. Il est peut-être vrai aussi qu'une partie de la demande méconnaît l'offre.

#### ***Des évolutions significatives sont souhaitées par les utilisateurs de l'information produite.***

Un premier souhait concerne ***la lisibilité de l'information*** actuellement diffusée. C'est un peu une des conséquences, paradoxale en apparence, d'une offre plus abondante. Les utilisateurs, même les spécialistes, ont parfois du mal à comprendre les différences entre les statistiques produites par les différents services. Les montants, les évolutions sont parfois significativement différents entre sources statistiques pour ce qui semble à première vue recouvrir des réalités très voisines. De fait, il s'agit de différences de périmètre étudié ou de concepts. Un exemple caractéristique et très souvent cité est celui de la comparaison entre les statistiques de comptabilité publique et les statistiques de comptabilité nationale.

Un deuxième souhait exprime en même temps une inquiétude. Il concerne ***la fiabilité de l'information***. Des changements importants sont intervenus récemment dans la nomenclature comptable des communes (instruction



comptable M14) tant par nature que par fonction. Il convient d'être assuré de l'homogénéité des comportements pour renseigner ces informations, après une période indispensable d'adaptation. Le souci est la clarté des instructions. D'une certaine manière, le souci est le même en ce qui concerne le changement de cadre conceptuel de la comptabilité nationale (« Nouvelle base 95 » du système français de comptabilité nationale). L'enjeu est de pouvoir comparer correctement des zones entre elles et au cours du temps. Ce souci d'homogénéité est particulièrement sensible en ce qui concerne la présentation fonctionnelle des comptes.

Conséquence des structures et des modes d'intervention de plus en plus complexes, il faudrait s'assurer également de l'élimination des doubles comptes.

**Une information plus complète** est également souhaitée : pertinence, détail des données, rapidité de mise-à-disposition, capacité d'appréhender un secteur local en pleine évolution. Les utilisateurs reconnaissent bien volontiers que de grands progrès ont été réalisés par les services producteurs ces dernières années et que les difficultés techniques sont très importantes dans certains cas. Cependant, certaines informations mériteraient d'être mieux connues et diffusées : le détail des dotations de l'Etat aux collectivités ; la ventilation fonctionnelle des dépenses des communes ; la connaissance du patrimoine. Une partie de ce sujet renvoie au débat sur le statut de l'information sur les finances publiques locales, notamment au regard de tous les textes récents qui visent à accroître la transparence dans ce domaine : droit d'accès et droit de diffusion.

L'amélioration des délais est souhaitée par tous. C'est une évidence qu'il n'est pas inutile de rappeler malgré le très grand nombre d'unités statistiques concernées et les difficultés techniques déjà signalées.

### ***Des améliorations de l'information statistique ont eu lieu récemment ou sont en cours.***

#### ***La lisibilité.***

Les principaux services producteurs, le Service des Statistiques, des Etudes et des Techniques Locales (SETL) de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur, la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP), dans deux de ses bureaux notamment et la Direction Générale des Impôts (DGI) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, s'efforcent de joindre à leurs publications des lexiques, des glossaires, de réaliser des chronologies des principaux événements ou des principaux textes en vigueur.

Le Bureau de la comptabilité nationale des administrations publiques de la DGCP (5D) prépare un ouvrage sur les sources et méthodes d'élaboration des comptes nationaux des administrations publiques dans le nouveau cadre conceptuel de la comptabilité nationale.

La DGCP met à disposition sur son site Internet toute une documentation de base concernant la fiscalité directe locale, ainsi qu'un document annuel. De même, les sites du Ministère de l'Intérieur, des Assemblées parlementaires, de la Cour des Comptes sont très riches en ce qui concerne l'actualité.

Un peu d'un autre ordre, les travaux de consolidation du budget principal et des budgets annexes des communes de plus de 10 000 habitants améliorent d'une certaine manière la lisibilité des comptes et surtout la comparaison entre les grandes collectivités.

#### ***La fiabilité.***

La DGCP réfléchit à la mise en place d'une nouvelle chaîne de production des statistiques concernant les établissements publics locaux, à la fois plus riche et plus fiable.

De même, la DGCL a amélioré la gestion de son répertoire national des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le bureau de la comptabilité nationale de la DGCP s'est rapproché de la Banque de France et des autres bureaux spécialisés de la DGCP afin de mieux identifier les raisons de leurs écarts d'évaluation dus bien entendu aux concepts, mais également parfois aux hypothèses de traitement. Ceci conduit à faciliter les passages d'un domaine à l'autre.

#### ***La diffusion.***

Le développement des sites Internet officiels est un pas très important dans l'élargissement de la diffusion de données. Tous les Ministères y participent selon leurs domaines de compétences. Ces sites ne cessent de s'enrichir de données. L'accessibilité est devenue sans commune mesure par rapport aux publications traditionnelles à diffusion plus ou moins large.

Un accord national entre l'INSEE et la DGI permettra très prochainement la diffusion plus large de données de fiscalité locale par commune.

### ***Les délais.***

La DGCP a pu raccourcir les délais de publication des statistiques communales (notamment en séparant la synthèse des résultats individuels).

La stabilisation des cadres comptables de travail, l'amélioration des répertoires de références (opération SIREN), et les progrès constants des réseaux informatiques doivent permettre d'améliorer les délais de diffusion.

### ***De nouvelles améliorations à un coût raisonnable sont possibles et recommandées.***

Ce sont les conclusions du groupe de travail qui sont présentées dans ces recommandations. Elles ont été retenues étant estimées d'un égal intérêt. L'ordre de présentation ne suit donc pas la priorité des intérêts, mais plutôt leur degré de facilité à être mises en oeuvre. Dans un certain nombre de domaines, des progrès statistiques ne pourront être réalisés qu'après des études expérimentales menées dans des zones variées (tant est grande la diversité des comportements locaux).

Le groupe est conscient de l'ampleur des difficultés techniques dans certains domaines. Face à ces difficultés, il s'est attaché à ne formuler que des recommandations réalisables dans un délai raisonnable sans bouleversement des systèmes d'information existants, ni alourdissement considérable des charges de collecte. Il assume le risque que ces recommandations, de ce fait, puissent rester en deçà des enjeux qu'il a mis en évidence.

L'esprit général de ces recommandations est le suivant : dans un domaine où il y a déjà beaucoup de données, beaucoup de complexité, éviter d'en introduire encore, et au contraire tout faire pour exploiter et valoriser les données existantes, et pour rapprocher producteurs et utilisateurs. C'est pourquoi le groupe propose d'abord des efforts pour ouvrir davantage les gisements d'information existants aux utilisateurs : en constituant des documentations adaptées, en développant encore les accès, en permettant des accès à des états intermédiaires des informations. Cette ouverture devrait ensuite s'accompagner de « retours » des utilisateurs vers les producteurs, leur permettant d'améliorer la qualité de leurs propres sources, et d'être reconnus dans leur fonction d'information : les partenariats locaux, la mise en commun des compétences pour valoriser l'échantillon national, les commandes passées à des équipes universitaires devraient inclure de tels retours.

Enclencher une telle dynamique entre les utilisateurs de l'information statistique sur le secteur public local, au premier rang desquels on trouve les collectivités elles-mêmes, et les administrations productrices des statistiques nationales : c'est l'orientation que le groupe de travail suggère de privilégier.

### ***Les recommandations***

#### ***Connaissance et diffusion de l'information***

Une quantité considérable d'information statistique est d'ores et déjà mise à la disposition du public dans des publications ou des sites Internet ; mais son accès, malgré les efforts des administrations éditrices, est difficile, du fait de la complexité propre du sujet et de la dispersion des sources, qui ont chacune, c'est inévitable, leurs conventions. Par ailleurs, les utilisateurs avertis qui se servent de cette information réclament des compléments ou des précisions qui existent déjà dans les bases de données des administrations en question, mais qui ne sont pas encore publiées.

#### **Recommandation n°1 : Mieux faire connaître l'information existante.**

La réalisation d'un guide des sources d'information sur les finances publiques locales régulièrement mis à jour, conçu en fonction de questions d'utilisateurs, est indispensable. Ce guide présenterait clairement les sources répondant à chaque question, leurs caractéristiques et leurs différences. Il doit viser tant les données individuelles que les données agrégées au niveau géographique souhaité. Il devrait aussi indiquer les conditions d'accessibilité et de diffusion.

La publication de volumes des méthodes de la comptabilité nationale des administrations publiques participe pleinement de ce souci. Il y aura quatre volumes pour les APU dont un consacré aux APUL.

#### **Recommandation n°2 : Elargir la diffusion de données.**

Bien que l'information diffusée soit déjà abondante, des progrès sont encore souhaités et recommandés. Ce point concerne tant les supports d'information, leur contenu que leurs délais de diffusion.

Les supports évoluent rapidement. Le système Internet est un puissant vecteur d'une très large diffusion de l'information. Sans négliger les modes de diffusion traditionnels, la poursuite du développement des supports modernes de diffusion (Internet, CD-ROM) et de la cartographie sont recommandés.

Le souhait est que les supports incorporent de plus en plus d'informations détaillées et des résultats individuels : publications plus détaillées de la comptabilité nationale (distinction entre les différents niveaux de collectivités locales, résultats des organismes divers d'administrations locales) ; abaissement du seuil de publication des comptes individuels des communes actuellement établi à plus de 10 000 habitants. De même des récapitulatifs sur demande sont souhaités.

La diminution constante des délais est bien entendu toujours appréciée et il est souhaitable qu'elle se poursuive.

### ***Amélioration générale des méthodes de travail***

Avec les données de base sur les finances publiques locales, les utilisateurs, qui sont parfois les producteurs eux-mêmes, élaborent des agrégats significatifs, d'où ils tirent des réponses aux questions qui leur sont posées. Cette valorisation du « gisement » d'information pourrait être améliorée et amplifiée par une plus grande mise en commun des problématiques et des méthodes d'études, c'est-à-dire par des collaborations ou des offres de service permettant d'élargir les champs d'utilisation de ces travaux, au prix quelquefois d'efforts de transparence auxquels les organismes concernés sont prêts, dans la mesure où leurs investissements restent reconnus, et où naturellement aucun monopole d'étude n'est susceptible de s'instituer.

### **Recommandation n°3 : Définir et mettre en place un système intermédiaire.**

L'intention générale est d'éclairer les utilisateurs des statistiques sur les principales différences de concepts entre les deux grands systèmes d'information que sont la comptabilité publique et la comptabilité nationale.

Un premier pas consisterait à construire des tableaux permettant de passer des concepts de collectivités locales et d'impôts au sens de la comptabilité nationale aux concepts correspondants selon le sens légal et couramment admis.

Plus généralement, il est souhaitable de définir, puis de mettre en oeuvre, une base de données individuelles sur les collectivités locales permettant de connaître et de réutiliser les premiers traitements réalisés à l'occasion des travaux de comptabilité nationale sur ces collectivités : classement, transcription comptable. Un groupe de travail préalable devrait préciser ce projet : champs, traitements, mode de diffusion. En effet, le travail des comptes nationaux est d'aboutir à un compte homogène de l'ensemble des administrations publiques : l'équivalent stricto sensu du système intermédiaire qui existe sur les entreprises serait un système intermédiaire du secteur des administrations publiques dans son ensemble et non des seules administrations publiques locales ou a fortiori des seules collectivités locales.

L'idée d'établir un compte satellite retraçant une activité de service public local n'a pas été retenue.

### **Recommandation n°4 : Encourager les travaux d'études en partenariat.**

Dans certaines régions, des études ont été menées en commun entre l'INSEE et le Trésor public. Elles méritent d'être étendues à d'autres régions, et si possible aux collectivités locales concernées et à d'autres administrations de l'Etat (Intérieur, Equipement).

L'INSEE ou des institutions telles que l'Observatoire des Finances Locales (OFL), dépendant du Comité des Finances Locales (CFL), peuvent être des vecteurs d'incitation et de valorisation de ces travaux.

Des rencontres régionales sur le thème des finances publiques entre l'Etat, des collectivités locales et des chercheurs seraient utiles pour échanger les expériences et faire émerger les besoins, ainsi que pour provoquer et encourager des efforts d'amélioration de la qualité de l'information produite.

### **Recommandation n°5 : Elargir l'usage de l'échantillon de la Direction générale de la comptabilité publique.**

L'échantillon de collectivités locales géré par la DGCP afin de suivre la conjoncture des finances publiques locales pourrait être utilisé à d'autres usages. Des parties thématiques modifiables en fonction de l'actualité pourraient y être introduites (par exemple l'intercommunalité, ou la présentation fonctionnelle des comptes).

Ces travaux pourraient être réalisés en partenariat entre la DGCP et d'autres administrations de l'Etat ou directement par ces dernières à partir de l'échantillon, dans le cadre de protocoles d'accord.

### *Les problèmes spécifiques*

Restent plusieurs domaines où l'information publiée, ou en voie de l'être, ne peut suffire face aux interrogations légitimes des utilisateurs. C'est généralement que les données de base qui permettraient les éclairages requis sont soit de qualité insuffisante, soit d'une complexité trop grande pour être mis en forme aisément en leur état actuel. Le groupe de travail ne s'est pas senti légitime pour proposer de vastes investigations nouvelles ; néanmoins, dans deux domaines particulièrement sensibles, il a tenté de tracer des pistes pour des améliorations « modestes mais réelles ».

#### **Recommandation n°6 : Promouvoir la présentation fonctionnelle des dépenses.**

La présentation fonctionnelle des dépenses est très utile tant pour les administrations que pour les élus. C'est une mesure de la nature des services rendus par les collectivités locales dans de nombreux domaines : action sociale, éducation, culture, environnement, etc. Elle est effectivement délicate à alimenter et il est difficile d'assurer l'homogénéité des interprétations de la nomenclature existante et la cohérence globale des évaluations. La rédaction d'un document d'aide à la codification paraît être un bon moyen d'améliorer la cohérence du système.

Le groupe recommande que les résultats existants soient validés et publiés, et que tout l'enseignement qui peut en être tiré soit mis en valeur. Cette publicité peut conduire à améliorer la production de l'information de base.

#### **Recommandation n°7 : Identifier précisément les flux financiers entre les collectivités et dans leurs rapports avec l'Etat.**

Il serait utile de confier à des équipes d'étude administratives ou universitaires des travaux de recherche appliquée sur ce sujet. Ces travaux viseraient à établir des indicateurs pertinents sur l'origine et la destination des flux financiers, à partir de l'information la plus détaillée disponible. Les domaines suivants font partie des priorités : fiscalité (dégrèvements et exonérations), investissement, aides de l'Etat sous toutes ses formes, ceci soit au plan local, soit par catégorie d'agents au plan national.

La consolidation des comptes sur ces thèmes autour d'une collectivité territoriale (la commune), d'un établissement public de coopération intercommunale (communauté d'agglomération) ou sur un territoire (une agglomération) en serait facilitée. Les comparaisons entre différentes entités deviendraient plus pertinentes. Des expériences locales sont souhaitables pour préciser le cadre et les problématiques de tels travaux.

## Introduction.

Les formations du Conseil National de l'Information Statistique « Monnaie, finance, balance des paiements » (lors de sa réunion du 23 novembre 1998) et « Statistiques régionales et locales » (lors de sa réunion du 6 octobre 1998) ont formulé le souhait d'améliorer la connaissance statistique des finances publiques locales, et conclu à la nécessité de créer un groupe de travail sur cette question.

En effet le secteur public local connaît de profondes mutations depuis la mise en oeuvre des lois de décentralisation. Il joue un rôle de plus en plus important et varié. Ce fait se traduit dans le poids économique et financier et l'étendue des champs de compétences. Les modes de gestion et de financement se sont diversifiés et la coopération intercommunale s'est développée. L'importance dans les ressources des collectivités locales des dispositifs de compensation et de péréquation est de plus en plus grande.

L'observation et l'étude de ce secteur intéressent d'autant plus les autorités locales, nationales et internationales, notamment européenne. Ainsi, la notification à la Commission des principaux agrégats de finances publiques inclut les administrations publiques locales.

C'est pourquoi, le groupe de travail s'est attaché dans un premier temps à dresser un état des lieux de l'information produite et de la demande d'information existante. Les termes du mandat en précisaient quelques domaines :

*« Le groupe s'attachera notamment aux aspects suivants : les grands agrégats macro-économiques, les comptes de patrimoine, la consolidation des comptes et leur présentation fonctionnelle, la prise en compte de la variété des formes institutionnelles. (...). Le cas particulier de l'Ile-de-France pourra si c'est jugé utile être étudié à part dans une deuxième étape des travaux. »*

*« Le groupe examinera les améliorations pouvant être apportées aux dispositifs d'observation existants, notamment sur le plan des méthodes, mais aussi éventuellement quant aux contenus, tout en veillant à ne pas formuler de recommandation impliquant un accroissement trop important de la charge statistique incombant aux organismes considérés. »*

Il est rapidement apparu aux membres du groupe de travail que l'étendue du mandat était très vaste. C'est une des raisons pour lesquelles certains domaines n'ont pu être approfondis ni même abordés. Il en a été ainsi des comptes de patrimoine et du cas particulier de l'Ile-de-France, sujets nécessitant des approfondissements techniques très importants. De même, le vif intérêt exprimé, dès la première réunion, pour les comparaisons internationales ne s'est pas concrétisé. Il constituerait un champ d'étude à lui seul.

Il existe une offre relativement abondante qui n'est pas toujours bien connue même des spécialistes les plus avertis. Le groupe a pris acte avec satisfaction de toutes les améliorations réalisées au cours de ces dernières années et de celles en cours. Elles ont tendance même à s'accroître, poussées également par les changements juridiques et financiers récents.

Il existe par ailleurs une demande d'informations sur des domaines trop méconnus. La complexité exige aussi des efforts pédagogiques de présentation.

Cependant, il reste encore des progrès à faire dans certains domaines, progrès qui font l'objet des recommandations exposées dans la dernière partie du rapport. Le groupe est parfaitement conscient des difficultés techniques de réalisation de certains projets. Mais il a souhaité mettre en avant tout son intérêt pour ces sujets.

Enfin, il convient d'insister sur le fait que le groupe s'est attaché à rester dans le domaine de la statistique, dont la frontière est parfois étroite avec le contexte général institutionnel et administratif, de même qu'avec le domaine de la comptabilité publique. Comme le demandait le mandat, il n'a pas souhaité non plus alourdir la charge de travail des services.

## 1. L'état des lieux.

Il existe une demande locale, nationale et internationale d'information à caractère statistique sur les finances publiques locales.

Elle émane de différents acteurs : élus, collectivités locales, services déconcentrés de l'Etat ; diverses administrations centrales de l'Etat (Economie, Finances et Industrie, Intérieur), la Banque de France; Commission européenne (Eurostat), Banque centrale européenne, etc. Il existe aussi une demande privée provenant d'organismes de conseils, d'études et de recherche.

L'offre d'information est abondante. Il existe une information d'ordre administratif qui émane de deux sources : les collectivités locales qui sont les ordonnateurs de la dépense et les comptables publics. Il existe également des enquêtes statistiques réalisées par les services de l'Etat (INSEE, Equipement, Environnement, Education nationale, etc.).

L'offre ne répond cependant qu'en partie à la demande qui elle-même ne s'exprime pas toujours faute de connaître l'offre.

L'état des lieux décrit l'offre actuelle d'informations, sans cacher les difficultés techniques rencontrées et les améliorations attendues par la demande.

### 1.1. L'information existante.

Les services producteurs d'informations présentent de manière détaillée leurs travaux dans des documents annexés au présent rapport.

*Les producteurs d'informations sont nombreux.*

Les ordonnateurs et les comptables des collectivités locales sont bien entendu à l'origine d'une grande partie de l'information. Celle-ci est collectée, traitée et diffusée par différents types de producteurs d'informations statistiques :

- les services de l'Etat : Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL) de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur ; le bureau 6C (« Gestion financière et comptable des collectivités territoriales ») de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) ; l'INSEE ; des ministères tels celui de l'Equipement-Transports-Logement (METL).

- les associations d'élus, telle l'Assemblée des départements de France (ADF) ;

- d'autres organismes : l'Institut français de l'environnement (IFEN) ; la Banque de France ; Dexia-Crédit local de France (CLF) ; des agences d'urbanisme ; des bureaux d'études privés ; etc.

*Les sources sont des documents administratifs ou des enquêtes statistiques.*

L'information statistique résulte soit d'information à caractère administratif, soit d'enquêtes statistiques :

- l'information à caractère administratif est constituée par les budgets primitifs, les comptes administratifs, les comptes de gestion ;

- les enquêtes concernent différents domaines : l'environnement ou la construction par exemple.

Les tableaux 1 à 4 présentent une première synthèse. Les sigles, acronymes et principales définitions sont reportés à la fin du rapport. Les critères suivants sont choisis : le service producteur, l'information produite et les délais. N'ont été retenus que des travaux de nature statistique dans le seul domaine des finances publiques locales ou de l'intercommunalité. Ces mêmes services peuvent produire d'autres publications concernant d'autres aspects des collectivités locales qui ne sont pas mentionnées dans ces tableaux.

Il s'agit de la situation actuelle, sans préjuger de ce qui n'existait pas ou a pu exister dans le passé.

**Tableau n°1 : Statistiques agrégées annuelles.**

Service producteur	Information produite	Délais de diffusion	Observations
<b>DGCL (SSETL)</b>	<u>Les budgets primitifs (B.P.) :</u> - régions - départements - communes  <u>Les comptes administratifs (CA) :</u> - régions - départements - communes de plus de 10 000 habitants - communes de moins de 10 000 habitants - groupements de communes à fiscalité propre  <u>La fiscalité directe locale</u>	exercice 2000 (août 2000) exercice 1999 (août 1999) exercice 1999 (décembre 1999)  exercice 1998 (mars 2000) exercice 1997 (janvier 2000) exercice 1998 (septembre 2000)  exercice 1997 (décembre 1999)  exercice 1998 (mars 2000)  année 1999 (décembre 1999)	Tous les résultats font l'objet de publications.  Les résultats agrégés sont également disponibles sur le site Internet de la DGCL.  Les résultats individuels des régions et des départements sont dans les publications.  Les principaux résultats des communes de plus de 10 000 habitants sont dans les publications et sur le site Internet de la DGCL
<b>DGCP (6C)</b>	<u>Les comptes de gestion (CG) :</u> - régions - départements - communes : I Synthèse nationale II Données individuelles - établissements publics locaux	exercice 1998 (décembre 1999) exercice 1998 (janvier 2000)  exercice 1998 (février 2000) exercice 1998 (août 2000) exercice 1998 (juin 2000)	Toutes les résultats font l'objet de publications.  Les résultats agrégés sont également disponibles sur le site Internet de la DGCP.  Les résultats individuels des régions, des départements et des communes de plus de 10 000 habitants sont dans les publications.
<b>INSEE</b>	Rapport annuel sur les comptes de la nation	Juin N+1	Présente les résultats des APUL
<b>DGI</b>	Annuaire statistique  Informations par commune relatives aux 4 taxes de fiscalité locale	1999 (juillet 2000)  1998 (juin 1999)	Les résultats sont détaillés par département  Seules sont diffusées les informations non couvertes par le secret fiscal
<b>ADF</b>	Les budgets primitifs des départements  Les comptes administratifs des départements	exercice 1999 (août 1999)  exercice 1998 (novembre 1999)	Les résultats agrégés nationaux font l'objet d'une publication.  Les résultats détaillés sont essentiellement destinés aux membres de l'association.
<b>Dexia-CLF</b>	Les budgets primitifs		Publication et site Internet

**Tableau n°2 : Statistiques agrégées infra-annuelles.**

Service producteur	Information produite	Délais de diffusion	Observations
DGCP 6C	Notes de conjoncture communale, départementale et régionale	mai N+1	Situation à partir des 5 ou 9 premiers mois de l'année
	Finances locales : premiers résultats		Situation à la clôture de la gestion N (échantillon de communes + départements et régions)

**Tableau n°3 : Ouvrages de synthèse**

Service producteur	Information produite	Délais de diffusion	Observations
DGCL SSETL	« Les collectivités locales en chiffres »	édition 1999 (décembre 1999)	Cet ouvrage réalise une synthèse des sources statistiques
OFL (CFL)	rapport annuel	juin	Publication et site Internet

**Tableau n°4 : Informations personnalisées transmises aux collectivités territoriales**

Service producteur	Information produite	Observations
DGCP 6C	Fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AE2F)	Les fiches comprennent des données statistiques de référence
DGI	« Etat 1389 » extrait des rôles généraux d'impôts directs locaux	Il s'agit à la fois d'un outil d'information et d'aide pour le vote du budget

Il existe par ailleurs des informations concernant le secteur public local qui sont publiées ponctuellement, qui sont publiées dans un ensemble plus vaste ou qui ne sont pas publiées du tout :

- « Evolution de la fiscalité locale », « Evolution des crédits d'investissement des collectivités locales », sont des publications à la Documentation française du Groupe d'études et de réflexion interrégional (GERI) en collaboration avec la DGCP ; des publications régionales ont été réalisées conjointement par l'INSEE et les Trésoreries régionales (Midi-Pyrénées, Basse-Normandie) ;

- des informations relatives au secteur public local peuvent être diffusées dans un ensemble plus vaste : « Notes bleues de Bercy » sur l'activité de la DGI (partie fiscalité locale).

- des informations ne sont utilisées qu'à des fins d'études internes par les services ; tel est le cas par exemple de l'échantillon IR/TH de la DGI.

## 1.2. Les difficultés rencontrées par l'offre.

Outre les difficultés « classiques » de production statistique à partir de documents administratifs, les difficultés générales rencontrées par l'offre concernent l'adéquation avec le champ théorique souhaité, tant pour les unités statistiques que pour les opérations.

### 1.2.1. Les difficultés « classiques » de la production statistique à partir de documents administratifs.

La première difficulté concerne le très grand nombre d'unités statistiques dont notamment environ 36 000 communes, 20 000 groupements de collectivités territoriales, 42 000 budgets annexes. (1) (2) Malgré les instructions, les délais de transmission ne sont pas toujours respectés. L'absence inévitable de

(1) cf. PV du 16/09/99 page 1

(2) cf. P.V. du 24/06/99 page 3



certaines réponses oblige les services à effectuer des redressements pour éviter une publication trop tardive des résultats. (3)

Les formes juridiques sont variées et mouvantes.

Les remontées d'information se font encore parfois sur des supports papier. La présentation matérielle des documents n'est pas toujours « normée », ce qui complique grandement le travail de saisie de l'information. (4)

L'information transmise est parfois inadaptée (non-respect de la nomenclature officielle, par exemple) ou incomplète (absence de détail des opérations). (5)

L'exercice 1996 a été particulièrement difficile en ce qui concerne les statistiques communales du fait de l'existence simultanée d'instructions comptables, M11/M12 et M14, avant la généralisation de la M14 pour l'exercice 1997. (6)

### **1.2.2. Le contour du secteur des collectivités locales ou des administrations publiques locales**

Si le champ théorique souhaité est connu, il n'est pas toujours facile à constituer.

Les collectivités territoriales comprennent les communes, les départements et les régions. Elles comprennent également les services et les régies qui leur sont directement rattachées.

Les collectivités locales englobent les collectivités territoriales et leurs groupements. Ces groupements sont les syndicats (à vocation unique ou multiple), les districts, les communautés de villes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle.

En comptabilité nationale, par contre, les régies et les syndicats peuvent être selon les cas classés dans le secteur des Administrations publiques locales ou celui des Sociétés non financières. Ceux, très importants, qui exercent une activité d'adduction ou de distribution d'eau et d'assainissement, par exemple, sont classés en Sociétés non financières.

Enfin, il existe en comptabilité nationale un sous-secteur des « organismes divers d'administration locale » qui comprend un très grand nombre d'organismes au statut très varié : 31 000 centres communaux d'action sociale, 4 000 caisses des écoles, les organismes consulaires (commerce et industrie, métiers, agriculture), plus de 11 000 collèges et lycées, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), des associations récréatives et culturelles financées par les collectivités locales, etc.

Il n'est pas toujours très aisé de faire adopter les classifications sectorielles de la comptabilité nationale par des organismes producteurs, comme les institutions financières (point souligné par la Banque de France).

Le groupe de travail a exclu de son champ d'investigation les organismes d'HLM et les hôpitaux publics bien que ces organismes publics fassent partie du secteur public local au sens de la DGCP. (7) (8)

### **1.2.3. Les opérations financières réalisées par le secteur des collectivités locales.**

Les relations financières au sein des collectivités locales ou entre elles et l'Etat sont complexes et varient fréquemment en fonction de la législation.

---

(3) contribution du bureau 6C de la DGCP page 4

(4) contribution de la DGCL page 1

(5) contribution de la DGCL page 1

(6) contribution de la DGCL page 2

(7) cf. P.V. du 24/06/99 page 3

(8) « Les finances du secteur public local » bureau 6C de la DGCP (Notes bleues de Bercy)

### *Les financements croisés.*

Le Conseil économique et social faisait déjà le constat des difficultés en 1994. « Dans les principaux domaines ayant fait l'objet d'un transfert de compétence et malgré les principes définis par les lois de 1982 et 1983, la situation se caractérise par une grande complexité dans les financements qui est le reflet de la confusion des responsabilités. Les systèmes de cofinancements mis en place, les financements croisés constatés ont accru les difficultés de compréhension des finances locales. Il est difficile de savoir 'qui décide quoi' et 'qui fait quoi'. Il en est ainsi, par exemple, dans les domaines de l'aide sociale, du scolaire, de la formation professionnelle et de l'apprentissage.» (9)

La multiplication des structures liées à l'intercommunalité rend de plus en plus difficile l'identification des opérations et augmente le risque de doubles-comptes. (10)

La consolidation des comptes est une méthode possible pour clarifier la situation mais techniquement et juridiquement difficile à mettre au point : il n'existe pas de simples comptes d'articulation entre des gestions budgétairement séparées, les comptes de liaison ne permettent pas d'identifier actuellement les différentes catégories de flux (encaissements/décaissements, remboursements de frais, mises à disposition d'éléments d'actifs) ; les plans comptables sont différents selon les domaines d'activité ; seul le Code Général des Collectivités Territoriales (article L2313-1) fait obligation aux communes de plus de 3 500 habitants d'établir des résultats (et non pas des comptes) consolidés du budget principal et des budgets annexes. (11)

### *La classification fonctionnelle des dépenses des communes.*

La classification fonctionnelle des dépenses des communes est une autre difficulté rencontrée par l'offre d'information.

En comptabilité M12, la codification fonctionnelle était effectuée à partir des chapitres budgétaires. Avec la comptabilité M14, il y a une stricte séparation des comptes selon qu'ils sont présentés par nature ou par fonction. Or la responsabilité du comptable ne porte que sur la nature de la dépense et non pas sa fonction. Il n'est tenu que de s'assurer de la présence d'une information sur ce second aspect, et non pas de la pertinence de cette information. Par voie conséquence, la qualité de cette information n'est pas assurée. Il y a une très grande diversité des situations actuellement. Chaque collectivité a développé son propre système d'informations pour ses propres besoins. Car l'intérêt des collectivités locales pour la mesure du service rendu est grand. Si le budget est effectivement voté par nature (sur les 873 communes de plus de 10 000 habitants, quarante-six communes seulement ont choisi de voter leur budget par fonction pour l'exercice 1998 (12)), il est le plus souvent élaboré et suivi par fonction. (13)

Dans certains cas, la fonction de la dépense est une information utilisée par la comptabilité nationale pour classer des comptes par nature de comptabilité publique en opération de comptabilité nationale.

Dans le cas des départements et des régions, la présentation fonctionnelle est largement déduite des chapitres budgétaires. En ce qui concerne les établissements publics locaux, elle est généralement établie selon une correspondance univoque entre l'activité et la fonction.

## **1.3. Les améliorations attendues par la demande.**

Outre les difficultés mentionnées par les producteurs qui sont des soucis partagés par les utilisateurs, divers points peuvent être mentionnés dans cette partie.

### **1.3.1. Accroître la lisibilité de l'information.**

Ce souci n'est pas nouveau. Déjà en 1989 le Conseil des impôts, par exemple, dans son dixième rapport relatif à la fiscalité locale, signale dès les premières pages les difficultés statistiques rencontrées.

« La diversité des statistiques existantes ne permet pas une appréciation simple du volume des financements concernés. Il existe, en effet, au moins cinq présentations ou approches statistiques se

---

(9) « Le bilan et les perspectives financières de la décentralisation » (1994) page 8

(10) cf. P.V. du 24/06/99 page 3

(11) cf. P.V. du 16/09/99 page 2

(12) « Les finances des communes de plus de 10 000 habitants 1998 » Service SETL de la DGCL page 39

(13) cf. P.V. du 16/09/99 page 6

référant à des sources différentes. » (14) Les sources citées sont la DGCP, la DGCL, l'INSEE, la DP et la DGI.

« L'absence de procédure ou de lieu d'homogénéisation des données relatives aux administrations publiques locales se traduit par un excès d'informations dispersées et parfois contradictoires qui favorise la confusion des débats (...) ». (15) Les mêmes critiques sont formulées dans le rapport du Conseil économique et social déjà cité. (16)

Ce constat reste d'actualité. Il est bien compris que chaque domaine puisse avoir des définitions différentes en fonction de ses besoins et de ses contraintes. Si l'harmonisation n'est pas souhaitée, la publication des tables de passage d'un concept à un autre apparaît le minimum indispensable. C'est ce qui est réalisé actuellement par exemple pour le passage du solde des transactions courantes à la capacité de financement de la Nation, ou celui du solde d'exécution de la loi de finances au besoin de financement de l'Etat. Un tel travail permettrait de mieux utiliser l'information conjoncturelle disponible en vue d'établir des prévisions. (17)

Ce point est d'autant plus important que sous certains aspects la nouvelle base des comptes nationaux conforme au SEC95 a encore éloigné certains concepts : les régies et les syndicats intercommunaux ayant une activité de distribution d'eau et d'assainissement, par exemple, sont exclus du secteur des APUL ; la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'est pas considérée par la comptabilité nationale comme un impôt mais comme le paiement d'un service marchand. (18)

### **1.3.2. Accroître la fiabilité de l'information.**

L'homogénéité de l'information est une condition essentielle pour l'analyser correctement dans l'espace et dans le temps.

La mise en place de nouvelles règles conduit nécessairement à une période de tâtonnement et d'hésitation dans la manière de les appliquer. Cette période doit être bien entendu de courte durée. Des manuels d'explication sont très utiles. Les travaux du groupe ont fait apparaître quelques domaines où des notes explicatives détaillées seraient précieuses :

- la nomenclature fonctionnelle ; ce domaine a particulièrement souffert de l'instabilité puisque cette nomenclature a été modifiée trois fois en quatre ans. (19)
- les règles de valorisation de l'actif par les ordonnateurs ;
- la définition des secteurs de la comptabilité nationale (cf. Banque de France).

### **1.3.3. Accroître la quantité d'information disponible.**

L'information actuellement diffusée est importante tant sur les supports classiques (publications) que plus récents (CD-roms, Internet). Cependant, il reste des domaines où une plus large diffusion est souhaitée :

- les dotations de l'Etat ;
- la classification fonctionnelle des dépenses ;
- la connaissance du patrimoine.

Selon les cas, l'information n'existe pas ou, si elle existe, n'est pas mobilisée à des fins statistiques. Dans ce dernier cas peuvent être cités les documents comptables annexes ou les notifications transmises par les services de l'Etat aux collectivités locales.

---

(14) « 10ème rapport au Président de la République relatif à la fiscalité locales » du Conseil des impôts page 11

(15) « 10ème rapport au Président de la République relatif à la fiscalité locales » du Conseil des impôts page 12

(16) « Le bilan et les perspectives financières de la décentralisation » (1994) page 18

(17) cf. P.V. du 24/06/99 page 3

(18) cf. P.V. du 14/10/99 page 12

(19) cf. P.V. du 16/09/99 page 5

La disponibilité de l'information est dépendante du contexte local. Ainsi, selon les régions, certaines informations sont considérées comme « sensibles » ou au contraire sont complètement « banalisées ». Il en est ainsi des bases, des taux et des produits de la fiscalité directe locale par commune ou des dotations de l'Etat.

La question est posée de la distinction entre le droit d'accès à une information et la diffusion de celle-ci, telle qu'elle est posée par la circulaire du Premier Ministre relative à la diffusion des données publiques du 14 février 1994 (dite « Balladur »). « La diffusion de données procède de la volonté de l'administration de faire parvenir au plus grand nombre de personnes (administrés, mais aussi entreprises ou établissements divers, personnes physiques ou morales françaises ou étrangères) des informations collectées par elle ou élaborées en son sein. Cette diffusion peut constituer une obligation, quand il s'agit d'une mission de service public ou du prolongement même de sa mission de service public. A l'inverse, elle est prohibée si elle se heurte à une disposition législative ou réglementaire (secrets protégés, absence d'autorisation de l'ayant droit ...). Entre ces deux situations, se trouvent les informations collectées ou élaborées par l'administration, dont la diffusion n'est ni obligatoire, ni interdite. »

Plus généralement, ce point renvoie aux réflexions actuelles sur la société de l'information.

#### **1.3.4. Améliorer les délais**

Ce point est une évidence rappelée pour mémoire. Les utilisateurs d'information souhaitent toujours disposer de l'information la plus récente possible. Le raccourcissement des délais intéresse notamment les services de l'Etat qui doivent apprécier la situation financière des collectivités à court terme dans le cadre d'évaluation des politiques publiques.

## **2. Les pistes de progrès.**

### **2.1. Les projets en cours.**

#### **2.1.1. Améliorer la lisibilité.**

Les principaux services producteurs s'efforcent de joindre à leurs publications des lexiques, des glossaires, de réaliser des chronologies des principaux événements ou des principaux textes en vigueur.

Le MINEFI met à disposition sur son site Internet toute une documentation de base concernant la fiscalité directe locale, ainsi qu'un document annuel. De même, les sites du Ministère de l'Intérieur, des Assemblées parlementaires, de la Cour des Comptes sont très riches en ce qui concerne l'actualité.

Le bureau 5D de la DGCP travaille à la rédaction d'une note de base des comptes nationaux relative aux administrations publiques (APU). Il y aura quatre volumes pour les APU dont un consacré aux APUL.

#### **2.1.2. Améliorer la fiabilité.**

Le bureau 6C de la DGCP est en train de mettre au point une nouvelle chaîne de traitement des établissements publics locaux. L'objectif est d'accroître la fiabilité de la collecte statistique, notamment pour remédier aux absences, et d'accroître la quantité d'informations collectées.

De même, la DGCL a amélioré la gestion de son répertoire national des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le bureau de la comptabilité nationale de la DGCP s'est rapproché de la Banque de France et des autres bureaux spécialisés de la DGCP afin de mieux identifier les raisons de leurs écarts d'évaluation dus bien entendu aux concepts, mais également parfois aux hypothèses de traitement. Ceci conduit à faciliter les passages d'un domaine à l'autre.

#### **2.1.3. Développer la diffusion de l'information.**

Dans le cadre de la modernisation du MINEFI, il est envisagé de créer un site Internet dédié aux collectivités locales afin d'enrichir leur information financière. Une enquête est en cours pour connaître les attentes des utilisateurs. Ce site pourrait contenir un grand nombre d'informations statistiques financières.

Le bureau 6C de la DGCP publie actuellement les comptes consolidés, budget principal et budgets annexes, des communes de plus de 10 000 habitants. A terme, ces travaux seraient étendus aux communes

de 3 500 à 10 000 habitants. (20) De même, il est en projet de réaliser la consolidation des comptes des départements, des régions et des groupements de communes à fiscalité propre. (21)

Ce même bureau a le projet de publier des résultats régionalisés afin de permettre des études locales. (22)

Le Service SETL vient de publier une brochure consacrée aux comptes administratifs 1998 des groupements de communes à fiscalité propre.

Pour la première fois en juillet 2000, l'intégralité du rapport annuel de l'Observatoire des finances locales (OFL) est consultable sur le site Internet de la DGCL.

Un accord national entre l'INSEE et la DGI permettra très prochainement la diffusion plus large de données de fiscalité locale par commune.

#### **2.1.4. Améliorer les délais.**

Le bureau 6C de la DGCP a publié plus rapidement que par le passé une synthèse des comptes des communes ; l'ouvrage détaillé par commune continue à paraître plus tardivement car il présente des résultats consolidés du budget principal et des budgets annexes.

La stabilisation des cadres comptables de travail (comptabilité communale et comptabilité nationale), l'amélioration des répertoires de références (opération SIREN pour les EPL), et les progrès constants des réseaux informatiques doivent permettre d'améliorer les délais de diffusion.

## **2.2. Les recommandations.**

Au cours des réunions du groupe de travail, de très nombreux thèmes ont été abordés. Quelques-uns ont été approfondis par cinq sous-groupes de travail. Leurs principales conclusions constituent la source des recommandations finales.

### **2.2.1 Les réflexions des sous-groupes de travail**

#### **Sous-groupe de travail : « *Les agrégats* »**

Un des grands soucis des utilisateurs de l'information sur les finances publiques locales est de connaître le domaine d'observation ainsi que les principales conventions de traitement adoptées selon les cas. Les obligations propres à chaque service sont reconnues : la comptabilité publique et la comptabilité nationale sont deux domaines bien distincts. Cependant, leur périmètre d'observation, leurs concepts ou leur vocabulaire sont proches et sources de confusions. Il est indispensable d'établir des tables de passage d'un domaine à un autre.

Ces tables de passage concerneraient à la fois le contour du secteur (par exemple, le traitement des régions ou des syndicats d'eau et assainissement) et le traitement des opérations (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, par exemple).

La complexité et la technicité du sujet expliquent la nécessaire rencontre des experts pour formaliser à la fois la demande souhaitée et l'offre possible dans ce domaine. C'est l'idée d'un système intermédiaire qui a été retenue, à l'image de ce qui existe déjà dans le secteur des entreprises non financières.

#### **Sous-groupe de travail : « *Les études locales* »**

La connaissance des finances publiques locales est un élément important d'analyse économique d'un territoire. L'information diffusée sur le sujet est déjà étendue. Cependant, une plus large diffusion est souhaitée. Tout en restant sur un plan statistique, il est difficile de faire l'économie de citer quelques cas individuels : grandes villes ou communes accueillant des entreprises particulièrement importantes. Dès lors qu'une information est validée, il est donc souhaitable qu'elle puisse être diffusée et commentée sans restriction.

---

(20) contribution détaillée du bureau 6C de la DGCP page 17

(21) fiche « consolidation » du bureau 6C de la DGCP page 4

(22) cf. P.V. du 16/09/99 page 2

Mais cette plus grande disponibilité des données doit s'accompagner d'une mise en commun des diverses compétences afin de les analyser de manière pertinente. Ainsi, plusieurs administrations de l'Etat ont une connaissance d'un aspect : la fiscalité (DGI), la comptabilité publique (DGCP), les outils d'études et la connaissance de l'environnement socio-économique (INSEE). De même les élus, les agents territoriaux et les universitaires peuvent apporter leur propre éclairage et expérience. Un sujet aussi complexe mérite des échanges entre spécialistes.

**Sous-groupe de travail : « *Un échantillon* »**

Plusieurs services de l'Etat ont recours à un échantillon de collectivités pour procéder à leurs analyses : la DGCP pour le suivi conjoncturel des comptes proprement dits, le MELT pour les investissements en bâtiment et travaux publics ou l'IFEN dans le domaine de l'environnement.

Un certain nombre des difficultés rencontrées par les différents services sont communes : instabilité des structures intercommunales, identification des budgets annexes. Des travaux réalisés en commun pourraient permettre de mutualiser les expériences et de réaliser des économies d'échelle.

**Sous-groupe de travail : « *La ventilation fonctionnelle des dépenses* »**

La connaissance de la fonction des dépenses est un sujet important pour les décideurs locaux et nationaux. Cette fonction est assez bien connue dans le cas des dépenses des départements et des régions. Le sujet est plus difficile dans le cas des communes. Avec la mise en place de l'instruction comptable M14, il n'y a plus de lien entre les chapitres budgétaires et la nomenclature fonctionnelle. La très grande majorité des communes votent leur budget par nature. La nomenclature fonctionnelle apparaît comme un traitement statistique plutôt que comme un outil de pilotage économique.

La dernière version de cette nomenclature utilisée au cours de l'exercice 1999 doit mieux répondre aux besoins des élus. L'information devrait donc être de meilleure qualité. Une plus forte exploitation des résultats devrait y contribuer.

**Sous-groupe de travail : « *Consolidation, intercommunalité et financements croisés* »**

Le grand nombre de structures de gestion des services publics pose la question de rassembler en une seule présentation de synthèse les comptes d'une collectivité. L'idée est de réaliser la consolidation des comptes d'une collectivité à l'instar de ce qui se fait dans le secteur privé.

La première difficulté concerne le périmètre à retenir. Par cercles concentriques, peuvent être prises en compte des entités plus ou moins proches de la collectivité : budgets annexes, EPCI, SEM, associations financées majoritairement par des fonds publics, voire des entreprises privées auxquelles une délégation de service public aurait été confiée. Plus on s'éloigne du « centre du cercle » et plus l'opération est délicate. Il convient également de choisir autour de quelle entité doit être faite la consolidation. Ce peut être une structure intercommunale dans le cas d'intercommunalité fortement intégrée.

La seconde difficulté concerne le champ des opérations à traiter. La consolidation de l'ensemble des opérations retracées dans les comptes nécessite de traiter un très grand nombre d'informations, parfois extra-comptables. Le bureau 6C de la DGCP réalise une enquête complémentaire aux documents comptables afin de consolider le budget principal d'une commune et ses budgets annexes. Il peut être plus intéressant de retenir quelques domaines particulièrement significatifs : fiscalité, investissement et financements publics. Une analyse détaillée des flux entre les secteurs est une étape préalable, et tout aussi instructive, à la consolidation.

## **2.2.2 Les recommandations**

### ***Connaissance et diffusion de l'information***

Une quantité considérable d'information statistique est d'ores et déjà mise à la disposition du public dans des publications ou des sites Internet ; mais son accès, malgré les efforts des administrations éditrices, est difficile, du fait de la complexité propre du sujet et de la dispersion des sources, qui ont chacune, c'est inévitable, leurs conventions. Par ailleurs, les utilisateurs avertis qui se servent de cette information réclament des compléments ou des précisions qui existent déjà dans les bases de données des administrations en question, mais qui ne sont pas encore publiées.

### **Recommandation n°1 : Mieux faire connaître l'information existante.**

La réalisation d'un guide des sources d'information sur les finances publiques locales régulièrement mis à jour, conçu en fonction de questions d'utilisateurs, est indispensable. Ce guide présenterait

clairement les sources répondant à chaque question, leurs caractéristiques et leurs différences. Il doit viser tant les données individuelles que les données agrégées au niveau géographique souhaité. Il devrait aussi indiquer les conditions d'accessibilité et de diffusion.

La publication de volumes des méthodes de la comptabilité nationale des administrations publiques participe pleinement de ce souci. Il y aura quatre volumes pour les APU dont un consacré aux APUL.

### **Recommandation n°2 : Elargir la diffusion de données.**

Bien que l'information diffusée soit déjà abondante, des progrès sont encore souhaités et recommandés. Ce point concerne tant les supports d'information, leur contenu que leurs délais de diffusion.

Les supports évoluent rapidement. Le système Internet est un puissant vecteur d'une très large diffusion de l'information. Sans négliger les modes de diffusion traditionnels, la poursuite du développement des supports modernes de diffusion (Internet, CD-ROM) et de la cartographie sont recommandés.

Le souhait est que les supports incorporent de plus en plus d'informations détaillées et des résultats individuels : publications plus détaillées de la comptabilité nationale (distinction entre les différents niveaux de collectivités locales, résultats des organismes divers d'administrations locales) ; abaissement du seuil de publication des comptes individuels des communes actuellement établi à plus de 10 000 habitants. De même des récapitulatifs sur demande sont souhaités.

La diminution constante des délais est bien entendue toujours appréciée et il est souhaitable qu'elle se poursuive.

### ***Amélioration générale des méthodes de travail***

Avec les données de base sur les finances publiques locales, les utilisateurs, qui sont parfois les producteurs eux-mêmes, élaborent des agrégats significatifs, d'où ils tirent des réponses aux questions qui leur sont posées. Cette valorisation du « gisement » d'information pourrait être améliorée et amplifiée par une plus grande mise en commun des problématiques et des méthodes d'études, c'est-à-dire par des collaborations ou des offres de service permettant d'élargir les champs d'utilisation de ces travaux, au prix quelquefois d'efforts de transparence auxquels les organismes concernés sont prêts, dans la mesure où leurs investissements restent reconnus, et où naturellement aucun monopole d'étude n'est susceptible de s'instituer.

### **Recommandation n°3 : Définir et mettre en place un système intermédiaire.**

L'intention générale est d'éclairer les utilisateurs des statistiques sur les principales différences de concepts entre les deux grands systèmes d'information que sont la comptabilité publique et la comptabilité nationale.

Un premier pas consisterait à construire des tableaux permettant de passer des concepts de collectivités locales et d'impôts au sens de la comptabilité nationale aux concepts correspondants selon le sens légal et couramment admis.

Plus généralement, il est souhaitable de définir, puis de mettre en oeuvre, une base de données individuelles sur les collectivités locales permettant de connaître et de réutiliser les premiers traitements réalisés à l'occasion des travaux de comptabilité nationale sur ces collectivités : classement, transcription comptable. Un groupe de travail préalable devrait préciser ce projet : champs, traitements, mode de diffusion. En effet, le travail des comptes nationaux est d'aboutir à un compte homogène de l'ensemble des administrations publiques : l'équivalent stricto sensu du système intermédiaire qui existe sur les entreprises serait un système intermédiaire du secteur des administrations publiques dans son ensemble et non des seules administrations publiques locales ou a fortiori des seules collectivités locales.

L'idée d'établir un compte satellite retraçant une activité de service public local n'a pas été retenue.

### **Recommandation n°4 : Encourager les travaux d'études en partenariat.**

Dans certaines régions, des études ont été menées en commun entre l'INSEE et le Trésor public. Elles méritent d'être étendues à d'autres régions, et si possible aux collectivités locales concernées et à d'autres administrations de l'Etat (Intérieur, Equipement).

L'INSEE ou des institutions telles que l'Observatoire des Finances Locales (OFL), dépendant du Comité des Finances Locales (CFL), peuvent être des vecteurs d'incitation et de valorisation de ces travaux.

Des rencontres régionales sur le thème des finances publiques entre l'Etat, des collectivités locales et des chercheurs seraient utiles pour échanger les expériences et faire émerger les besoins, ainsi que pour provoquer et encourager des efforts d'amélioration de la qualité de l'information produite.

#### **Recommandation n°5 : Elargir l'usage de l'échantillon de la Direction générale de la comptabilité publique.**

L'échantillon de collectivités locales géré par la DGCP afin de suivre la conjoncture des finances publiques locales pourrait être utilisé à d'autres usages. Des parties thématiques modifiables en fonction de l'actualité pourraient y être introduites (par exemple l'intercommunalité, ou la présentation fonctionnelle des comptes).

Ces travaux pourraient être réalisés en partenariat entre la DGCP et d'autres administrations de l'Etat ou directement par ces dernières à partir de l'échantillon, dans le cadre de protocoles d'accord.

#### *Les problèmes spécifiques*

Restent plusieurs domaines où l'information publiée, ou en voie de l'être, ne peut suffire face aux interrogations légitimes des utilisateurs. C'est généralement que les données de base qui permettraient les éclairages requis sont soit de qualité insuffisante, soit d'une complexité trop grande pour être mis en forme aisément en leur état actuel. Le groupe de travail ne s'est pas senti légitime pour proposer de vastes investigations nouvelles ; néanmoins, dans deux domaines particulièrement sensibles, il a tenté de tracer des pistes pour des améliorations « modestes mais réelles ».

#### **Recommandation n°6 : Promouvoir la présentation fonctionnelle des dépenses.**

La présentation fonctionnelle des dépenses est très utile tant pour les administrations que pour les élus. C'est une mesure de la nature des services rendus par les collectivités locales dans de nombreux domaines : action sociale, éducation, culture, environnement, etc. Elle est effectivement délicate à alimenter et il est difficile d'assurer l'homogénéité des interprétations de la nomenclature existante et la cohérence globale des évaluations. La rédaction d'un document d'aide à la codification paraît être un bon moyen d'améliorer la cohérence du système.

Le groupe recommande que les résultats existants soient validés et publiés, et que tout l'enseignement qui peut en être tiré soit mis en valeur. Cette publicité peut conduire à améliorer la production de l'information de base.

#### **Recommandation n°7 : Identifier précisément les flux financiers entre les collectivités et dans leurs rapports avec l'Etat.**

Il serait utile de confier à des équipes d'étude administratives ou universitaires des travaux de recherche appliquée sur ce sujet. Ces travaux viseraient à établir des indicateurs pertinents sur l'origine et la destination des flux financiers, à partir de l'information la plus détaillée disponible. Les domaines suivants font partie des priorités : fiscalité (dégrèvements et exonérations), investissement, aides de l'Etat sous toutes ses formes, ceci soit au plan local, soit par catégorie d'agents au plan national.

La consolidation des comptes sur ces thèmes autour d'une collectivité territoriale (la commune), d'un établissement public de coopération intercommunale (communauté d'agglomération) ou sur un territoire (une agglomération) en serait facilitée. Les comparaisons entre différentes entités deviendraient plus pertinentes. Des expériences locales sont souhaitables pour préciser le cadre et les problématiques de tels travaux.

## **Conclusion**

Le groupe est conscient de l'ampleur des difficultés techniques dans certains domaines. Face à ces difficultés, il s'est attaché à ne formuler que des recommandations réalisables dans un délai raisonnable sans



bouleversement des systèmes d'information existants, ni alourdissement considérable des charges de collecte. Il assume le risque que ces recommandations, de ce fait, puissent rester en deçà des enjeux qu'il a mis en évidence.

L'esprit général de ces recommandations est le suivant : dans un domaine où il y a déjà beaucoup de données, beaucoup de complexité, éviter d'en introduire encore, et au contraire tout faire pour exploiter et valoriser les données existantes, et pour rapprocher producteurs et utilisateurs. C'est pourquoi le groupe propose d'abord des efforts pour ouvrir davantage les gisements d'information existants aux utilisateurs : en constituant des documentations adaptées, en développant encore les accès, en permettant des accès à des états intermédiaires des informations. Cette ouverture devrait ensuite s'accompagner de « retours » des utilisateurs vers les producteurs, leur permettant d'améliorer la qualité de leurs propres sources, et d'être reconnus dans leur fonction d'information : les partenariats locaux, la mise en commun des compétences pour valoriser l'échantillon national, les commandes passées à des équipes universitaires devraient inclure de tels retours.

Enclencher une telle dynamique entre les utilisateurs de l'information statistique sur le secteur public local, au premier rang desquels on trouve les collectivités elles-mêmes, et les administrations productrices des statistiques nationales : c'est l'orientation que le groupe de travail suggère de privilégier.

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

<b>ADF</b>	Assemblée des départements de France (ex-APCG : Assemblée des présidents des conseils généraux de France)
<b>APUL</b>	Administrations publiques locales
<b>BP</b>	Budget primitif
<b>CA</b>	Compte administratif
<b>CG</b>	Compte de gestion
<b>Dexia - CLF</b>	Dexia - Crédit Local de France
<b>DGCL</b>	Direction générale des collectivités locales
<b>DGCL - SETL</b>	Service des statistiques, des études et des techniques locales
<b>DGCP</b>	Direction générale de la comptabilité publique
<b>DGCP - 5A</b>	Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat »
<b>DGCP - 5D</b>	Bureau 5D « Comptabilité nationale des administrations publiques » (activité détachée du Bureau 5A depuis juin 2000)
<b>DGCP - 6C</b>	Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
<b>DGI</b>	Direction générale des impôts
<b>DP</b>	Direction de la prévision
<b>EPCI</b>	Etablissement public de coopération intercommunale
<b>EPL</b>	Etablissement public local
<b>GERI</b>	Groupe d'étude et de réflexion interrégional
<b>IFEN</b>	Institut français de l'environnement
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>MINEFI</b>	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
<b>METL</b>	Ministère de l'équipement, des transports et du logement
<b>OFL</b>	Observatoire des finances locales
<b>SEM</b>	Société d'économie mixte

## GLOSSAIRE

**Budget primitif**

*Document voté par l'assemblée délibérante en début d'exercice, fixant les enveloppes de crédit pour l'exercice et déterminant les recettes attendues, notamment la fiscalité directe locale.*

**Compte administratif**

*Compte établi par le responsable de l'exécutif, retraçant les mouvements effectifs de dépenses et de recettes de la collectivité.*

**Compte de gestion**

*Compte établi par le comptable public, retraçant les débits et les crédits de la collectivité.*



## LISTE DES ANNEXES

	page
n°1 <b>Le mandat du groupe de travail</b> .....	<b>31</b>
n°2 <b>La liste des inscrits</b> .....	<b>33</b>
<b>Les comptes rendus des réunions du groupe de travail</b>	
n°3 24 juin 1999 .....	35
n°4 16 septembre 1999 .....	41
n°5 14 octobre 1999 .....	47
n°6 28 octobre 1999 .....	57
n°7 2 mars 2000 .....	65
n°8 22 juin 2000 .....	69
<b>Les comptes rendus des réunions des sous-groupes de travail</b>	
n°9 n°1 : Les agrégats .....	<b>ND</b>
n°10 n°2 : Les études locales .....	75
n°11 n°3 : Un échantillon .....	77
n°12 n°4 : Une présentation fonctionnelle .....	79
n°13 n°5 : Consolidation, intercommunalité et financements croisés .....	81
<b>Les contributions des participants au groupe de travail et aux sous-groupes</b>	
n°14 Ministère de l'intérieur .....	
Direction générale des collectivités locales .....	
Service des statistiques, des études et des techniques locales .....	
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie .....	
Direction générale de la comptabilité publique .....	
n°15 Bureau 5A : « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat » (jusqu'au 31/05/00) .....	
n°16 Bureau 5D : « Comptabilité nationale des administrations publiques » (depuis le 01/06/00) .....	
n°17 à 22 Bureau 6C : « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales et de leurs établissements publics » .....	
n°23 et 24 Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie .....	
Direction générale des impôts .....	
Bureau CS4 : « Etudes et statistiques en matière fiscale » .....	
n°25 et 26 Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie .....	
Direction du budget .....	
Bureau 5B : « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales » .....	
n°27 Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie .....	
Direction de la prévision .....	
Bureau D1 : « Administrations » .....	
n°28 Ministère de l'équipement, des transports et du logement .....	
Direction des affaires économiques et internationales .....	
Bureau de la statistique déconcentrée de la construction .....	
n°29 et 30 Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie .....	
Direction générale de l'INSEE .....	
Département des comptes nationaux .....	
n°31 Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie .....	
Direction régionale de l'INSEE de Basse-Normandie .....	
n°32 Banque de France .....	
n°33 Dexia-Crédit Local de France .....	
n°34 et 35 Institut français de l'environnement .....	
n°36 M. le professeur J. Ousset .....	

**ANNEXE n° 1**

**MANDAT**



**Annexe n° 2****Liste des personnes inscrites : situation au 13/10/99**

<b>Nom</b>	<b>Organisme</b>
Mme AMIEL	INSEE : Secrétaire générale adjointe du CNIS
M. BAUDELET	Caisse nationale du crédit agricole (CNCA)
M. BELLIER	INSEE
M. BERGER	
M. BOEDA	INSEE : Département des normes statistiques et des méthodes comparées
M. BOURNAY	INSEE : Département des comptes nationaux
M. BOYER	Ministère de l'agriculture
M. BRANTHOMME	Banque de France : Direction des études et statistiques monétaires (DESM)
M. BRIAND	INSEE : Direction régionale de Basse-Normandie
M. BRUN	Conseil économique et social régional (CESR) et Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) d'Ile-de-France
M. BRUNEAU	INSEE
M. CALZADA	INSEE : Direction régionale d'Ile de France
M. CAVAUD	INSEE : Département de l'action régionale
Mme CHAMPAGNE	Direction générale des impôts (DGI) Chargée du Bureau CS4 « Etudes et statistiques en matière fiscale »
Mme CHANQUOY-JACQUET	Direction de la prévision Bureau D1 « Administrations »
M. CHAUVEL	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF)
M. CHAZEAU	Trésorier payeur général de l'Isère
Mme CHEVALIER	Ministère de l'équipement, des transports et du logement Service économique et statistique (SES)
M. CHEVALIER	REXECODE
M. CHOFFEL	INSEE
M. COANET	Confédération générale du travail (CGT)
M. COURTOIS	Groupe d'étude et de réflexion interrégional (GERI)
M. de BOISSIEU	Président de la formation Monnaie, finance, balance des paiements du CNIS
M. de TREGOMAIN	FNAU
M. DECK	Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)
M. DELANNAY	Conseil économique et social régional (CESR) du Nord-Pas de Calais
Mme DELASSUS	Chambre régionale de commerce et d'industrie d'Ile de France
M. DELAVELLE	INSEE : Direction régionale de Basse-Normandie
M. DEMORTIER	Secrétaire général adjoint aux finances de la ville de Saint-Nazaire
Mme DENNERY	Direction du budget Chef du Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales »
M. DOIN	Conseil économique et social régional (CESR) de Picardie
Mme DUTRECH	INSEE : CNIS
M. ESCALLE	AMGVF
M. EYSSARTIER	Direction de la prévision Chef du bureau D1 « Administrations »
M. FAKHOURY	Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)
M. FREVILLE	Président de la formation Statistiques régionales et locales du CNIS
M. GARMIRIAN	EAPB - BGA Conseil
M. GLOUX	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Chargé de la sous-direction 6 « Secteur public local et opérations outre-mer et à l'étranger »
Mme HONORE	INSEE
M. HOORENS	Crédit local de France - Dexia
M. HOURIEZ	INSEE : Département des comptes nationaux
Mme JOIN-MOULINE	Ministère de l'agriculture
M. JURQUET	Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) de Provence-Alpes-Côte d'Azur
M. LE GLEAU	Direction générale des collectivités locales (DGCL) Chef du Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL)
Mme LEMAIRE	INSEE
M. LENGEREAU	ADCF
Mme MARCADIER	Assemblée des départements de France (ADF)



M. OUSSET	Université de Montpellier I
Mme PARENT	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat »
M. RENAUD	Ministère de l'agriculture
Mme ROUSSEAU	IFU (Paris VIII) - Observatoire de l'économie et des institutions locales (OEIL) IUP (Paris XII)
M. ROYER	INSEE : Chef du Département de l'action régionale
M. SCHERRER	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. SEBAG	INED
Mme SINET	Groupe Huit
Mme SOLEILHAVOUP	INSEE : CNIS
M. TERRIER	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)
M. TOURDJMAN	Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (CNCEP)
M. VAUGUET	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. VIENNOT	Institut français de l'environnement (IFEN)

### Annexe n° 3

## **Compte-rendu de la première réunion du groupe de travail du CNIS du 24 juin 1999 sur la connaissance statistique des finances publiques locales**

### **I - Exposé du mandat du groupe par les présidents du groupe de travail**

M. de BOISSIEU estime que la création de ce groupe conjoint à deux formations est une bonne idée qui a donné de bons résultats dans le passé. Il faut faire preuve de beaucoup d'humilité en abordant le sujet. La première étape du travail doit consister à faire un état des lieux de la connaissance statistique des finances publiques locales : c'est le rôle des producteurs d'informations. Il serait intéressant de connaître également ce qui se passe dans ce domaine à l'étranger, particulièrement en Europe. Dans un second temps, il convient de s'interroger sur la nature des besoins et des questions qui doivent être privilégiées : c'est le rôle des demandeurs d'informations. A titre d'exemple, il cite quelques sujets importants : la mesure des déficits publics, le rôle des collectivités locales dans la décentralisation, les relations avec les autres acteurs économiques. Les analyses en termes de flux ou en termes de stocks sont tout aussi intéressantes. A l'issue de cette confrontation, il sera nécessaire d'aboutir à des recommandations afin de faire progresser la connaissance et d'améliorer la circulation de l'information.

M. FREVILLE pense également que l'humilité est de mise en la matière, fort d'une longue expérience dans ce domaine. L'état des lieux, qui est indispensable, doit prendre acte des améliorations qui ne cessent d'être apportées par les différents producteurs d'information (DGCL, DGCP et DGI). On connaît bien la fiscalité locale et les dotations de l'Etat. Cependant, si les moyennes sont importantes, il convient également de présenter les dispersions locales tout aussi intéressantes pour les analyses. Il faut mettre également l'accent sur la cohérence, ou l'incohérence, de ce qui existe. Enfin, l'état des lieux doit faire apparaître ce qui n'existe pas, ou trop peu. Ainsi, le secteur local est de plus en plus complexe et difficile à analyser du fait, par exemple, de l'intercommunalité, des financements croisés, de l'évolution fonctionnelle des dépenses locales, etc.

Le cas particulier de l'Ile de France est cité spécialement dans le mandat car, outre sa spécificité (commune et département de Paris, système de péréquation spécifique, intercommunalité peu développée, etc.), il est très caractéristique de cette complexité (en réponse à une question de M. BRUN représentant du CESR et du CRIES d'Ile de France).

### **II Tour de table**

Il s'effectue en deux temps. Tout d'abord, les producteurs de données présentent succinctement leurs travaux. Puis les utilisateurs font part de leurs expériences et des difficultés rencontrées.

#### **II.1 Une offre abondante et diversifiée**

M. LE GLEAU, chef du Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL) de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) présente les travaux de son service. L'information de base est constituée des documents administratifs des collectivités territoriales transmis par les préfetures : comptes administratifs et budgets primitifs, ainsi que des statistiques sur les effectifs. Il gère en outre un répertoire des groupements de communes (GCT). Enfin, il dispose des informations relatives aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Par ailleurs, sont exploitées et publiées les informations relatives à la fiscalité directe locale fournies par la Direction générale des impôts.

La plupart de ces informations font l'objet de diffusion traditionnelle (brochures et disquettes) ou plus récemment sur le réseau Internet. Par ailleurs le SETL participe activement à l'élaboration du rapport annuel sur les finances publiques locales présenté aux membres de l'Observatoire des finances locales.

M. SCHERRER du bureau 6C, « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales », de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) présente les travaux de la 6<sup>ème</sup> sous-direction, « Secteur public local et opérations outre-mer et à l'étranger ». Elle exploite les données individuelles et la centralisation des comptes de gestion des collectivités territoriales, des établissements publics locaux, des offices d'HLM et des établissements publics de santé ou à caractère social.

Sont publiées des brochures annuelles (par type de collectivité territoriale et récemment sur les établissements publics locaux) ainsi que des notes de conjoncture. Les éléments de synthèse sont également disponibles sur un site Internet.

Mme PARENT du bureau 5A, « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat », de la DGCP, élabore les opérations financières et non financières, dans le cadre de la comptabilité nationale défini par le Système européen de comptes (SEC 1995) des administrations publiques, dont les administrations publiques locales. Son bureau est donc conduit à consolider les comptes entre les sous-secteurs des administrations publiques locales. Par ailleurs, les dépenses font l'objet d'une ventilation fonctionnelle. Les principaux résultats sont publiés dans le rapport annuel sur les comptes de la Nation.

M. BRANTHOMME de la Banque de France fait part des statistiques élaborées par la Banque. A partir des déclarations effectuées par les établissements de crédit, le montant des crédits versés aux grands secteurs de l'économie est connu chaque mois. De même des statistiques sont établies en ce qui concerne l'endettement hors secteur bancaire (le marché obligataire). L'analyse des écarts observés depuis plusieurs années avec les statistiques de la DGCP est en cours et a déjà conduit à des rapprochements significatifs.

M. ROYER, chef du Département de l'action régionale de l'INSEE, rappelle enfin que des estimations de comptes des administrations publiques locales, dans le cadre conceptuel de la comptabilité nationale et par région, sont réalisées et publiées par l'INSEE. L'essentiel de l'information, en partie retraitée, provient des travaux du bureau 5A de la DGCP.

M. DEMORTIER, Secrétaire général adjoint aux finances de la ville de Saint-Nazaire, s'étonne que l'abondance des statistiques produites localement ne suffise pas à satisfaire les besoins nationaux et locaux. Il propose que soit réexaminée l'information disponible, à partir de l'exemple de sa commune, afin de repérer ce qui pourrait être utile au plan national.

Mme MARCADIER de l'Assemblée des départements de France informe le groupe de travail de la tenue d'une base de données contenant les budgets et les comptes des départements. Cette base de données est enrichie d'indicateurs socio-économiques. Des notes d'analyses sont produites à partir de ces informations.

Au stade de la production statistique, il convient de signaler le souci de plus en plus présent d'harmonisation européenne et internationale. L'entrée en vigueur du système européen des comptes en est un exemple (SEC 1995), la création de la « classification of the functions of government » (COFOG) adoptée par l'Organisation des Nations-Unies en est un autre qui devra être pris en compte d'une manière ou d'une autre par la France (M. BOEDA de l'INSEE).

## **II.2 Une demande très diverse qui ne s'estime pas toujours satisfaite**

### ***Des difficultés à cerner le contour du secteur des administrations publiques locales***

Cette question est soulevée par de nombreux participants (M. FREVILLE, M. HOORENS du Crédit local de France, Mme DENNERY de la Direction du budget, Mme ROUSSEAU du laboratoire l'OEIL, M. COANET de la CGT). La comparaison entre les sources se heurte à une mauvaise compréhension du « périmètre » concerné : cas des sociétés d'économie mixte ou des sociétés concessionnaires de service public, par exemple. Cette difficulté concerne autant les utilisateurs de l'information que les producteurs de statistiques. Si le champ théorique souhaité est connu, il n'est pas toujours facile à constituer : par exemple difficulté à connaître les budgets annexes et les établissements publics locaux (M. VAUGUET du bureau 6C de la DGCP). Le développement de l'intercommunalité ne simplifie pas l'analyse.

Il est décidé, au cours de la réunion, d'exclure les hôpitaux publics et les offices publics d'HLM du champ des travaux.

L'idée d'un compte satellite qui offrirait tous les détails souhaités est évoquée (M. FREVILLE, M. HOORENS).

### ***Des difficultés à identifier les opérations des administrations publiques locales***

Tous les participants signalent la difficulté croissante à repérer les opérations et à éviter les doubles-comptes du fait de la multiplication des structures liées à l'intercommunalité d'une part et aux nombreuses opérations cofinancées d'autre part. La nécessaire consolidation des comptes est de plus en plus complexe.

Dans le souci de transparence vis-à-vis de l'utilisateur, il est indispensable de publier la table de passage entre les données comptables de base et les opérations de comptabilité nationale. C'est ce qui est fait par exemple actuellement pour expliciter le passage du solde des transactions courantes de la balance des paiements à la capacité de financement de la Nation, ou celui du solde d'exécution de la loi de finances au besoin de financement de l'Etat (M. BOURNAY de l'INSEE). Ce travail permettrait de mieux utiliser l'information conjoncturelle disponible en vue d'établir des prévisions (Mme DENNERY).

L'analyse fonctionnelle des dépenses, notamment des communes, est attendue. Par exemple de nombreuses questions, en particulier dans le cadre européen, ont trait à l'environnement : dépenses relatives à l'assainissement, au traitement des eaux et des déchets, par exemple (M. VIENNOT de l'Institut français de l'environnement).

#### *Une qualité variable des informations*

Les expériences sont sans doute variées. M. BRIAND de la Direction régionale de l'INSEE de Basse-Normandie signale un travail important de correction des informations de base dans le cas d'une étude sur l'intercommunalité. Au plan national, il apparaît que les informations disponibles ne sont pas toujours celles souhaitées, ou apparaissent d'une fiabilité discutable dès lors que l'on veut étudier un point précis notamment en vue de prendre des décisions (Mme DENNERY).

Il est souligné par ailleurs le rôle très important d'interprétation de la réglementation, par exemple les instructions comptables, qui peut conduire à une homogénéité purement artificielle (M. OUSSET, M. DEMORTIER, M. FREVILLE).

Certaines informations sont en apparence très utiles pour l'utilisateur. L'exemple est donné de la comptabilité spéciale des investissements locaux (CSIL), (M. CHAUVEL de l'IAURIF). Malheureusement, la fiabilité de ces chiffres n'était pas assurée et les données manquantes très nombreuses (M. VAUGUET). C'est pourquoi elle a été abandonnée.

#### *Une disponibilité variable des informations*

La situation semble variable selon les régions : des difficultés d'accès sont signalées dans certains cas (Mme ROUSSEAU et l'exemple de l'agglomération lyonnaise) alors que dans d'autres cas l'information est très largement mise à disposition (M. FREVILLE et le cas de l'Ille-et-Vilaine). Certaines informations peuvent être utilisées à des fins d'études mais ne peuvent pas être publiées compte tenu du contexte local (M. BRIAND).

#### *Une demande d'analyses développées*

M. TERRIER de la DATAR déclare être intéressé par la situation comparée des territoires sous l'angle des finances locales : l'impact de la fiscalité locale, des aides des collectivités territoriales, etc. L'un des enjeux est l'analyse des aides nationales en regard des aides européennes éventuelles. La détermination d'indicateurs pertinents est importante.

Mme MARCADIER estime également qu'il est important de disposer d'indicateurs de l'environnement socio-économique pertinents et fiables pour mieux situer la place et le rôle des collectivités territoriales : par exemple le produit intérieur brut (PIB) départemental.

M. COANET fait remarquer que le développement de l'offre d'informations conduit à un accroissement de la demande : les statistiques mises à disposition suscitent de nouvelles interrogations.

#### *Une comparaison européenne intéressante mais délicate*

M. de BOISSIEU exprime un grand intérêt à étudier les expériences étrangères et notamment européennes. EUROSTAT pourrait peut-être constituer un point d'appui. Cependant certains font remarquer que la structure administrative française est trop spécifique et complexe, ne serait-ce que du fait qu'il existe 36 000 communes et 15 000 structures intercommunales (M. BOURNAY, M. FREVILLE).

### **II.3 Le calendrier des travaux**

M. ROYER propose que deux réunions aient lieu à l'automne, afin qu'un rapport intermédiaire concernant l'état des lieux puisse être présenté à la réunion de la formation « Monnaie, finance, balance des paiements » du 9 novembre.

Le rapport final, qui comprendrait en outre des recommandations, pourrait être présenté aux deux formations lors de leurs réunions de printemps 2000. Les trois dates suivantes de réunion sont retenues :

- **jeudi 16 septembre** après-midi et **jeudi 14 octobre** après-midi : examen de l'existant à partir des contributions des producteurs d'information et des utilisateurs, mettant en lumière les forces et les faiblesses des sources disponibles.

- **jeudi 28 octobre** après-midi de 14h30 à 16h30 : séance plénière du groupe de travail afin d'adopter le rapport intermédiaire sur l'état des lieux.

---

Pour préparer les séances des 16 septembre et 14 octobre, les participants sont invités à établir et à transmettre au secrétariat du groupe de travail sous forme de fiches mettant en relief les points suivants :

- le cadre général de leur action (pourquoi cette information est-elle produite ou utilisée ?) ;
- les données produites ou utilisées (le périmètre et les concepts ; le circuit de centralisation) ;
- les sources d'information (qualité et fiabilité, délais d'obtention) ;
- les traitements (les estimations ; les grilles de passage d'un concept à un autre) ;
- les contraintes et les obligations éventuelles (légal, par exemple) ;
- les règles d'utilisation à des fins d'études et de diffusion (le problème du secret) ;
- les principales difficultés rencontrées et les améliorations envisagées.

Chacun de ces sept points devra être abordé de façon très synthétique, en quelques lignes, en renvoyant si nécessaire à des documents annexes existants.

### Liste des personnes présentes à la réunion du groupe de travail du 24 juin 1999

Nom	Organisme
Mme AMIEL	INSEE : Secrétaire générale adjointe du CNIS
M. BAUDELET	Caisse nationale du crédit agricole (CNCA)
M. BOEDA	INSEE : Département des normes statistiques et des méthodes comparées
M. BOURNAY	INSEE : Département des comptes nationaux
M. BRANTHOMME	Banque de France : Direction des études et statistiques monétaires (DESM)
M. BRIAND	INSEE : Direction régionale de Basse-Normandie
M. BRUN	Conseil économique et social régional (CESR) et Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) d'Ile-de-France
M. CAVAUD	INSEE : Département de l'action régionale
M. CHAUVEL	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF)
Mme CHEVALIER	Ministère de l'équipement, des transports et du logement Service économique et statistique (SES)
M. COANET	Confédération générale du travail (CGT)
M. de BOISSIEU	Président de la formation Monnaie, finance, balance des paiements du CNIS
M. DEMORTIER	Secrétaire général adjoint aux finances de la ville de Saint-Nazaire
Mme DENNERY	Direction du budget Chef du Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales »
M. DOIN	Conseil économique et social régional (CESR) de Picardie
Mme DUTRECH	INSEE : CNIS
M. FAKHOURY	Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)
M. FREVILLE	Président de la formation Statistiques régionales et locales du CNIS
M. GARMIRIAN	EAPB - BGA Conseil
M. HOORENS	Crédit local de France - Dexia
M. HOURIEZ	INSEE : Département des comptes nationaux
M. JURQUET	Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) de Provence-Alpes-Côte d'Azur
M. LE GLEAU	Direction générale des collectivités locales (DGCL) Chef du Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL)
Mme MARCADIER	Assemblée des départements de France (ADF)
M. OUSSET	Université de Montpellier I
Mme PARENT	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat »
Mme ROUSSEAU	IFU (Paris VIII) - Observatoire de l'économie et des institutions locales (OEIL) IUP (Paris XII)
M. ROYER	INSEE : Chef du Département de l'action régionale
M. SCHERRER	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. SIMBSLER	Direction du budget Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales »
Mme SOLEILHAVOUP	INSEE : CNIS
M. TERRIER	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)
M. VAUGUET	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. VIENNOT	Institut français de l'environnement (IFEN)

### Liste des personnes absentes et excusées

Nom	Organisme
M. CHAZEAU	Trésorier payeur général de l'Isère
M. COURTOIS	Groupe d'étude et de réflexion interrégional (GERI)
M. DELANNAY	Conseil économique et social régional (CESR) du Nord - Pas-de-Calais
M. EYSSARTIER	Direction de la prévision Chef du bureau D1 « Administrations »
M. GLOUX	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Chargé de la sous-direction 6 « Secteur public local et opérations outre-mer et à l'étranger »
M. TOURDJMAN	Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (CNCEP)



## Annexe n° 4

### **Compte-rendu de la deuxième réunion du groupe de travail du CNIS du 16 septembre 1999 sur la connaissance statistique des finances publiques locales**

*Avertissement : les débats ont conduit parfois à aborder des points très techniques, notamment de comptabilité publique. Tous les participants n'ont pas toujours une connaissance aussi précise que les spécialistes dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle, il nous a paru utile d'apporter quelques précisions pour une meilleure compréhension du débat. Elles sont toutes portées en notes de bas de pages et sous la seule responsabilité de l'auteur du compte-rendu.*

Outre les textes des deux interventions (cf. annexes n°17 et n°32), sont remis en séance une contribution de la Direction du Budget (cf. annexe n°25) et une contribution du Crédit local de France (cf. annexe n°33).

#### **I - Exposé par M. SCHERRER du bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales » de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP).**

La DGCP assure la centralisation des budgets principaux et annexes d'environ 150 000 organismes publics <sup>(23)</sup> : l'intégralité des comptes de gestion des régions, départements et communes de plus de 3 500 habitants (depuis l'exercice 1998 dans ce dernier cas), et un certain nombre de rubriques (agrégations de comptes détaillés) (400, 80 ou 20) pour les autres organismes. La centralisation des collectivités territoriales est pratiquement exhaustive. Les comptes des départements et des régions sont publiés au cours du dernier trimestre N+1, ceux des communes également depuis l'exercice 1998, et ceux des établissements publics locaux, actuellement au cours du 3ème trimestre N+2, mais devraient paraître plus rapidement avec les nouveaux outils informatiques. Les principales améliorations envisagées concernent quatre domaines : étendre la consolidation des informations comptables relatives aux différents budgets d'une même entité à l'ensemble des organismes (en priorité les établissements publics de coopération intercommunale), élaborer des données régionalisées afin de permettre les études locales, développer un nouvel outil pour assurer une meilleure centralisation (nombre d'organismes et nombre de rubriques) des budgets principaux des établissements publics locaux et des budgets annexes de toutes les collectivités locales et enfin améliorer la diffusion des informations.

Par ailleurs, au cours du débat, M. SCHERRER rappelle l'existence de la fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (dénommée fiche AE2F) (cf. annexe n°18) qui rassemble des éléments de synthèse de la commune et des référents du département et de la région.

En introduction au débat, M. FREVILLE rappelle son intérêt pour la consolidation des comptes et M. de BOISSIEU pour la connaissance du patrimoine et les comparaisons européennes.

#### **• La consolidation des comptes <sup>(24)</sup>.**

L'équilibre du budget principal entraîne obligatoirement l'équilibre des budgets annexes. L'absence de comptes de liaisons clairement identifiés rend difficile la consolidation des comptes. Ceci pose également le problème de la qualification des opérations d'ordre <sup>(25)</sup> (M. FREVILLE).

---

<sup>(23)</sup> Au cours de l'exposé, la précision suivante à la fiche n°2 est apportée : les 150 000 organismes se décomposent en 36 670 communes, 100 départements, 26 régions, 20 000 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), 52 000 autres établissements publics locaux (EPL) auxquels s'ajoutent les comptes d'environ 42 000 budgets annexes ; le périmètre ne comprend pas les collèges et les lycées dont les comptes sont transmis directement aux chambres régionales des comptes sans transiter par les trésoreries générales.

<sup>(24)</sup> Trois précisions méritent d'être apportées sur ce point :

- pour l'ordonnateur, comme pour le comptable, la consolidation des comptes n'est pas une obligation ;
- l'article L2313-1 du Code général des collectivités territoriales fait obligation aux communes de plus de 3 500 habitants d'établir des résultats consolidés (et non pas des comptes) du budget principal et des budgets annexes ;
- chaque année, le bureau 6C de la Direction générale de la comptabilité publique demande aux comptables des informations complémentaires sur les opérations réciproques entre budget principal et budgets annexes. A des fins statistiques, le bureau 6C réalise une réelle consolidation des comptes des communes de plus de 10 000 habitants qui sont publiés dans le volume II de la publication relative aux comptes des communes.

<sup>(25)</sup> Les opérations d'ordre sont des opérations qui ne provoquent ni encaissement ni décaissement.



M. VAUGUET (bureau 6C de la DGCP) précise qu'il faut distinguer l'équilibre arithmétique et l'équilibre réel. La loi précise que l'équilibre est réel lorsque l'équilibre arithmétique est réalisé pour chaque section de fonctionnement et d'investissement d'une part, et que le remboursement de la dette en capital est exclusivement couvert par des recettes propres de la collectivité d'autre part <sup>(26)</sup>. Il souligne par ailleurs la contradiction qui existe entre le développement des budgets annexes voulu par le législateur et l'absence de règles de consolidation nécessitant également son intervention. M. OUSSET (professeur d'Université) signale que la multiplication des plans comptables selon les domaines d'activité et le développement de l'intercommunalité accroissent la difficulté de consolider les comptes.

#### • Les comparaisons européennes.

En ce qui concerne les autres pays européens, M. VAUGUET apporte deux précisions. D'une part, avec plus de 36 000 communes, la France compte à elle seule près de la moitié des communes de la Communauté européenne, sans parler des structures intercommunales. D'autre part, le système comptable anglo-saxon repose plutôt sur le principe d'une comptabilité analytique extrêmement détaillée à 9 ou 10 positions par nature et par fonction (environ 10 000 comptes) qui permet ensuite toutes les agrégations souhaitées. En France, le point de départ est plutôt constitué d'une nomenclature à 4 positions, par nature, relativement agrégée.

Les deux principaux sujets abordés concernent les comptes de patrimoine et la nomenclature fonctionnelle.

## II Le patrimoine.

### - Spécificités du patrimoine public.

M. VAUGUET indique que l'instruction M14 est inspirée des principes du plan comptable général de 1982 appliqué au secteur privé. Cependant, le domaine public présente des spécificités : une partie du patrimoine est inaliénable ; la rentabilité n'est pas la priorité ; la valeur du patrimoine privé peut être plus facilement connue car il est généralement assez récent, contrairement au patrimoine public pour partie constitué de monuments historiques.

### - Responsabilité des évaluations.

A propos de la fiche n°1, M. DEMORTIER (Ville de Saint-Nazaire) estime que la responsabilité de la tenue du compte de patrimoine appartient aujourd'hui à l'ordonnateur. Ce point prête à discussion <sup>(27)</sup>. Prenant l'exemple de la Ville de Saint-Nazaire, il fait remarquer que les écarts peuvent être très importants (10 % en l'espèce) entre les évaluations de l'actif réalisées par le comptable ou par l'ordonnateur. Il pose également le problème des actifs de faible valeur <sup>(28)</sup>. M. VAUGUET indique que concrètement les contacts sont constants entre l'ordonnateur et le comptable. Les causes d'écarts sont nombreuses au moment de l'inventaire initial, mais ne devraient plus apparaître par la suite lors des mises à jour annuelles si les informations sont bien transmises <sup>(29)</sup>.

### - Domaine privé et domaine public.

Il convient de distinguer le domaine public et le domaine privé <sup>(30)</sup>. Cependant la frontière entre le caractère aliénable ou non d'un bien peut être fluctuante. A titre d'exemple, les effectifs scolaires ont diminué de

<sup>(26)</sup> cf. l'article 8 de la loi du 2 mars 1982

<sup>(27)</sup> « La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, et au receveur municipal chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. (...) La circulaire interministérielle n° NOR : INTB9700186C du 7 novembre 1997 décrit les modalités pratiques du recensement et du suivi des immobilisations tant à l'inventaire de l'ordonnateur qu'à l'état de l'actif du receveur municipal » (« Instruction budgétaire et comptable M14 - annexe à l'arrêt du 9 novembre 1998 » - Volume I - page 327). L'obligation faite à l'ordonnateur d'établir un inventaire de son patrimoine immobilier constitue l'une des nouveautés de l'instruction comptable M14.

<sup>(28)</sup> A signaler à ce propos l'article R221-5 du Code des communes (partie réglementaire) : « (...) Une assemblée délibérante peut fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur ou dont la consommation est très rapide s'amortissent sur un an. La délibération correspondante est transmise au receveur municipal et ne peut être modifiée au cours d'un même exercice budgétaire. (...) ».

<sup>(29)</sup> C'est l'objet du protocole informatique INDIGO (Interface D'échange d'Information de Gestion Ordonnateur-comptable) - INVENTAIRE.

<sup>(30)</sup> « De nombreux textes font référence aux biens du domaine public sans que l'on dispose d'une définition précise. Ainsi l'article L1311-1 du Code général des collectivités territoriales stipule que "Les biens du domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont inaliénables et imprescriptibles. (...)". En conséquence et sauf exceptions comme en matière de domaine public routier (...), la notion de domaine public est une conception d'origine jurisprudentielle qui retient cumulativement trois critères : être la propriété de la collectivité, être affecté à l'usage du public ou au service public, avoir reçu un aménagement spécial. Le domaine privé est défini par l'exclusive : font partie du domaine privé l'ensemble des biens appartenant à la collectivité qui ne sont pas affectés au domaine public. » (« Collectivités territoriales M14 et M4 » - Editions Francis Lefebvre - §1702)

moitié en 20 ans à Saint-Nazaire et se pose le problème de l'avenir d'un patrimoine scolaire à moitié vide. (M. DEMORTIER).

**- Harmonisation des méthodes d'évaluations.**

Il faudrait connaître les règles afin de s'assurer de la cohérence d'ensemble : éléments à retenir dans le patrimoine ; modes de valorisation (coût historique d'acquisition ou valeur actuelle du marché) (M. DEMORTIER, M. de BOISSIEU).

**- Patrimoine physique et patrimoine financier.**

M. FREVILLE pense qu'avant même de connaître le stock, il conviendrait de pouvoir disposer d'une vision claire des investissements physiques de l'année. Actuellement, l'information est très dispersée dans les comptes. Il estime par ailleurs que la connaissance des actifs financiers est plus importante que celle du patrimoine physique. Elle est actuellement difficile. Le passif financier, l'état des dettes, est mieux connu.

M. VAUGUET estime qu'effectivement la classe 2 des comptes d'immobilisations mélange des opérations qui ont le caractère de « participation » à d'autres collectivités et celles qui n'ont qu'un caractère d'avance, et donc des opérations « purement financières » et des « opérations réelles ». Le problème concerne surtout les départements et les régions qui sont de grandes collectivités « redistributrices » plutôt que les communes.

**- Utilité d'une évaluation du patrimoine.**

M. DEMORTIER pose la question de l'utilité de l'évaluation du patrimoine. Elle est peut-être intéressante au plan national, mais pour en faire quel usage au plan local ? Comment trouve-t-elle sa place dans une stratégie financière ? La méconnaissance du patrimoine immobilier est encore fréquente et ceci n'est pas sans conséquence sur son entretien (M. OUSSET).

**III Les conséquences du recensement de la population de 1999 sur le calcul par strate de population.**

A ce stade des échanges, M. HOORENS (Crédit local de France) intervient pour rappeler qu'il ne faut pas confondre les questions d'ordre statistique et celles d'ordre comptable.

La prise en compte des nouveaux chiffres de population va modifier les résultats de référence par taille de communes. Ces modifications auront surtout un impact au plan régional. Au plan national, l'effet est sans doute très faible (M. DEMORTIER).

M. LE GLEAU (Direction générale des collectivités locales) pense publier les données financières de l'année 2000 avec les chiffres du recensement de 1999. Il est possible de refaire les calculs pour les trois dernières années 1997, 1998 et 1999 afin d'établir de nouvelles séries de référence comparables dans le temps (population par strate homogène).

**IV La nomenclature fonctionnelle des administrations publiques locales <sup>(31)</sup>.**

**- Comptabilité analytique et comptabilité fonctionnelle.**

M. VAUGUET distingue la comptabilité analytique et la comptabilité fonctionnelle. Dans le premier cas, le souci est plutôt de détailler des composantes de coûts et de produits. Dans le second cas, il s'agit plutôt, à un niveau relativement agrégé, de montrer les services rendus par la collectivité et d'éclairer le suivi budgétaire d'ensemble. La composante fonctionnelle suppose une relative agrégation des informations pour s'articuler de manière lisible avec la comptabilité par nature.

**- Une qualité variable de l'information.**

La qualité a souffert de l'instabilité. Compte tenu de la nouvelle instruction comptable et des nécessaires adaptations, la nomenclature fonctionnelle a été modifiée trois fois en quatre ans <sup>(32)</sup>. Les communes n'ont pas

<sup>(31)</sup> Le contexte est le suivant :

- L'instruction comptable M14 introduit l'obligation, pour les communes de 3 500 habitants et plus de retracer leurs opérations budgétaires à la fois par nature et par fonction ;
- Par contre, la responsabilité du comptable ne porte que sur les opérations par nature. Il doit simplement s'assurer de la présence d'une codification fonctionnelle ;
- De nombreuses difficultés de codification sont apparues à l'occasion de la mise en place de la nouvelle instruction budgétaire et comptable.

<sup>(32)</sup> Une première expérience s'est déroulée sur l'exercice 1995 avec environ 300 communes. Une seconde expérience, tenant compte des premiers enseignements a été étendue à environ 6 000 communes. Enfin, une nouvelle nomenclature a été généralisée à compter de l'exercice 1999. Elle est plus proche des activités effectivement exercées par les collectivités locales. Elle est moins détaillée que la

toujours suivi les recommandations en la matière, restant attachées aux anciennes pratiques. Il faut rappeler que le comptable est tenu de tenir sa comptabilité uniquement par nature et il n'est pas responsable de l'information établie par fonction. En conséquence, il y a une très grande diversité des situations actuellement avec une qualité variable des informations. Chaque collectivité a développé son propre système d'informations pour ses propres besoins, sans référence à une norme nationale homogène.

La normalisation est souhaitée par plusieurs participants pour permettre les comparaisons (M. FREVILLE, M. DEMORTIER). Dans le cas des départements, les règles d'application devraient être plus strictes et précises. La nomenclature devrait être actualisée compte tenu de l'évolution des fonctions depuis les lois de décentralisation notamment (M. FREVILLE). M. SCHERRER rappelle que la révision des instructions comptables des départements et des régions est en cours.

**- Les opérations par nature ou par fonction.**

57 communes seulement votent leur budget par fonction.

Si le budget est effectivement voté par nature, il est le plus souvent élaboré et suivi par fonction (M. FREVILLE, M. DEMORTIER). La notion de service rendu est essentielle pour les élus (M. DEMORTIER). Le manque d'homogénéité empêche les comparaisons. Il faut des nomenclatures adaptées selon le niveau de collectivité (commune, département, région).

**- Proposition : réaliser une enquête auprès d'un échantillon.**

Mme AMIEL (CNIS) rappelle qu'il y a quelques années la DGCP effectuait à intervalles réguliers une enquête auprès d'un échantillon des comptables des petites communes soumises à l'instruction M11 pour connaître les dépenses par fonction. Ne serait-il pas possible de reconduire ce type d'enquête ?

Mme DENNERY (Direction du Budget) indique que la constitution d'un échantillon standard détaillé de comptes de communes fait partie des propositions soumises au groupe de travail par sa direction. Ceci permettrait également de raccourcir les délais de mise à disposition de l'information.

Plusieurs participants appuient cette proposition (M. FREVILLE, M. OUSSET).

M. SCHERRER rappelle qu'un échantillon existe pour les travaux du bureau 6C et est utilisé pour les publications conjoncturelles.

Mme PARENT (DGCP bureau 5A) signale que la comptabilité nationale fournit une répartition par fonction des dépenses. Les fonctions sont reconstituées à partir des chapitres. En 1997, l'absence d'informations sur les communes de plus de 10 000 habitants a posé de grandes difficultés.

**V Exposé par M. BRANTHOMME de la Banque de France.**

Le Service des études et statistiques des opérations financières (SESOF) établit, dans le cadre conceptuel de la comptabilité nationale, les comptes financiers, créances et dettes, de chaque secteur institutionnel (sociétés non financières, ménages, administrations publiques, etc.). Le tableau des opérations financières (TOF) est utilisé notamment pour calculer l'indicateur de dette publique « au sens du Traité de Maastricht ». L'information provient des bilans des établissements de crédit à partir desquels on peut connaître les créances et les dettes des grands secteurs institutionnels. En ce qui concerne les administrations publiques, et notamment les administrations publiques locales (APUL), les chiffres obtenus sont confrontés avec les informations sur les opérations financières transmises par le bureau 5A de la Direction générale de la comptabilité publique (flux et encours) et la Direction de la prévision (flux uniquement). En base 1995 des comptes nationaux, les évaluations obtenues par les deux services sont très proches. Dans le domaine des APUL, les améliorations souhaitées concernent : une meilleure « sectorisation » des informations transmises par les établissements de crédit, la connaissance des crédits commerciaux et de la détention des valeurs mobilières.

M. HOORENS est soucieux de l'harmonisation des statistiques publiées par les organismes financiers afin de pouvoir les comparer correctement.

M. de BOISSIEU distingue trois types d'information : celles qui sont confidentielles et qui relèvent du secret bancaire ; celles qui sont publiques et apparaissent dans le rapport annuel et les études ; enfin, il existe peut-être un niveau d'information « intermédiaire », non exploité actuellement, et qui pourrait être utilisé et valorisé.

---

précédente. Il existe une table de passage avec la nouvelle nomenclature fonctionnelle des administrations (NFA) entrée en vigueur au 1er janvier 1999.

M. DEMORTIER signale que, dans le cadre de la M14, les annexes sont très nombreuses et contiennent beaucoup d'informations au 31 décembre de l'année : encours de la dette, annuités en intérêts et en capital, durée, etc.

M. FREVILLE estime que certaines informations agrégées au plan national manquent (contrairement au cas de l'Etat) : échéancier de la dette, répartition taux fixe/taux variable, etc.

M. VAUGUET informe le groupe qu'il existe un logiciel de gestion comptable et d'analyse de l'endettement OPALE, adapté à la nature particulière du passif des collectivités publiques. Il estime que la normalisation est difficile du fait de la multiplicité des types de crédit. M. DEMORTIER pense qu'il existe malgré tout une grande permanence des comportements et des produits choisis.

La connaissance du niveau de la dette globale est fondamentale, notamment en explicitant les écarts conceptuels entre les données de base de la comptabilité publique et les données macro-économiques de la comptabilité nationale (Mme DENNERY, M. de BOISSIEU, M. EYSSARTIER). A l'occasion des travaux de la nouvelle base 1995 des comptes nationaux, un rapprochement significatif des estimations de source bancaire par la Banque de France et de source de comptabilité publique, retraitée par les comptes nationaux du Bureau 5A de la DGCP a été réalisé.

M. EYSSARTIER (Direction de la prévision) appuie la proposition pour qu'un travail d'éclaircissement des concepts soit réalisé. La méconnaissance aboutit à des paradoxes, sans doute apparents, mais qui déroutent les utilisateurs non avertis. Il prend l'exemple de l'estimation provisoire de la variation de l'encours de la dette qui augmente de 10 MdF selon la comptabilité nationale et diminue de 10 MdF selon le bureau 6C de la DGCP.

Les contacts directs entre la Banque de France et les sièges nationaux des établissements de crédits ne permettent pas d'établir des statistiques régionalisées (M. BRANTHOMME).

## **VI Suite des travaux (M. ROYER)**

La démarche d'approfondissement des sources à l'occasion des réunions du groupe de travail est bonne.

Selon cette méthode seront entendues lors de la prochaine réunion du jeudi 14 octobre notamment les contributions suivantes : le Service des statistiques et des études du Ministère de l'Intérieur, les comptes nationaux de la DGCP et de l'INSEE, la mairie de Saint-Nazaire et la Direction du budget. Il est proposé aux intervenants d'insister sur leurs spécificités par rapport aux intervenants de ce jour (« travailler en différentiel »).

Suite à cette réunion, il est toujours possible de transmettre par écrit des questions nouvelles sur les exposés présentés.

M. BRIAND (Direction régionale de Basse-Normandie de l'INSEE) souhaite que la dimension régionale du sujet ne soit pas oubliée des débats.

**La réunion qui suivra celle du 14 octobre aura lieu le jeudi 28 octobre.**

### Liste des personnes présentes à la réunion du groupe de travail du 16 septembre 1999

Nom	Organisme
Mme ALBERT	Direction générale des impôts (DGI) Bureau CS4 « Etudes et statistiques en matière fiscale »
Mme AMIEL	INSEE : Secrétaire générale adjointe du CNIS
M. BAUDELET	Caisse nationale du crédit agricole (CNCA)
M. BRANTHOMME	Banque de France : Direction des études et statistiques monétaires (DESM)
M. BRIAND	INSEE : Direction régionale de Basse-Normandie
M. CAVAUD	INSEE : Département de l'action régionale
Mme CHANQUOY- JACQUET	Direction de la prévision Bureau D1 « Administrations »
Mme CHEVALIER	Ministère de l'équipement, des transports et du logement Service économique et statistique (SES)
M. COANET	Confédération générale du travail (CGT)
M. de BOISSIEU	Président de la formation Monnaie, finance, balance des paiements du CNIS
Mme DELASSUS	Chambre régionale de commerce et d'industrie d'Ile de France
M. DEMORTIER	Secrétaire général adjoint aux finances de la ville de Saint-Nazaire
Mme DENNERY	Direction du budget Chef du Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales »
M. EYSSARTIER	Direction de la prévision Chef du Bureau D1 « Administrations »
M. FREVILLE	Président de la formation Statistiques régionales et locales du CNIS
M. HOORENS	Crédit local de France - Dexia
M. HOURIEZ	INSEE : Département des comptes nationaux
M. JURQUET	Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) de Provence-Alpes-Côte d'Azur
M. LE GLEAU	Direction générale des collectivités locales (DGCL) Chef du Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL)
M. OUSSET	Université de Montpellier I
Mme PARENT	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat »
Mme ROUSSEAU	IFU (Paris VIII) - Observatoire de l'économie et des institutions locales (OEIL) IUP (Paris XII)
M. ROYER	INSEE : Chef du Département de l'action régionale
M. SARRAZIN	Groupe d'étude et de réflexion interrégional (GERI)
M. SCHERRER	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. SIMBSLER	Direction du budget Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales »
Mme SOLEILHAVOUP	INSEE : CNIS
M. VAUGUET	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. VIENNOT	Institut français de l'environnement (IFEN)

## Annexe n° 5

### **Compte-rendu de la troisième réunion du groupe de travail du CNIS du 14 octobre 1999 sur la connaissance statistique des finances publiques locales <sup>(33)</sup>**

Sont remis en séance les textes suivants :

- 1) intervention de Mme ALBERT de la Direction générale des impôts (DGI) (cf. *annexe n°23*)
- 2) intervention de M. HOURIEZ de la Direction générale de l'INSEE (cf. *annexe n°29*)
- 3) intervention de Mme PARENT de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) (cf. *annexe n°15*)

M. FREVILLE félicite les représentants de la DGCP à l'occasion de la parution des comptes des communes en 1997, et notamment du volume 2 consacré aux données individuelles des communes de plus de 10 000 habitants (a).

Le compte-rendu de la réunion précédente n'appelle pas de remarques particulières de la part des participants.

M. FREVILLE annonce les deux grandes parties de la réunion. La première sera consacrée d'une part à la production d'informations locales par les administrations centrales (DGI et DGCL) et d'autre part à la production et à l'utilisation d'informations par un acteur local (Ville de Saint-Nazaire). La seconde partie aura pour objet la comptabilité nationale (DGCP et INSEE) et se terminera par l'expression des besoins de la Direction du Budget.

#### **I - Exposé de Mme ALBERT du Bureau CS4 « Etudes et statistiques en matière fiscale » de la DGI.**

L'information disponible à la DGI remplit trois fonctions principales : la connaissance des finances publiques locales, la connaissance des contribuables et la mesure des conséquences financières des réformes fiscales. Sept fichiers sont cités :

1 : le fichier des éléments d'imposition relatif aux rôles généraux (dit « REI » : recensement des éléments d'imposition). Il contient pour chaque commune les résultats agrégés des 4 taxes locales : bases, taux et produits notamment.

2 : les fichiers de taxe d'habitation (TH) et de taxes foncières (TF). Il s'agit de fichiers agrégés nationaux élaborés à partir de données individuelles. Ils sont constitués ponctuellement en fonction des besoins. Ils ont par exemple servi à mesurer l'incidence des divers dispositifs d'intégration de la révision foncière des évaluations cadastrales.

3 : l'échantillon IR/TH (impôt sur le revenu/taxe d'habitation). Il s'agit d'un échantillon national de contribuables souscrivant une déclaration de revenus. Ce fichier est enrichi des informations relatives à la taxe d'habitation. Il permet de connaître le nombre de contribuables bénéficiant d'allègements de cette taxe.

4 : le fichier des redevables de la taxe professionnelle (TP). C'est un fichier d'établissements. Il contient les bases d'imposition. Il permet de mesurer les conséquences des réformes tant du point de vue du contribuable, que des collectivités locales et de l'Etat. Il ne comporte aucune information comptable.

5 : les fichiers d'entreprises. Ils concernent les entreprises relevant des régimes réels d'imposition. Les informations comptables permettent d'évaluer le coût de certaines mesures, tel que le dégrèvement de TP accordé au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

6 : le fichier IRCOM (« impôt sur le revenu par commune »). C'est un fichier contenant quelques informations sur les contribuables agrégées par commune.

7 : le fichier FILOCOM. Il comprend l'ensemble des locaux présentant une valeur locative foncière. Il comporte des informations tant sur les locaux que sur leurs occupants et tant physiques que financières. Il sert notamment pour les politiques locales de l'habitat.

---

<sup>(33)</sup> Les lettres entre parenthèses renvoient à quelques compléments apportés par l'auteur du compte-rendu regroupés à la fin du document.

## **II - Exposé de M. LE GLEAU Chef du Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL) de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur (cf. annexe n°14).**

M. LE GLEAU rappelle tout d'abord que l'activité du Service SETL ne se limite pas aux finances publiques locales : elle couvre d'autres domaines tels que l'emploi dans les collectivités territoriales ou la gestion et l'exploitation d'un répertoire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le champ des finances publiques couvre l'ensemble des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, en métropole et dans les quatre départements d'outre-mer. Le Service SETL ne réalise aucune enquête auprès des collectivités locales. L'information provient de l'exploitation de documents administratifs établis à d'autres fins que la statistique. Les documents utilisés sont : les budgets et les comptes administratifs communiqués par les préfetures d'une part, des éléments de fiscalité transmis par les centres départementaux d'assiette (CDA) de la DGI d'autre part. Sont centralisées les informations de toutes les régions, de tous les départements, de toutes les communes (les budgets des communes de moins de 5 000 habitants ne sont centralisés que pour un échantillon de communes).

Le grave inconvénient de cette information est leur support papier, sous des présentations matérielles différentes. Le Service SETL prépare les documents qui sont ensuite saisis par un façonnier privé. Par contre l'information de la DGI est sur support informatique (une centaine de disquettes).

Les publications statistiques sont très nombreuses, avec des délais de mises à disposition variables :

- les budgets des régions, des départements et des communes ;
- les finances des régions, des départements, des communes de plus de 10 000 habitants et des communes de moins de 10 000 habitants (c'est la nouvelle dénomination des « guides des ratios ») ; il est à signaler que dans le cas des communes de moins de 10 000 habitants, les ratios sont calculés à partir des comptes de gestion de la DGCP et non pas des comptes administratifs ;
- le « Guide statistique de la fiscalité directe locale » (informations de la DGI) ;
- « Les collectivités locales en chiffres » (cette publication contient de nombreuses informations en dehors des finances publiques) ;
- une revue trimestrielle de quatre pages, le « BIS » (Bulletin d'information statistique) ; le numéro 31 de juillet 1999 est consacré à l'« Essor de l'intercommunalité à fiscalité propre : traduction dans les résultats financiers 1997 » ; le numéro 32 d'octobre 1999 concerne la fiscalité directe locale en 1999.
- le rapport annuel de l'Observatoire des finances locales (OFL), auquel le Service SETL contribue largement ; outre de très nombreuses informations financières annuelles et des commentaires, le rapport développe chaque année un chapitre particulier (sur les collectivités territoriales d'outre-mer en 1999 par exemple) ;
- pendant longtemps des informations étaient diffusées sur Minitel (3615 COLOG). Ce service doit disparaître à la fin de cette année. Depuis mai 1999, le site Internet ([www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)) a pris le relais avec de très nombreuses informations dont des ratios moyens par catégorie de communes, les ratios prévus par la loi ATR de 1992 pour chaque commune de plus de 10 000 habitants, ainsi que les taux d'imposition pour ces mêmes communes.

## **III - Exposé de M. DEMORTIER Secrétaire général adjoint aux finances de la Ville de Saint-Nazaire <sup>(34)</sup>.**

M. DEMORTIER ne veut pas répéter tout ce qui a été dit lors des débats précédents. Il souhaite centrer son propos sur des points qui n'ont encore été que peu abordés : les ressources humaines et l'analyse financière.

Les collectivités sont confrontées à l'alourdissement des écritures comptables et à l'instabilité du cadre. De plus, la plupart des personnes en charge de la comptabilité, y compris l'encadrement, ne sont pas formées. Elles ont acquis leurs connaissances par la pratique et l'expérience. En conséquence, les « empiriques » (sic) adaptent et interprètent les instructions, sans doute de manière différente d'une commune à l'autre. Il illustre son propos par trois exemples concernant les budgets annexes :

- l'opportunité de créer un budget annexe : dans certains cas, il est fait référence à la notion de « grosses dépenses », ce qui laisse une large marge d'appréciation ;

---

<sup>(34)</sup> Le texte de l'intervention sera remis ultérieurement.

- les bâtiments industriels : au « sud de la Loire », chaque bâtiment industriel fait l'objet d'un budget annexe ; au « nord de la Loire » c'est un budget annexe unique qui s'appelle l'immobilier d'entreprise ;

- les opérations complexes : par exemple l'opération « Ville-port » à Saint-Nazaire est gérée par cinq budgets (budget principal : les espaces publics ; budget des eaux pour l'eau ; budget de l'assainissement pour l'assainissement ; budget de l'immobilier d'entreprise pour les activités industrielles et commerciales ; budget annexe d'aménagement pour l'aménagement). Ceci nécessite de construire des tableaux de bord financiers spécifiques en dehors des documents comptables.

En matière d'analyse financière, il existe des risques de dérives au fil des années. Une étude des comptes de la Ville de Saint-Nazaire a été réalisée à la fin de l'application de l'instruction comptable M12. Elle a consisté à comparer les analyses faites par six organismes : la Chambre régionale des comptes, la Trésorerie générale, la mairie, deux banques et un cabinet comptable privé. Personne n'avait ni le même schéma d'analyse, ni les mêmes ratios ni les mêmes conclusions.

Il prend comme autre exemple de divergences des pratiques, la mesure du coût d'un élève dans un établissement public primaire. Il existe trois évaluations en fonction de l'objectif : celle qui permet de calculer la participation des communes aux écoles privées, celle qui permet de calculer les échanges intercommunaux et la troisième présentée à la population par le maire.

M. DEMORTIER évoque également le problème des délais. Des informations plus fraîches (et peut-être mieux adaptées) se trouvent souvent en dehors de l'administration, à la Fédération nationale des villes moyennes (FNVM) par exemple.

D'une manière générale, le sens de l'intervention concerne moins la situation telle qu'elle est aujourd'hui que telle qu'elle pourrait être dans quelques années (si rien n'est fait). Il s'appuie sur la connaissance comptable du côté de l'ordonnateur et le constat d'un certain nombre de dérives (rattachements aux exercices, les provisions, par exemple). Un équilibre doit être trouvé entre la libre pratique des communes et la normalisation indispensable dans le cadre des échanges et des comparaisons.

En conclusion, il faut faire un bilan de l'application de l'instruction comptable (les opérations foncières, les fonds de concours, par exemple). Il faut établir un schéma d'analyse financière homogène (les ratios, par exemple). Il en est de même pour l'évaluation du service rendu.

#### **IV - Réactions et compléments à la première partie.**

##### ***DGI***

Les questions suivantes sont posées :

1) M. FREVILLE fait remarquer que le fichier REI est indirectement connu des collectivités locales sous la forme de l'« Etat 1389 » qui contient les informations fiscales de la collectivité. C'est un excellent document de synthèse. Il pose la question du statut de diffusion de cette information.

2) M. FREVILLE souligne également l'importance du dégrèvement pour plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée (**b**) qui s'analyse comme une subvention implicite aux collectivités locales. Cette mesure coûte près de 40 MdF à l'Etat. Elle est calculée par entreprise. Il pose la question de la possibilité d'effectuer une ventilation régionale de ce dégrèvement, conventionnellement au prorata de la taxe professionnelle payée par chaque établissement, par exemple.

3) M. BRIAND demande des précisions sur les dates de mises à disposition des fichiers.

4) M. ROYER s'intéresse aux comptes des EPCI.

Mme ALBERT apporte les réponses suivantes :

1) L'« Etat 1389 » est extrait du fichier « REI diffusable », i. e. qui tient compte du secret fiscal (**c**). Le fichier « REI diffusable » complet est disponible à la vente. Elle fait remarquer que « la règle des 85 % » est importante car elle conduit à rendre non diffusable un grand nombre de résultats en matière de taxe professionnelle dans les petites communes (en réponse à Mme ROUSSEAU).

2) Il serait possible de répartir sur les établissements le dégrèvement accordé à l'entreprise au titre du plafonnement de la valeur ajoutée. Cependant, il s'agirait d'un calcul théorique. En effet, l'entreprise est totalement libre de répartir le bénéfice de ce dégrèvement sur les établissements de son choix.

3) Actuellement est diffusé le fichier REI 1998. Le fichier REI 1999 devrait être disponible en janvier 2000 et vers avril 2000 dans sa version diffusable.



4) Il est possible de reconstituer des éléments de comptes des EPCI à partir des contributions connues de chaque commune adhérente. Le fichier contient les informations suivantes : le type, le nom et l'identifiant (propre à la DGI) du groupement ainsi que les bases, taux et produits.

### **DGCL**

Les questions suivantes sont posées :

1) M. FREVILLE évoque la question des dotations de l'Etat dont chaque commune est informée individuellement. Il pose la question du statut de diffusion de cette information.

2) M. FREVILLE fait état du fait que de plus en plus souvent, les budgets primitifs sont votés en mars, après le vote du compte administratif en février. Ceci conduit à réduire le recours aux budgets supplémentaires. Il pose la question de savoir s'il est possible d'identifier d'une manière générale ce type de comportement.

3) M. CAVAUD pose la question des délais de diffusion qui semblent beaucoup plus longs pour les comptes administratifs que pour les budgets, alors qu'au départ le décalage n'est que de trois mois (fin mars et fin juin).

4) M. CAVAUD pose également la question de la prise en compte des budgets principaux et des budgets annexes, et notamment sa conséquence dans le calcul des ratios.

M. LE GLEAU apporte les réponses suivantes :

1) Les dotations de l'Etat par collectivité ne sont actuellement pas accessibles au grand public. Les raisons de cette situation seront exposées lors de la prochaine réunion. Pour les communes de plus de 10 000 habitants cependant, est diffusé uniquement le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) par habitant. A cette occasion, il est rappelé que les données individuelles du compte administratif ne sont pas diffusées car le propriétaire de cette information est le président de l'exécutif.

2) Il n'est pas fait de distinction entre les budgets selon qu'ils sont votés avant ou après le compte administratif.

3) Les publications relatives aux comptes administratifs contiennent beaucoup plus d'informations élaborées que celles consacrées aux budgets primitifs. Ainsi, par exemple les publications relatives aux départements contiennent une répartition fonctionnelle des dépenses. C'est en partie la raison de délais plus longs pour la publication des comptes administratifs.

4) Ce sont les budgets principaux qui sont centralisés à l'exclusion des budgets annexes. Les ratios sont calculés sur les budgets principaux.

Sur ce point, M. VAUGUET de la DGCP apporte une précision. L'analyse des ratios n'est pas la même selon qu'ils sont calculés sur le budget principal d'une part et sur le compte administratif ou de gestion d'autre part. Dans le premier cas, on ne peut pas prendre en compte les budgets annexes dans le calcul. Dans le second cas, les comptes retracent en classes 6 (charges) et 7 (produits) les opérations des budgets annexes qui sont donc prises en compte dans le calcul des ratios à un niveau agrégé.

### **Ville de Saint-Nazaire**

M. FREVILLE fait tout d'abord remarquer qu'il se confirme que les recettes des collectivités (impôts, dotations de l'Etat et emprunts) sont mieux connues que les dépenses. En second lieu, il rappelle que l'objectif des travaux à caractère statistique du groupe, n'est pas de proposer une modification des instructions comptables. Par contre, il est nécessaire d'avoir un cadre d'analyse financière homogène.

M. OUSSET confirme l'absence de comptables professionnels dans les services des collectivités locales et donc l'hétérogénéité des pratiques. Il souligne également que les investissements peuvent être gérés de diverses manières : la société d'économie mixte d'aménagement ou de gestion, le cadre de la coopération intercommunale, ou encore l'association. La comptabilité publique n'est donc pas la seule source d'information possible.

M. CHAZEAU estime que l'instruction comptable M14 a conduit à une homogénéisation des comportements, contrairement aux pratiques du passé notamment avec l'instruction M12. Il peut subsister une certaine hétérogénéité, mais elle relève pour partie de la liberté communale (par exemple dans le cas des budgets annexes).

M. FREVILLE rappelle l'existence d'une étude du professeur GUENGANT qui montre une grande diversité des interprétations de l'instruction comptable par les grandes villes.

M. ROYER fait remarquer que les résultats vus par le statisticien à un niveau plus agrégé sont peut-être plus robustes pour des comparaisons.

Mme PARENT rappelle que le même débat existe en matière de comptabilité privée d'entreprise.

## **V -Seconde partie consacrée à la comptabilité nationale.**

Trois points seront successivement abordés :

1) Le champ des administrations publiques locales (APUL) : exposé de M. HOURIEZ du Département des comptes nationaux de la Direction générale de l'INSEE ;

2) Les traitements effectués par la DGCP : exposé de Mme PARENT du Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat » de la DGCP ;

3) Les traitements effectués par l'INSEE : suite de l'exposé de M. HOURIEZ.

### **V.1 - Le champ des APUL en « base 1995 » de la comptabilité nationale.**

Le secteur des administrations publiques regroupe des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou de redistribuer le revenu national, leurs ressources étant constituées essentiellement de prélèvements obligatoires. Les deux notions importantes sont celles d'unité institutionnelle et de production non marchande.

L'unité institutionnelle a une autonomie financière et une comptabilité patrimoniale (par exemple : un service communal n'est pas une unité institutionnelle). Elle est non-marchande dès lors que ses ventes ne couvrent pas plus de 50 % de ses coûts de production. En conséquence, par exemple, les syndicats de transports ne font pas partie des administrations publiques.

Les administrations publiques locales regroupent les collectivités locales et organismes divers d'administration locale dont l'action est limitée à une partie du territoire. Sont exclus les organismes locaux d'assurances sociales et les hôpitaux publics.

### **V.2 - Les traitements effectués par le Bureau 5A de la DGCP.**

C'est le Bureau 5A de la DGCP qui élabore pour le compte de l'INSEE et de la Banque de France les comptes nationaux des administrations publiques : Etat, APUL et Sécurité Sociale.

Il est à noter que tous ces travaux ne sont pas publiés en tant que tels.

Le Bureau gère le passage de la comptabilité publique à la comptabilité nationale. Ceci nécessite un très grand détail de l'information. Il existe une table de passage pour chaque plan de comptes.

Il assure l'exhaustivité et la cohérence temporelle des comptes.

Enfin, il assure la cohérence interne des comptes des administrations (par exemple, la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat et celle reçue par les collectivités locales). Le passage à une comptabilité en droits constatés a eu pour conséquence de ne plus privilégier systématiquement les comptes de l'Etat exprimés en terme d'encaissement-décaissement. Chaque écart est donc analysé avec précision.

Il convient de signaler que les APUL comprennent des organismes nationaux à compétence locale (les agences de l'eau, par exemple) et les établissements publics locaux d'enseignement. Par rapport au système précédent de comptabilité nationale, les syndicats et les régies d'eau et assainissement ne font plus partie des APUL mais des sociétés non financières.

Il est à signaler que les travaux de comparaison des résultats avec la Banque de France s'effectuent sur l'ensemble du champ au sens de la comptabilité publique. En effet la Banque de France ne dispose pas de l'information par activité permettant de prendre en compte cette variable. Pour mémoire, l'endettement des unités gérant l'eau et l'assainissement est d'environ 20 MdF.

L'information mobilisée est identique à celle utilisée par le Bureau 6C. Mais il est fait appel à d'autres sources telles que les comptes administratifs (pour la répartition fonctionnelle), les comptes des autres administrations publiques (pour assurer la cohérence), les émissions d'impôts de la DGI et des informations de la DGCL.

Le redressement pour assurer l'exhaustivité est une partie importante du travail. Selon les méthodes choisies on peut obtenir des résultats différents. Avec l'instruction M14, un travail approfondi est mené avec le Bureau 6C pour assurer la cohérence des méthodes et des résultats.

L'élaboration des comptes nationaux peut conduire à des changements conceptuels importants par rapport au cadre de la comptabilité publique. Sont cités deux exemples : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la taxe sur les pylônes sont considérées comme une production de services par la comptabilité nationale et classées en impôts par les instructions comptables (20 MdF) ; la dette au sens de Maastricht est une dette en valeur nominale alors que celle des comptes nationaux est évaluée par la Banque de France au prix du marché.

La mise en cohérence des comptes des administrations publiques en général peut conduire à modifier les résultats « bruts » des comptes des APUL.

En conclusion, Mme PARENT cite cinq raisons de divergences entre les comptes publics et les comptes nationaux :

- un périmètre différent
- des méthodes de redressements différents (cette divergence devrait disparaître à l'avenir)
- la contrainte de mise en cohérence avec d'autres sources
- la contrainte de mise en cohérence avec les comptes des autres sous-secteurs des administrations publiques
- des concepts différents entre les deux systèmes.

Les principales difficultés rencontrées concernent : la qualité de la collecte des EPL (amélioration en cours), les nombreux plans comptables différents qui existent et la répartition fonctionnelle des dépenses avec l'instruction comptable M14.

Enfin Mme PARENT donne deux informations :

- il existe maintenant une codification régionale des dépenses de l'Etat ;
- un document détaillant le traitement des données pour aboutir aux résultats de la comptabilité nationale, pour le secteur des APUL, devrait paraître au milieu de l'année 2000.

### **V.3 - Les traitements effectués par l'INSEE.**

A partir des données fournies par le Bureau 5A de la DGCP, le Département des comptes nationaux de l'INSEE est amené à opérer des retraitements. Il s'agit essentiellement de tenir compte de concepts de comptabilité nationale, non identifiables dans les sources comptables initiales : primes et indemnités d'assurance, crédit-bail, logiciels et logements de fonction. Mais, il convient également de tenir compte de la cohérence d'ensemble entre les secteurs institutionnels, même si les administrations publiques continuent à être une référence essentielle pour les autres secteurs.

## **VI -Exposé de M. SIMBSLER du Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales » de la Direction du budget.**

Tout d'abord, M. SIMBSLER prie les participants de bien vouloir excuser Mme DENNERY qui regrette de ne pas pouvoir assister à cette réunion.

L'intervention sera volontairement brève, compte tenu des éléments qui ont déjà été évoqués et de la contribution écrite par sa Direction.

1. Il indique que la Direction du budget recherche avant tout à améliorer les aspects opérationnels des statistiques disponibles et à accroître la complémentarité avec les autres directions productrices de statistiques.

En effet, les données sont essentiellement utilisées pour évaluer les différentes mesures envisagées dans le domaine des finances publiques locales, notamment lors de la préparation du projet de loi de finances.

Il rappelle toutefois que la Direction du budget est offreuse de statistiques pour une part restreinte de données en calculant avec la DGCL les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales pour environ 280 MdF en 1999. En tant que demandeuse de statistiques, l'ensemble des données disponibles intéresse la Direction du budget.

2. Parmi les huit mesures proposées au groupe de travail, six concernent les données issues des comptes de la comptabilité publique, et deux sont relatives aux données fournies par la comptabilité nationale.

Parmi les données issues de la comptabilité publique, essentiellement deux mesures sont proposées. D'une part, la constitution d'un échantillon standard de collectivités locales pour réduire les délais de mise à disposition

des comptes de l'année écoulée, constitué d'un ensemble représentatif des collectivités locales et dont l'usage devrait être étendu à l'ensemble des producteurs de statistiques. Il serait composé d'un ensemble pondéré de communes, départements, régions et structures intercommunales, pour lesquelles la DGCP fournirait des comptes de gestion consolidés. Cette idée est développée en annexe de la contribution. Deuxièmement, la possibilité d'obtenir ponctuellement, sur demande, les comptes de gestion consolidés d'une collectivité locale auprès de la DGCL.

Ensuite, les mesures 3, 4, 5 et 6 ont toutes pour objectif d'améliorer la transparence de l'information : pouvoir mieux connaître et mieux accéder aux principes, choix et difficultés méthodologiques des différents producteurs de statistiques, avec notamment la DGCP et la DGCL.

Enfin, pour les données fournies par la comptabilité nationale, la problématique qui sous-tend nos deux dernières propositions est identique à celle qui précède : harmoniser les normes et les méthodes d'estimation des grands agrégats nationaux entre les différents producteurs de statistiques et développer des batteries d'indicateurs communs, notamment au niveau européen.

## **VII - Réactions et compléments à la seconde partie.**

M. SCHERRER informe le groupe que pour l'exercice 1998, les comptes de 99,23 % des communes ont été centralisés à ce jour **(d)**. Il manque 250 communes dont deux grandes villes et plusieurs communes des départements d'outre-mer. En 1997, déjà il ne manquait que 150 communes.

Sur ce thème, le débat porte sur les dates de mises à disposition des informations en fonction des besoins des utilisateurs.

M. SCHERRER précise également que le Bureau 6C effectue des redressements individuels. La situation est différente selon que les comptes de l'exercice N-1 sont disponibles ou non. C'est généralement l'évolution des comptes des communes comparables qui est appliquée, en distinguant les sections de fonctionnement et d'investissement.

M. OUSSET estime qu'un effort important de publication et de lisibilité des comptes nationaux doit être fait, tout particulièrement à l'occasion du « changement de base ». Il demande, par exemple une table de passage entre les deux systèmes. Par ailleurs, il propose l'idée, déjà évoquée il y a une dizaine d'années, d'élaborer un « compte intermédiaire » explicitant le passage des données de comptabilité publique aux données de comptabilité nationale.

M. Le GLEAU appuie la demande de diffusion des nouvelles évaluations, notamment pour pouvoir alimenter la publication annuelle de la DGCL intitulée « Les collectivités locales en chiffres ». Par ailleurs, il regrette un certain nombre d'évolutions résultant du nouveau système. Il cite deux exemples : avoir exclu du champ des APUL la majorité des syndicats intercommunaux ou ne plus classer en impôt la TEOM.

M. ROYER rappelle que le cadre de travail du groupe est à caractère statistique. Il ne lui appartient pas de remettre en cause les concepts de la comptabilité nationale (définis sur le plan international), pas plus que les principes de l'instruction comptable M14.

M. FREVILLE souhaite des éclaircissements sur la consolidation des comptes de la part de la DGCP.

M. VAUGUET précise qu'il est possible de consolider mais que l'environnement juridique et technique ne permet pas, en l'état actuel des choses, de systématiser cette démarche.

Une fiche de synthèse sur ce point sera rédigée par le Bureau 6C pour la prochaine réunion.

M. DEMORTIER souhaite des précisions quant au traitement des régies et à la règle des 50 % pour distinguer l'activité marchande ou non marchande en comptabilité nationale. Il revient sur le débat concernant la TEOM.

M. HOURIEZ répond aux différents intervenants sur plusieurs points. Il informe le groupe que des articles sont parus explicitant les changements de méthodes et chiffrant les écarts.**(e)**. Il estime qu'effectivement, le système intermédiaire serait un bon moyen de clarifier le « passage au compte ». Il rappelle que tous les budgets annexes des collectivités locales font partie du champ des APUL. En référence au premier critère de classification qu'il avait cité dans son exposé, ces budgets annexes ne constituent pas des unités institutionnelles au sens de la comptabilité nationale du fait de l'absence d'autonomie de décision. Si ces budgets retracent des activités à caractère industriel ou commercial (cf. second critère), elles seront retracées en branche marchande du secteur institutionnel des APUL.

Mme PARENT précise que l'élaboration d'un système intermédiaire avait été envisagée à l'occasion de la nouvelle instruction comptable M14. Cependant, sa mise en place a soulevé de nombreuses difficultés d'ordre théorique et technique, de telle sorte que ce projet n'a pas été mené jusqu'à son terme.

#### **VIII - Suite des travaux présentée par M. ROYER.**

Le constat est pratiquement terminé.

Il reste à entendre, au début de la prochaine réunion, trois contributions préparées par certains membres du groupe : l'Institut français de l'environnement, le Ministère de l'Équipement et la Direction régionale de l'INSEE de Basse-Normandie.

Le second point de la prochaine réunion sera consacré à revenir sur les pistes d'amélioration évoquées lors des précédentes réunions, afin de mieux les définir et de préparer leur approfondissement.

Enfin, il conviendra de prendre en compte, sous une forme à définir, les aspects internationaux du sujet.

## Précisions de l'auteur du compte-rendu

**(a)** Trésor public : Secteur public local 1997

« Les comptes des communes »

volume 1 : synthèse nationale

volume 2 données individuelles des communes de plus de 10 000 habitants

La documentation française (3ème trimestre 1999)

**(b)** « Plafonnement de la cotisation en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise » (article 1647B sexies du Code général des impôts)

Sur demande du contribuable, la cotisation de taxe professionnelle de chaque entreprise est plafonnée à 3,5 %, 3,8 % ou 4 % (en fonction du chiffre d'affaires) de la valeur ajoutée de l'entreprise. A compter de 1996, la cotisation de taxe professionnelle susceptible d'être plafonnée est une cotisation calculée en fonction des taux votés par les collectivités locales en 1995 ou pour l'année d'imposition s'ils sont inférieurs à ceux de 1995. (Source : « Inventaire général des impôts locaux » Ministère de l'Intérieur - DGCL - La documentation française. Edition de mars 1998).

**(c)** Les règles relatives au secret statistique fiscal en vigueur à la DGI sont les suivantes :

- la donnée agrégée doit concerner au moins 3 unités statistiques dans le cas de la taxe professionnelle et des taxes foncières, et 11 s'il s'agit de la taxe d'habitation ;
- la donnée agrégée ne doit comporter aucune unité statistique représentant à elle seule plus de 85 % du montant agrégé.

**(d)** soit environ 95 % du champ en poids budgétaire.

**(e)** peuvent être cités :

- l'article de Daniel Temam « Vingt après, la comptabilité nationale s'adapte » dans la revue « Economie et statistique » (N° 318, 1998-8)
- le dossier intitulé « La nouvelle base de comptabilité nationale » dans la revue « Economie et statistique » (N 321-322, 1999-1/2)
- le dossier de François Lequiller intitulé « Comptes nationaux : la nouvelle base 95 » dans la revue « Courrier des statistiques » (n°87-88 décembre 1998)
- une nouvelle revue intitulée « Méthode base 95 » sous le triple timbre de l'INSEE, de la Banque de France et du Trésor public, dont le numéro 1 est sortie en mai 1999.

Note Bene : ces articles peuvent être consultés sur le site Internet de l'INSEE :

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

rubrique « Comptes nationaux »

### Liste des personnes présentes à la réunion du groupe de travail du 14 octobre 1999

Nom	Organisme
Mme ALBERT	Direction générale des impôts (DGI) Bureau CS4 « Etudes et statistiques en matière fiscale »
M. BAUDELET	Caisse nationale du crédit agricole (CNCA)
M. BRANTHOMME	Banque de France : Direction des études et statistiques monétaires (DESM)
M. BRIAND	INSEE : Direction régionale de Basse-Normandie
M. CAVAUD	INSEE : Département de l'action régionale
Mme CHAMPAGNE	Direction générale des impôts (DGI) Chargée du Bureau CS4 « Etudes et statistiques en matière fiscale »
M. CHAUVEL	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF)
M. CHAZEAU	Trésorier payeur général de l'Isère
Mme CHEVALIER	Ministère de l'équipement, des transports et du logement Service économique et statistique (SES)
M. DEMORTIER	Secrétaire général adjoint aux finances de la ville de Saint-Nazaire
M. EYSSARTIER	Direction de la prévision Chef du bureau D1 « Administrations »
M. FREVILLE	Président de la formation Statistiques régionales et locales du CNIS
M. HOURIEZ	INSEE : Département des comptes nationaux
M. LE GLEAU	Direction générale des collectivités locales (DGCL) Chef du Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL)
Mme OSTRIC	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat »
M. OUSSET	Université de Montpellier I
Mme PARENT	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat »
Mme ROUSSEAU	IFU (Paris VIII) - Observatoire de l'économie et des institutions locales (OEIL) IUP (Paris XII)
M. ROYER	INSEE : Chef du Département de l'action régionale
M. SCHERRER	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. SIMBSLER	Direction du budget Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales »
M. VAUGUET	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. VICAIRE	INSEE : Direction régionale d'Ile de France
M. VIENNOT	Institut français de l'environnement (IFEN)

### Liste des personnes absentes et excusées

Nom	Organisme
Mme AMIEL	INSEE : Secrétaire générale adjointe du CNIS
M. BOURNAY	INSEE : Département des comptes nationaux
Mme DENNERY	Direction du budget Chef du Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales »
Mme DUTRECH	INSEE : CNIS
M. GARMIRIAN	EAPB - BGA Conseil
M. JURQUET	Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) de Provence-Alpes-Côte d'Azur
Mme SOLEILHAVOUP	INSEE : CNIS

## Annexe n° 6

### **Compte-rendu de la quatrième réunion du groupe de travail du CNIS du 28 octobre 1999 sur la connaissance statistique des finances publiques locales <sup>(35)</sup>**

Sont remis en séance les textes, provisoires <sup>(36)</sup>, suivants :

- 1) intervention de M. EYSSARTIER de la Direction de la prévision (DP) (cf. annexe n°27),
- 2) quelques pistes d'amélioration de la connaissance des finances publiques locales, proposées par les rapporteurs.

M. FREVILLE annonce les deux grandes parties de la réunion. La première sera consacrée à la fin de l'état des lieux tant du côté de l'offre que de la demande d'information : la DP, le Ministère de l'Équipement, des transports et du logement (METL), l'Institut français de l'environnement (IFEN) et la Direction régionale de l'INSEE de Basse-Normandie. La seconde partie aura pour objet l'analyse des sujets pouvant constituer des pistes d'amélioration de l'information statistique.

#### **I - L'offre et la demande d'information : suite et fin des présentations de l'état des lieux.**

##### **I.1.a - Exposé de M. EYSSARTIER Chef du Bureau D1 « Administrations » de la DP.**

La Sous-direction D « Finances publiques » de la DP établit essentiellement des prévisions, notamment du déficit public à court et moyen terme, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances par exemple, ou de l'élaboration du pacte de stabilité déposé à la Commission européenne.

Par ailleurs, pour le compte et en lien avec l'INSEE, les bureaux D1 et D2 « Etudes fiscales » estiment le compte provisoire des administrations publiques, dont les administrations publiques locales (APUL), dans le cadre conceptuel de la comptabilité nationale. Les comptes semi-définitif et définitif sont élaborés quant à eux par la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), la Banque de France et l'INSEE. Les comptes provisoires de l'année N sont réalisés au cours du mois de février de l'année (N+1).

A cette date, les recettes de l'ensemble des APUL sont connues en niveau à 95 %. Ce fait concerne autant les ressources fiscales que les transferts de l'Etat. Le partage selon le type de collectivité (communes, départements et régions) n'est pas connu de la DP. La DP procède à la mise en cohérence des flux entre les administrations publiques en construisant un tableau du type « secteur verseur - secteur receveur ».

Par contre les dépenses ont un caractère beaucoup plus prévisionnel. Jusqu'à présent, ces prévisions s'appuyaient sur des informations sur les neuf premiers mois de l'année fournies par la DGCP. Cette année (compte provisoire de l'exercice 1998) douze mois de réalisation étaient disponibles. La Direction des affaires économiques et internationales (DAEI) du METL fournit des informations conjoncturelles sur l'activité du bâtiment et des travaux publics, pour apprécier l'évolution de l'investissement. Enfin sont utilisées des informations sur l'endettement fournies par la Banque de France et des données sur la trésorerie des collectivités locales.

Les principales difficultés concernent les prévisions des effectifs et des consommations intermédiaires (concept sensiblement différent de celui des dépenses de fonctionnement), ainsi que la connaissance du champ en dehors des collectivités territoriales.

##### **I.1.b - Réactions.**

M. SCHERRER rappelle la publication d'informations conjoncturelles infra-annuelles par la DGCP (a).

Les questions concernent la connaissance des effectifs et le passage en SEC95 à la notion de « droits et obligations ».

##### *Les effectifs.*

---

<sup>(35)</sup> Les lettres entre parenthèses renvoient à quelques compléments regroupés à la fin du document.

<sup>(36)</sup> Le texte définitif de l'intervention de la DP est joint au présent compte-rendu.



Il existe deux sources principales d'informations :

- l'enquête réalisée par l'INSEE sur les personnels des collectivités territoriales et des services publics locaux, dite COLTER, dont la publication des résultats est relativement tardive (**b**). Une réflexion sur la rénovation de cette enquête est en cours.

- l'exploitation par le Service SETL et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) des « Rapports sur l'état de la collectivité » présentés au comité technique paritaire (CTP) des collectivités de plus de 50 salariés. Dans ce dernier cas, il s'agit moins d'analyser les niveaux que la structure des effectifs employés.

Une troisième source peut être mentionnée. Il s'agit des déclarations annuelles de données sociales (DADS) exploitées par l'INSEE.

Toutes ces sources ne peuvent cependant pas répondre à la demande d'estimation des effectifs de l'année N dès février de l'année N+1.

### ***Les droits constatés. (c)***

Dans le nouveau système européen des comptes (SEC95), le moment d'enregistrement des flux monétaires est changé. Le principe général est de passer d'un enregistrement en termes d'encaissement-décaissement à une comptabilisation au moment du fait générateur (i. e. l'événement qui donne naissance au flux monétaire en question). Une des difficultés tient à l'hétérogénéité des modes de comptabilisation : en droits constatés (entreprises privées, communes depuis la M14 ou organismes de sécurité sociale) ou en encaissement-décaissement (Etat, départements et régions, par exemple).

Il reste des discussions sur ce sujet tant à Eurostat sur le plan théorique que dans chaque Etat sur son application.

### **I.2 - Exposé de Mme CHEVALIER du Service économique et statistique (SES) du METL (cf. annexe n°28).**

L'enquête sur les investissements en bâtiment et travaux publics des collectivités locales (COLLOC) existe depuis 1979. Elle a été profondément rénovée en 1997. Sont interrogés par voie postale l'ensemble des régions et des départements, ainsi qu'un échantillon de 7 000 communes et de 3 000 établissements intercommunaux. L'information est extraite des comptes d'immobilisations du budget primitif et du compte administratif de l'année (N-1) et du budget primitif de l'année N. Les résultats sont disponibles au mois de mai de l'année N pour les régions et les départements et au cours de l'été de l'année N pour les communes (**d**).

Une des principales difficultés est le suivi des syndicats intercommunaux. Au départ, l'échantillon a été extrait du fichier SIREN. Les statisticiens régionaux de l'équipement ont vérifié ensuite « sur le terrain » l'activité réelle de ces syndicats en matière de bâtiment et de travaux publics. Il n'a pas encore été possible de mettre en place un suivi annuel régulier. Il y a une grande « volatilité » de l'échantillon.

### **I.3 - Exposé de M. VIENNOT de l'IFEN (cf. annexes n°34 et 35).**

L'IFEN est intéressé à un double titre aux travaux de ce groupe de travail. D'une part, il assure le secrétariat de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement. D'autre part, il doit répondre à des demandes émanant, par exemple, d'Eurostat, sur les investissements des collectivités locales dans ce domaine. L'IFEN réalise trois enquêtes :

- 1) une enquête « sur les interventions des conseils généraux et régionaux en matière d'environnement » ;
- 2) une enquête : « Les collectivités locales et l'environnement / Volet Déchets » ;
- 3) une enquête : « Les collectivités locales et l'environnement / Volet Eau et assainissement ».

Ces deux dernières enquêtes sont réalisées sous forme d'entretiens conduits par le réseau des statisticiens agricoles auprès d'un échantillon de 5 000 organismes.

Il est à noter que les dépenses des collectivités locales représentent 30 % du total national consacré à l'environnement.

Les préoccupations de l'IFEN portent sur la fonction des dépenses. D'une manière générale, ce souci concerne d'autres domaines tels que par exemple la culture, l'action sociale ou l'éducation. La question qui est posée est de savoir si l'information peut être directement reprise de la comptabilité, par l'intermédiaire d'une nomenclature fonctionnelle, ou si chaque collectivité doit reconstruire l'information à partir de ses propres données, spécifiques.

**I.4.a - Exposé de M. BRIAND de la Direction régionale de l'INSEE de Basse-Normandie (cf. annexe n°31).**

Dans le cadre d'une convention signée en 1996, la Trésorerie générale de Basse-Normandie et la Direction régionale de l'INSEE ont conduit en partenariat une étude sur les collectivités locales de la région. Ceci a conduit à une publication en février 1999 intitulée « Panorama économique et financier des collectivités locales bas-normandes ». Les thèmes abordés sont très nombreux. En introduction, sont présentés l'emploi, les aides économiques, les comptes de la région et les départements. Les deux grandes parties de l'étude sont consacrées l'une aux comptes des communes, l'autre aux activités et à quelques informations financières des structures intercommunales. Une grande partie des résultats sont représentés par des cartes.

Le choix a été fait de privilégier les partenariats locaux pour obtenir l'information notamment dans le but de la faire valider. Une des principales difficultés a concerné l'état des lieux des syndicats intercommunaux, tant en ce qui concerne leur existence « effective » que la qualification de leurs compétences. L'étude a permis de rassembler de très nombreuses informations. L'accès à celles-ci reste limité aux administrations de l'Etat. Par ailleurs, les détenteurs de l'information peuvent estimer inopportun de diffuser certaines informations dites « sensibles » (les taux des quatre taxes locales par exemple).

Pour l'avenir (si l'information est rendue disponible), deux axes nouveaux seraient privilégiés: les ressources de transferts des collectivités (de l'Europe, de l'Etat, entre collectivités) et l'intercommunalité sous l'angle du financement.

**I.4.b - Réactions.**

L'essentiel du débat qui suit est consacré au statut de l'information.

***Le statut de l'information.***

Il y a la théorie et la pratique.

En pratique, il peut y avoir des restrictions (exemples cités en Basse-Normandie par M. BRIAND) ou au contraire une large ouverture (exemple de l'Ille et Vilaine cité par M. FREVILLE).

La loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale (J. O. du 8 février 1992), dite « ATR », a étendu le droit d'accès à l'information en remplaçant les mots « Tout habitant ou contribuable... » par « Toute personne physique ou morale... ». Ceci concerne notamment : les communes, les établissements publics administratifs des communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions. La loi prévoit également que l'information peut être obtenue soit auprès de la collectivité locale, soit auprès des services extérieurs de l'Etat. En conséquence, la diffusion devrait être large (M. OUSSET).

M. ROYER estime qu'il convient de distinguer deux logiques : celle du droit d'accès et celle du droit de diffusion. La loi ATR développe le droit d'accès. L'opérateur qui détient l'ensemble des informations peut apprécier l'étendue souhaitable de sa diffusion. La diffusion ne peut pas être plus large que le droit d'accès (respect de la règle de confidentialité) mais peut être plus restreinte. La mission principale de certains détenteurs de l'information (DGI, DGCP, Ministère de l'Intérieur) n'est pas la diffusion des données. Ils peuvent donc être en droit d'estimer que la diffusion très large des informations qu'ils détiennent est contraire à leur mission principale. En la matière, il convient d'adopter la « politique des petits pas » : les études qui ont été faites jusqu'à présent montrent l'intérêt de la démarche et pourraient ainsi être étendues à d'autres régions.

M. FREVILLE met en garde contre le mauvais usage de l'information qui peut entraîner des blocages dans les coopérations futures entre partenaires (la publication d'un seul taux isolé de fiscalité directe d'une commune, par exemple). M. OUSSET prend l'autre exemple de la diffusion de données non consolidées qui peut conduire également à des diagnostics complètement erronés.

M. SCHERRER fait état de la circulaire interministérielle relative au droit à la communication par les services déconcentrés de l'Etat <sup>(37)</sup>. Elle fixe une liste limitative des informations pouvant être communiquées. Elle ne fait pas mention de transmission informatique. Elle oblige à informer l'exécutif de la collectivité locale.

***Autres précisions.***

Le coût de l'étude réalisée en Basse-Normandie peut être estimé à une personne à plein-temps pendant quinze mois.

---

<sup>(37)</sup> La circulaire est jointe en annexe au présent compte-rendu.

Les autres demandes, connues, qui s'expriment dans la région ont un caractère opérationnel : analyse des zones d'activité, l'adduction d'eau et l'assainissement, les ordures ménagères. Il n'y a pas de demande formalisée pour une connaissance très générale des finances publiques locales.

## **II - Les pistes d'amélioration possibles.**

M. ROYER présente, au nom des rapporteurs, les propositions de pistes d'amélioration qui ressortent des réunions précédentes. Il s'agirait d'approfondir ces sujets afin de déterminer la manière dont ils pourraient aboutir à des recommandations d'amélioration par le CNIS de la connaissance des finances publiques locales. Il s'agit d'une étude de faisabilité pour l'avenir. Le but n'est pas de résoudre tous les problèmes posés pour le rapport final prévu au printemps 2000.

13 thèmes ont été dégagés. M. LE GLEAU propose d'y ajouter le thème à part entière de l'intercommunalité. Les thèmes sont les suivants :

### *I Cadres de connaissance.*

- (1) 1/ Un compte satellite.
- (2) 2/ Un système intermédiaire.
- (3) 3/ Un échantillon.

### *II Analyses techniques.*

- (4) 1/ Confronter des données de patrimoine (ex. : l'endettement).
- (5) 2/ Confronter des données de source Etat et collectivités locales.
- (6) 3/ La nomenclature fonctionnelle d'activité.
- (7) 4/ La consolidation des comptes des collectivités locales.
- (8) 5/ L'analyse financière (ex. : les ratios de gestion).

### *III Aspects régionaux.*

- (9) 1/ Accélérer la régionalisation des comptes nationaux en central.
- (10) 2/ Favoriser les travaux locaux en partenariat.

### *IV Aspects internationaux.*

- (11) Présentation des systèmes d'information de pays de l'OCDE.

### *V Diffusion.*

- (12) 1/ Notes de méthode de la comptabilité nationale.
- (13) 2/ Clarification sur la disponibilité de l'information (coûts, délais, supports, etc.).

- (14) *VI L'intercommunalité.*

Très schématiquement, le tableau ci-dessous retrace les principaux centres d'intérêts explicitement cités (X) par les participants qui se sont exprimés :

<b>Participants :</b>	<b><u>THEMES</u></b>													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
<b>BdF</b>				X										
<b>Budget</b>			X											
<b>CNCA</b>	X	X						X			X			
<b>DAEI/SES</b>			X											X
<b>DGCL</b>		X		X	X	X		X						X
<b>DGCP 5A</b>	X			X	X	X								
<b>DGCP 6C</b>			X	X	X	X	X	X		X	X		X	X
<b>DGI</b>			X											
<b>IAURIF</b>	X												X	X
<b>IFEN</b>	X					X								
<b>INSEE (CN)</b>	X	X												
<b>INSEE (DR)</b>					X	X	X				X			X
<b>OUSSET</b>							X							

M. JURQUET fait observer qu'en l'état actuel de l'information, il n'a pas connaissance de demandes particulières sur le sujet dans sa région. Ceci est peut-être dû à l'absence, l'insuffisance ou la méconnaissance de l'offre. Il propose de recueillir quelques avis à partir de la liste des thèmes proposés.

Quelques-unes des premières remarques à partir de ces thèmes sont les suivantes :

**1** : Les comptes satellites décrivent des activités (recherche, éducation, logement, tourisme, etc.) et non pas des secteurs institutionnels. Peut-on définir une activité du service public local ? Les comptes satellites suivent le cadre conceptuel de la comptabilité nationale. Outre des informations financières, ils peuvent contenir des données physiques. Ils cherchent à analyser les circuits de financement : payeurs et bénéficiaires. La mise en place d'un tel compte irait tout à fait dans le sens des préoccupations des auteurs de nombreux rapports sur les finances publiques locales (Conseil des impôts, PICQ, DELAFOSSE, par exemple) <sup>(38)</sup>. Il existe l'Observatoire des finances locales qui joue notamment un rôle de synthèse de l'information.

**2** : La mise en place d'un système intermédiaire est une demande qui avait été exprimée par l'INSEE il y a quelques années. Il s'agirait de mieux comprendre le passage des comptes de la comptabilité publique aux opérations de la comptabilité nationale. Contrairement au système intermédiaire d'entreprises, un tel système pour les APUL nécessiterait sans doute de disposer d'un très grand détail de l'information.

**3** : La question se pose de la représentativité éventuellement régionale de l'échantillon, notamment pour l'Île de France, et par type de collectivité. La difficulté technique est grande pour toutes les formes d'intercommunalités et tout particulièrement les syndicats. En moyenne le budget d'un EPCI est de

<sup>(38)</sup> Une bibliographie communiquée par le Professeur OUSSET est jointe en annexe au présent compte-rendu.

300 000 francs, mais la dispersion est très grande. Par ailleurs, le budget n'est pas obligatoirement le seul critère à prendre en compte pour appréhender l'activité d'un syndicat. Certains n'ont en effet qu'un rôle de collecteur et de redistributeur de fonds. Par ailleurs, certains syndicats n'ont qu'une activité intermittente. Une autre idée est avancée également de constituer, par exemple, un échantillon de territoires comprenant toutes les collectivités.

**5** : Ce point pourrait être étendu à l'identification des financements européens.

**6** : Le sujet doit être élargi à la présentation fonctionnelle, en général, des comptes, et non pas limité à la seule NFA. L'idée de la mise en place d'une enquête spécifique avait été évoquée lors d'une réunion précédente.

**7** : Ce sujet renvoie au périmètre à retenir : budgets annexes et EPCI, sociétés d'économie mixte et associations.

**12** : Il est prévu une concertation des services concernés par l'élaboration des comptes.

**13** : Il y a eu des évolutions dans le sens d'une plus large diffusion de l'information par rapport à il y a dix ans, par exemple.

### **III - Suite des travaux.**

Compte tenu des diverses réactions suscitées par les premières propositions, un nouveau document sera élaboré. Il devrait conduire à rassembler les thèmes assez proches afin de limiter le nombre de sous-groupes de travail. Il tentera d'afficher également plus explicitement les objectifs poursuivis.

Des contacts individuels seront pris dans les prochaines semaines pour constituer les sous-groupes.

Les prochaines réunions « plénières », de l'ensemble des membres du groupe de travail sont fixées les :

***Jeudi 20 janvier 2000***

**(annulée)**

***Jeudi 2 mars 2000***

Elles seront consacrées à la présentation des propositions de recommandations telles qu'elles ressortiront des différents sous-groupes.

### Précisions.

(a) Le tableau ci-dessous retrace les informations publiées relatives à l'exercice 1998

Champ :	Période	Nom de la publication	Numéro	Date de publication
Communes (1)	5 premiers mois	Conjoncture communale	n°16	Septembre 1998
Communes (1)	9 premiers mois	Conjoncture communale	n°17	Décembre 1998
Départements (2)	9 premiers mois	Conjoncture départementale	(*)	Janvier 1999
Régions (3)	9 premiers mois	Conjoncture régionale	(*)	Janvier 1999
Communes (1) Départements (2) Régions (3)	année (**)	Finances locales : premiers résultats	n°5	Juin 1999

(\*) publication non référencée

(\*\*) y compris jours complémentaires

(1) exhaustif pour les communes de plus de 50 000 habitants et échantillon pour les moins de 50 000.

(2) exhaustif

(3) exhaustif

(b) Les résultats de cette enquête sont publiés dans la collection « INSEE-Résultats » série « Emploi-revenus » dont le dernier numéro paru est le suivant :

- Résultats au 31 décembre 1993, 1994 et 1995 :  
Tome 1 : Services (n°133-134 - Mars 1998)  
Tome 2 : Emplois (n°135 - Mars 1998)
- Résultats au 31 décembre 1994, 1995 et 1996 : à paraître début 2000

(c) Voir sur ce point notamment l'article de Virginie MADELIN intitulé « Les comptes des secteurs institutionnels : de la base 80 à la base95 » pages 38 et 39 dans la revue « Economie et statistique » (N 321-322, 1999-1/2).

(d) La rénovation de l'enquête à partir de l'exercice 1997 a entraîné un certain nombre de difficultés techniques qui n'ont pas permis, jusqu'à présent, de publier des résultats. La dernière publication disponible concerne l'exercice 1996, et donc avant la rénovation. C'est pourquoi il n'a pas paru utile de la joindre au présent compte-rendu.

### Liste des personnes présentes à la réunion du groupe de travail du 28 octobre 1999

Nom	Organisme
M. AIT AHMED	Groupe d'étude et de réflexion interrégional (GERI)
Mme ALBERT	Direction générale des impôts (DGI) Bureau CS4 « Etudes et statistiques en matière fiscale »
M. BAUDELET	Caisse nationale du crédit agricole (CNCA)
M. BRANTHOMME	Banque de France : Direction des études et statistiques monétaires (DESM)
M. BRIAND	INSEE : Direction régionale de Basse-Normandie
M. CAVAUD	INSEE : Département de l'action régionale
Mme CHAMPAGNE	Direction générale des impôts (DGI) Chargée du Bureau CS4 « Etudes et statistiques en matière fiscale »
Mme CHANQUOY-JACQUET	Direction de la prévision Bureau D1 « Administrations »
M. CHAUVEL	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF)
Mme CHEVALIER	Ministère de l'équipement, des transports et du logement Service économique et statistique (SES)
Mme DENNERY	Direction du budget Chef du Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales »
M. EYSSARTIER	Direction de la prévision Chef du bureau D1 « Administrations »
M. FAKHOURY	Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)
M. FREVILLE	Président de la formation Statistiques régionales et locales du CNIS
M. HOURIEZ	INSEE : Département des comptes nationaux
M. JURQUET	Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) de Provence-Alpes-Côte d'Azur
M. LE GLEAU	Direction générale des collectivités locales (DGCL) Chef du Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL)
M. OUSSET	Université de Montpellier I
Mme PARENT	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat »
M. PFISTER	Ministère de l'équipement, des transports et du logement Service économique et statistique (SES)
M. ROYER	INSEE : Chef du Département de l'action régionale
M. SCHERRER	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. SIMBSLER	Direction du budget Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales »
M. VIENNOT	Institut français de l'environnement (IFEN)

### Liste des personnes absentes et excusées

Nom	Organisme
M. CHAZEAU	Trésorier payeur général de l'Isère
M. de BOISSIEU	Président de la formation Monnaie, finance, balance des paiements du CNIS
M. GARMIRIAN	EAPB - BGA Conseil
Mme ROUSSEAU	IFU (Paris VIII) - Observatoire de l'économie et des institutions locales (OEIL) IUP (Paris XII)
M. SARRAZIN	Groupe d'étude et de réflexion interrégional (GERI)
M. VAUGUET	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »

## Annexe n° 7

### **Compte-rendu de la cinquième réunion du groupe de travail du CNIS du 2 mars 2000 sur la connaissance statistique des finances publiques locales**

L'objet de la réunion est la présentation des conclusions des trois sous-groupes de travail qui se sont réunis :

- n°2 « Les études locales » ;
- n°3 « Un échantillon » ;
- n°5 « La consolidation des comptes, l'intercommunalité et les financements croisés ».

Les textes des propositions des sous-groupes sont joints en annexe (*cf. annexes n°11, n°13 et n°10*). En conséquence, les interventions des responsables des sous-groupes ne sont pas relatées. Seules sont mentionnées les réflexions qu'elles ont suscitées.

#### **I - Présentation par M. SCHERRER des propositions du sous-groupe consacré à l'échantillon.**

Les débats conduisent aux réflexions suivantes :

- trois demandes de type différent apparaissent :
  - un échantillon pour suivre la conjoncture : les variables intéressantes sont l'investissement et la fiscalité ;
  - un échantillon permettant de construire une maquette : il s'agirait de retracer les liens financiers entre les collectivités, par exemple ;
  - un échantillon permettant de suivre ou de décrire un thème particulier, tel que celui de l'intercommunalité par exemple.

D'autres thèmes sont abordés :

- un ouvrage de synthèse est prévu par la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ; il existe actuellement la publication annuelle de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) intitulée « Les collectivités locales en chiffres » et le rapport annuel de l'Observatoire des finances locales (OFL) ;
- la nécessité est ressentie d'un guide des statistiques des finances publiques locales précisant les données produites, par qui, les définitions, etc. ;
- le souhait de clarifier le passage des comptes de comptabilité publique aux opérations de comptabilité nationale est réaffirmé ; dans un certain nombre de cas, la nouvelle base des comptes nationaux a accentué l'écart entre les deux domaines (régies industrielles et commerciales exclues des administrations publiques locales ; taxe d'enlèvement des ordures ménagères exclue des impôts de la comptabilité nationale).

#### **II - Présentation par M. LE GLEAU des propositions du sous-groupe consacré à la consolidation des comptes, l'intercommunalité et les financements croisés.**

Les débats conduisent aux réflexions suivantes :

- il est important de préciser les raisons pour lesquelles la consolidation des comptes est demandée :
  - dans le domaine bancaire, la consolidation n'est pas toujours souhaitée ; les « agences de rating » veulent au contraire connaître tout le détail des opérations entre les structures ; la consolidation masque une réalité ;
  - la nécessaire agrégation au plan statistique conduit à supprimer les double-comptes ; la consolidation peut permettre de mieux comparer en « annulant » les effets des structures.
- l'idée d'une consolidation « universelle » (toute opération et toute collectivité) n'est pas réaliste :
  - le domaine est extrêmement mouvant en particulier actuellement avec les nouvelles dispositions législatives ;



- au plan central, il est difficile de systématiser les traitements ; il est indispensable de bien connaître les structures juridiques et les pratiques locales ;

- quelques domaines seraient particulièrement intéressants : les frais de personnel, l'investissement et la fiscalité ;

- il est indispensable de proposer une méthode afin de pouvoir comparer les résultats obtenus.

D'autres thèmes sont abordés :

- le sous-groupe de travail a exprimé la demande d'une mise à disposition de l'information relative aux dotations de l'Etat par commune.

### **III - Présentation par M. ROYER des propositions du sous-groupe consacré aux études locales.**

Les débats conduisent aux réflexions suivantes :

- l'idée d'un Observatoire local a été évoquée dans le sous-groupe de travail ; le sujet prête à discussion ; il est peut-être prématuré de l'institutionnaliser et de le systématiser dans toutes les régions ; par contre, dans cet esprit, des contacts informels peuvent être créés ou développés en fonction du contexte local ;

- le statut de l'information individuelle est délicat ; il peut être difficile de réaliser une étude sur une zone particulière sans citer telle ou telle collectivité ; la question concerne en particulier les petites communes et celles accueillant un site exceptionnel ; ni la DGCL ni la DGCP ne s'estiment propriétaires de l'information ; la DGCL publie les données fixées par la loi pour les communes de plus de 10 000 habitants ; la DGCP sollicite l'accord des associations d'élus ; si les informations sont solides et les commentaires pertinents, la diffusion de données individuelles se fait sans difficultés, en Bretagne par exemple.

### **IV - Suite des travaux.**

La prochaine réunion du groupe de travail est fixée le :

***Jeudi 27 avril 2000***

***Bâtiment Vauban Nord 3 salle 1060***

***à Bercy***

Elle portera sur les deux derniers thèmes de réflexions à savoir « une présentation fonctionnelle des comptes » et « les agrégats » et une première synthèse des recommandations.

### Liste des personnes présentes à la réunion du groupe de travail du 2 mars 2000

Nom	Organisme
M. BAUDELET	Caisse nationale du crédit agricole (CNCA)
Mme BOYER	association AFIGESE-CT (*)
Mme CAVALIER-GODINEAU	INSEE : CNIS
M. CAVAUD	INSEE : Département de l'action régionale
M. de BOISSIEU	Président de la formation Monnaie, finance, balance des paiements du CNIS
M. DELAROCHE	Ville de Rennes
M. DEMORTIER	Secrétaire général adjoint aux finances de la ville de Saint-Nazaire association AFIGESE-CT (*)
Mme FAURE	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. FEFEU	Direction générale des impôts (DGI) Bureau CS4 « Etudes et statistiques en matière fiscale »
M. FREVILLE	Président de la formation Statistiques régionales et locales du CNIS
M. HAY	Crédit local de France - Dexia
M. JURQUET	Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) de Provence-Alpes-Côte d'Azur
M. LE GLEAU	Direction générale des collectivités locales (DGCL) Chef du Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL)
M. MARQUET	Ville de Roanne association AFIGESE-CT (*)
M. MATHIEU	Assemblée des départements de France (ADF)
Mme OSTRIC	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat »
M. PFISTER	Ministère de l'équipement, des transports et du logement Service économique et statistique (SES)
M. ROUSSEL	Ministère de l'équipement, des transports et du logement Service économique et statistique (SES)
M. ROYER	INSEE : Chef du Département de l'action régionale
M. SCHERRER	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. VICAIRE	INSEE : Direction régionale d'Ile de France
M. VIENNOT	Institut français de l'environnement (IFEN)

### Liste des personnes absentes et excusées

Nom	Organisme
M. BRIAND	INSEE : Direction régionale de Basse-Normandie
M. CAMESELLA	INSEE : Direction régionale de Haute-Normandie
M. GARMIRIAN	EAPB - BGA Conseil
M. HOURIEZ	INSEE : Département des comptes nationaux
M. OUSSET	Université de Montpellier I
Mme SALICETTI	Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)
M. TOURDJMAN	Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (CNCEP)

(\*) Association Finances-Gestion-Evaluation des Collectivités Territoriales



## Annexe n° 8

### **Compte-rendu de la sixième réunion du groupe de travail du CNIS du 22 juin 2000 sur la connaissance statistique des finances publiques locales**

L'objet de la réunion est la présentation des conclusions des deux derniers sous-groupes de travail qui se sont réunis :

- n°4 « Une présentation fonctionnelle des comptes » ;
- n°1 « Les agrégats ».

Les textes des propositions des sous-groupes sont joints en annexe (cf. *annexes n°9 et n°12*). En conséquence, les interventions des responsables des sous-groupes ne sont pas relatées. Seules sont mentionnées les réflexions qu'elles ont suscitées.

#### **I - Présentation par Mme PARENT des propositions du sous-groupe consacré à la présentation fonctionnelle des comptes.**

M. FREVILLE estime que la présentation fonctionnelle des comptes des communes était relativement facile avant 1965, est devenue plus difficile avec l'instruction comptable M12 et impossible avec l'instruction comptable M14.

Les enquêtes statistiques par domaine (culture, sport, environnement, etc.) risquent d'aboutir à des surestimations de chaque fonction en l'absence de vue d'ensemble.

Les avis sont partagés sur l'utilité d'une telle présentation. La demande est, peut-être, plus forte au plan national qu'au plan local.

Il convient de mettre en regard les charges de travail que nécessite une telle présentation.

Un guide ou un manuel de codification serait bienvenu pour assurer une plus grande homogénéité.

#### **II - Présentation par M. EYSSARTIER des propositions du sous-groupe consacré aux agrégats.**

La volonté générale des participants est d'éclairer les utilisateurs des statistiques sur les principales différences entre les deux grands systèmes d'information que sont la comptabilité publique et la comptabilité nationale.

*« La notion de système intermédiaire a deux objectifs : elle facilite la construction des comptes pour les comptables nationaux, elle permet un dialogue avec les utilisateurs, notamment par retour vers les fournisseurs de chiffres. Un SI est en effet un reclassement dans les concepts de la comptabilité nationale de chiffres tirés du système de comptabilité utilisé dans un secteur donné, sans modification des évaluations (le travail des comptables nationaux est justement de rendre ces évaluations compatibles entre elles pour l'ensemble de l'économie nationale). »<sup>(39)</sup>*

*« La notion de compte satellite est elle aussi largement tournée vers les utilisateurs, en majorité des autorités publiques dans ce cas et souvent à travers une "commission des comptes de ..." . Il s'agit de présenter, en cohérence avec le cadre central, mais en utilisant des concepts ou des mesures différents, parfois même non monétaires, des comptes détaillés d'un aspect particulier de la réalité économique et sociale. » (ibidem)*

L'hypothèse d'un compte satellite est écartée par le groupe de travail.

En référence au système intermédiaire d'entreprises, le groupe propose un système intermédiaire des administrations publiques locales.

M. OUSSET rappelle l'existence des comptes simplifiés des administrations publiques en base 1980 des comptes nationaux. *« Les données présentées dans ces tableaux sont extraites des comptes des secteurs institutionnels ou de leurs subdivisions. (...) Ces comptes sont simplifiés dans la mesure où ils ne font apparaître ni les soldes intermédiaires, ni les flux fictifs (cotisations et prestations fictives, consommation finale et*

---

<sup>(39)</sup> « Comptes nationaux : la future base 90 » de Jacques BOURNAY (Courrier des statistiques n°69 de mars 1994).

*production non marchande) introduits par le système élargi de la comptabilité nationale ; en revanche, afin de maintenir une cohérence stricte avec les comptes des secteurs institutionnels, aucune consolidation de flux internes n'est effectuée. »<sup>(40)</sup>*

Il convient de définir précisément le champ des unités statistiques et des opérations.

M. LE GLEAU demande que le plus grand détail soit publié afin de permettre les reclassements pertinents selon les utilisateurs. En comptabilité nationale, par exemple, les syndicats d'eau et d'assainissement ne font plus partie des administrations publiques locales ; la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'est plus considérée comme un impôt mais comme le paiement d'un service.

Mme PARENT précise que dans le cas des administrations publiques, un système intermédiaire n'est pas le point de passage obligé à la comptabilité nationale, contrairement au cas du système intermédiaire d'entreprises. Le passage de la dette des collectivités locales à la dette brute en valeur nominale non consolidée des comptes nationaux est un exemple simple (*cf. annexe 16*).

### **III - Les recommandations.**

La suite de la réunion est consacrée au plan du rapport et à la rédaction des recommandations.

### **IV - Suite des travaux.**

Cette sixième réunion est la dernière du groupe de travail.

---

<sup>(40)</sup> par exemple : « Rapport sur les comptes de la Nation de 1997 » page 178. Il s'agit de 'ancienne base des comptes nationaux.

### Liste des personnes présentes à la réunion du groupe de travail du 22 juin 2000

Nom	Organisme
Mme ALBERT	Direction générale des impôts (DGI) Bureau CS4 « Etudes et statistiques en matière fiscale »
Mme AMIEL	INSEE : Secrétaire générale adjointe du CNIS
M. BAUDELET	Caisse nationale du crédit agricole (CNCA)
Mme BOYER	association AFIGESE-CT (*)
M. BRIAND	INSEE : Direction régionale de Basse-Normandie
M. CAMESELLA	INSEE : Direction régionale de Haute-Normandie
M. CAVAUD	INSEE : Département de l'action régionale
M. CHAZEAU	Trésorier payeur général de l'Isère
M. DELAROCHE	Ville de Rennes
M. EYSSARTIER	Direction de la prévision Chef du bureau D1 « Administrations »
M. FREVILLE	Président de la formation Statistiques régionales et locales du CNIS
M. JURQUET	Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) de Provence-Alpes-Côte d'Azur
M. KORIBAA de FORAS	Crédit local de France - Dexia
M. LE GLEAU	Direction générale des collectivités locales (DGCL) Chef du Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL)
M. MOUSSEAU	Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) d'Ile-de-France
Mme OSTRIC	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat »
M. OUSSET	Université de Montpellier I
Mme PARENT	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 5A « Définition et gestion des comptabilités de l'Etat »
M. RIVIERE	Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables
M. ROYER	INSEE : Chef du Département de l'action régionale
M. SCHERRER	Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) Bureau 6C « Gestion financière et comptable des collectivités territoriales »
M. SIMBSLER	Direction du budget Bureau 5B « Intérieur, finances locales, DOM-TOM, réformes des collectivités locales »

### Liste des personnes absentes et excusées

Nom	Organisme
M. BELLIER	Direction générale de l'INSEE
Mme CAVALIER-GODINEAU	INSEE : CNIS
M. DEMORTIER	Secrétaire général adjoint aux finances de la ville de Saint-Nazaire association AFIGESE-CT
M. DOIN	Conseil économique et social régional (CESR) de Picardie
M. GARMIRIAN	EAPB - BGA Conseil
M. HOURIEZ	INSEE : Département des comptes nationaux
Mme MARCADIER	Assemblée des départements de France (ADF)
M. MARQUET	Ville de Roanne association AFIGESE-CT
M. PFISTER	Ministère de l'équipement, des transports et du logement Service économique et statistique (SES)
Mme ROUSSEAU	IFU (Paris VIII) - Observatoire de l'économie et des institutions locales (OEIL) IUP (Paris XII)
M. ROUSSEL	Ministère de l'équipement, des transports et du logement Service économique et statistique (SES)
Mme SALICETTI	Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)
M. TERRIER	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)
M. TOURDJMAN	Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (CNCEP)
M. VICAIRE	INSEE : Direction régionale d'Ile de France
M. VIENNOT	Institut français de l'environnement (IFEN)



**ANNEXE 9 (NON DISPONIBLE)**





## Annexe n° 10

### *Sous-groupe de travail n°2 du CNIS « Etudes locales »*

#### **Propositions de recommandations**

1) *Diffusion* : Le groupe de travail prend acte avec satisfaction des développements, récents ou à venir, en vue de diffuser largement une information à caractère statistique sur les finances des collectivités locales. Il encourage toutes les initiatives qui iraient dans ce sens.

- Il existe depuis de nombreuses années une production statistique abondante de la part des services de l'Etat, Direction générale des collectivités locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur et Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Cette information fait l'objet de publications. La mise à disposition sur un site Internet permet une diffusion beaucoup plus large de l'information. Le site de la DGCL propose jusqu'à soixante informations sur les communes, disponibles par région, strate de population ou type d'appartenance intercommunale. En outre, ces données sont disponibles pour chaque commune de plus de 10 000 habitants. Le site de la DGCP sera enrichi selon le même principe : des résultats agrégés et des données individuelles pour les communes de plus de 10 000 habitants (en accord avec l'Association des Maires de France), les départements et les régions, sous réserve de l'accord des deux associations d'élus. A moyen terme, il serait souhaitable d'étendre encore la mise à disposition de données individuelles.

Les associations d'élus fournissent également des informations. Ainsi, l'Assemblée des Départements de France (ADF) édite des brochures, diffuse de l'information via le Minitel et réfléchit actuellement à une diffusion via Internet.

Plus généralement, la diffusion des informations renvoie au débat sur la distinction entre les données qui devraient être largement rendues disponibles « en l'état » au grand public et les données nécessitant un retraitement avant diffusion.

- La mise en oeuvre des conventions d'échanges d'informations statistiques entre l'INSEE, la Direction générale des impôts (DGI) et la DGCP, permettra d'accroître la capacité d'études communes sur le sujet dans chaque région. En collaboration avec ces services, l'INSEE pourrait être en mesure d'offrir une diffusion de l'information complémentaire aux publications et aux sites Internet (par exemple en élaborant des « portraits de zones financiers »). Il serait souhaitable de trouver une solution pour présenter les résultats des plus petites communes : la représentation cartographique en est une.

- La mise à disposition d'une information détaillée des divers concours de l'Etat à chaque collectivité territoriale constituerait un complément très utile aux données déjà publiées. Il resterait à en définir le degré de sensibilité.

- La contrepartie d'une large diffusion de l'information est de l'accompagner de toute la documentation nécessaire afin de l'interpréter correctement et d'apprécier les différences éventuelles selon les sources.

- L'amélioration des délais de diffusion, déjà engagée, est à poursuivre.

2) *Coopération* : Le groupe de travail est très favorable à toutes les actions visant à mettre en commun les compétences et à rapprocher les producteurs et les utilisateurs d'informations.

- La volonté de travailler ensemble des différentes administrations des finances est une étape importante. Elle mériterait d'être approfondie et étendue à d'autres administrations de l'Etat (Intérieur, Equipement, par exemple).

- Une information, par l'ensemble des administrations de l'Etat, sur l'offre de statistiques et d'études serait utile aux différents acteurs locaux, élus et responsables des services des collectivités locales. Un document de synthèse pourrait être réalisé et diffusé auprès des diverses associations.

- Il est indispensable de créer les conditions favorables aux échanges avec les responsables de la vie locale et les spécialistes du domaine. Des études en commun sont souhaitables. Des rencontres annuelles sur le thème des finances publiques locales pourraient être organisées dans chaque région.

*Participants* : Mmes MAHO, MARCARDIER, SIROTA, MM. BRIAND, CAMESELLA, CAVAUD, DRESIN, ROUSSEL, ROYER, SCHERRER.

*Absents et excusés* : Mmes MARGUERITTE, SALICETI, MM. OUSSET, VICAIRE.



## Annexe n° 11

### *Sous-groupe de travail du CNIS « Echantillon »*

#### **Propositions de recommandations**

*Le groupe de travail témoigne de son grand intérêt pour les informations conjoncturelles et encourage les services producteurs à poursuivre leurs travaux pour améliorer la qualité et la disponibilité de l'information à caractère statistique sur les finances des collectivités locales.*

- La Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI) du Ministère de l'Equipeement, des Transports et du Logement réalise depuis 1979 une enquête (enquête COLLOC) de mesure de l'effort d'investissement en bâtiment et travaux publics des collectivités locales. Cette enquête fera à nouveau l'objet d'une publication régulière dès cette année.

- La Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie réalise depuis de nombreuses années plusieurs notes de conjoncture infra-annuelles sur les collectivités territoriales. Plusieurs nouveautés sont envisagés : en particulier une note de conjoncture intercommunale, l'intégration d'éléments de consolidation dans la note de conjoncture communale, un recours accru aux techniques d'échantillonnage pour des études thématiques.

*Le groupe de travail rappelle le vif intérêt des utilisateurs d'informations de disposer de données publiques, régulières, accessibles, précoces et détaillées sur les collectivités territoriales pour mener à bien leurs analyses conjoncturelles et leurs prévisions.*

- L'amélioration des délais de diffusion, déjà engagée, est à poursuivre pour réduire encore le délai entre la disponibilité de l'information et le fait générateur. Un recours accru aux technologies de l'information et de la communication devrait y contribuer.

- Les éléments de conjoncture gagneraient à être enrichis par des analyses plus détaillées et plus étoffées, l'intégration d'informations qualitatives, explicatives des évolutions financières, et des parties thématiques modifiables en fonction de l'actualité.

- L'offre de publications mériterait d'être complétée par un ouvrage synthétique sur les comptes des collectivités territoriales et une offre plus importante d'éléments conjoncturels.

- Un rapprochement des concepts définis par la comptabilité publique et la comptabilité nationale serait utile. Une table de passage entre ces deux comptabilités pourrait être élaborée.

*Le groupe de travail est très favorable à toutes les actions visant à mettre en commun les compétences et à rapprocher les producteurs et les utilisateurs d'informations.*

- La volonté de travailler ensemble des différentes administrations des finances : Direction Générale de la Comptabilité Publique, Direction du Budget, Direction Générale des Impôts et l'INSEE et des différents ministères est une étape importante. Elle mériterait d'être poursuivie et approfondie dans le cadre de relations bilatérales.

- Les utilisateurs d'informations sont favorables à des échanges plus réguliers et plus impliqués avec les services producteurs pour développer la valorisation et la qualité des informations sur les finances publiques locales.

#### *Participants :*

Mme Fauré, MM. Ah-Thiane, Bied-Charreton, Cavaud, Fefeu, Ousset, Pfister, Roussel, Tourdjman et Scherrer.

#### *Absents ou excusés :*

Mme Champagne, M. Delaroche.



## Annexe n° 12

### **Groupe de travail du CNIS finances publiques locales**

#### **Compte rendu des travaux du sous-groupe sur la ventilation fonctionnelle des APUL**

Le sous-groupe sur la ventilation fonctionnelle s'est réuni deux fois. La première fois pour faire un état des lieux, la deuxième pour discuter de propositions d'amélioration.

La composition de ce sous-groupe était limitée à la DGCP (bureau 6C et comptables nationaux), à la DGCL et au ministère des transports (compte satellite des transports). Aucun responsable public au niveau local n'était représenté. Le professeur Ousset avait toutefois envoyé ses remarques par écrit.

#### **Etat des lieux**

Le débat a surtout porté sur les problèmes de la mise en place de la fonctionnelle dans les communes. Pour les départements et régions, la fonctionnelle est largement déduite des chapitres budgétaires. Pour les établissements publics locaux, elle est déduite de l'activité de l'organisme dans une approche « une activité=une fonction » sans doute trop restrictive, mais la précision de l'information est à ce jour insuffisante pour adopter une approche multi-fonctionnelle sur les EPL.

Dans le cadre de la M14, une fonctionnelle a été mise en place. Cette fonctionnelle est destinée à se substituer aux chapitres fonctionnels pour les collectivités qui votent leur budget par nature. Cette fonctionnelle en est à sa troisième édition : la fonctionnelle mise en place en 1997 était directement issue de la Nomenclature Fonctionnelle des Administrations (NFA1980). Suite aux difficultés d'application dans les communes, une fonctionnelle adaptée aux besoins des élus locaux a été mise en place en 1999 avec la collaboration de l'INSEE. L'INSEE s'est assuré que la structure de l'information permet à la fois de reconstituer la NFA en deux positions et la future nomenclature fonctionnelle européenne des administrations (COFOG).

En raison de la mauvaise qualité des données et des raisons techniques liées à la mise en place de la M14, la DGCP n'a pas pu exploiter la fonctionnelle dans les communes en 1997 et en 1998. La DGCL a exploité les données sur un échantillon restreint de collectivités et émet quelques réserves sur la validité de cette information.

En effet, dans le dispositif de collecte en vigueur depuis 1997, seules les communes de plus de 10000 habitants ont la possibilité de voter leur budget par chapitre fonctionnel. Dans les faits, une cinquantaine de grosses communes l'a fait.

Les collectivités votant leur comptes en nature ont l'obligation de renseigner la fonction en face de chaque opération, mais il n'existe aucun contrôle comptable de cohérence. Par rapport à l'ancien système qui codifiait la fonctionnelle à partir des chapitres, il est clair que la qualité de l'information restituée est potentiellement plus fragile, même si a priori elle devrait être plus fine.

Par ailleurs, les communes de plus de 3500 habitants ont la possibilité mais pas l'obligation de renseigner la fonctionnelle. Les communes de moins de 3500 habitants n'ont pas de fonctionnelle.

En conclusion, avec la mise en place de la M14, la fonctionnelle apparaît comme un traitement statistique plutôt que comme un outil de pilotage économique. La mise en place d'une version 1999 adaptée aux besoins des élus peut laisser espérer une meilleure qualité de l'information, mais cette information ne sera jamais de nature comptable.

#### **Solutions envisageables pour améliorer la qualité de la codification**

- Sensibilisation des élus à l'approche par fonction. Cette sensibilisation passe plutôt par la restitution d'informations d'analyse financière personnalisées et d'analyses comparatives du type

de celles proposées dans les fiches d'analyse financière. Il paraîtrait souhaitable de s'engager dans cette démarche dès 1999, sans attendre que l'information soit stabilisée de manière à initialiser un « cycle vertueux ». L'état des lieux faits en 1999 permettra de préciser le calendrier. Les comptes nationaux compareront l'information restituée avec celle qui résultait des chapitres de la M12.

- Si la qualité de l'information paraît insuffisante et/ou pour couvrir la totalité du champ communal, la possibilité existe de renouer avec les enquêtes auprès des collectivités qui étaient pilotée par l'INSEE jusqu'au début des années 90. Une demande existe du côté du ministère de la jeunesse et des sports et des comptes nationaux. Un soutien pourrait également être trouvé au près d'autres ministères importants sur le plan local. Toutefois, cela revient à alourdir la charge statistique des collectivités locales.
- On peut également envisager d'enrichir l'information liée à l'échantillon gérée par la CP, mais cet échantillon gère pour l'instant des sources comptables alors que l'information est sans doute à rechercher auprès des élus.

**Annexe n° 13**

Sous-groupe de travail n° 5 du Cnis

**Consolidation, intercommunalité et financements croisés**

\* \* \* \*

**Compte-rendu de la réunion du 25 février 2000**

\* \* \* \*

**1 – Le contexte et l'objet de la consolidation**

Il a paru opportun, en début de réunion, de rappeler le contexte dans lequel s'inscrivait la consolidation des comptes.

Dans les entreprises privées, celle-ci est définie par un règlement comptable dérivé de la 7<sup>ème</sup> directive européenne. Ce règlement précise le périmètre de la consolidation et les méthodes à appliquer.

Le périmètre de la consolidation réunit toutes les entreprises contrôlées, ainsi que celles qui sont sous "influence notable" de l'entreprise dont on souhaite consolider les comptes.

La consolidation a pour objectif d'obtenir une meilleure lisibilité des comptes de ces entreprises ; par cette technique, les entreprises cherchent pour elles-mêmes à optimiser le bénéfice, y compris avec ses conséquences fiscales, en faisant remonter des dépenses depuis les filiales jusqu'à la société-mère.

Il est clair que la consolidation des comptes des collectivités locales ne s'inscrit pas dans le même contexte, même si l'objectif de lisibilité est toujours présent. En revanche, ce que l'on peut espérer en attendre est une meilleure connaissance des coûts auxquels sont produits des services, indépendamment du dispositif institutionnel adopté et une meilleure comparabilité des ratios.

**2 – Le périmètre de la consolidation**

Autour d'une collectivité dont on souhaiterait consolider les comptes, le périmètre de consolidation peut être défini de façon plus ou moins extensive. Si l'on transpose aux collectivités locales les définitions prévues par le règlement comptable pour les entreprises privées, le périmètre sera très vaste, allant jusqu'à inclure de nombreuses associations subventionnées et se trouvant objectivement "sous influence notable" de la collectivité. À l'inverse, on peut se contenter de consolider le budget principal de la collectivité avec les budgets annexes à caractère administratif qui font obligatoirement l'objet d'une comptabilité distincte, c'est-à-dire ceux qui concernent des activités industrielles ou commerciales ou soumises à la TVA.

Par cercles concentriques, on peut ainsi définir un périmètre incluant, outre la collectivité elle-même, des budgets annexes, d'autres établissements publics, y compris en particulier d'éventuels EPCI, des SEM, d'autres organismes, voire des associations subventionnées à plus de 50% ou des entreprises privées auxquelles une délégation de service public aurait été confiée. Il est clair que la difficulté de la consolidation s'accroît au fur et à mesure que le cercle s'agrandit.



De plus, il n'est pas toujours évident de décider autour de quelle collectivité doit s'effectuer la consolidation ; dans le cas de l'intercommunalité, par exemple, la consolidation peut s'effectuer tantôt autour de la commune (intercommunalité faiblement intégrée) ou autour de l'EPCI (intercommunalité fortement intégrée).

D'autres types de périmètre de consolidation peuvent également être définis :

- entre collectivités de niveau différent : commune, département, région ; on s'attachera alors aux financements croisés entre ces entités ;
- sur une zone géographique donnée (agglomération, aire urbaine, ...) indépendamment des liens institutionnels pouvant exister entre les collectivités.

### **3 – Le contenu de la consolidation**

Si le périmètre géographique et institutionnel de la consolidation peut être variable, il en est de même de l'étendue du domaine concerné par cette consolidation.

On peut souhaiter (ou avoir les moyens de) la faire porter sur l'ensemble des comptes ou uniquement sur certains types de flux (afin d'éviter le double compte d'un même flux par exemple) ou sur certains aspects du compte seulement : par exemple, sur la fiscalité, en prenant soin de comptabiliser correctement les reversements effectués par les EPCI vers les communes membres (T.P., versement transports,...) : les participants de la DGCP ont évoqué à ce sujet une note de service précisant la façon de comptabiliser ces flux ; ou sur les investissements, afin d'éviter la double (voire triple !) prise en compte de certaines dépenses d'investissement par des collectivités géographiquement compétentes sur un même périmètre.

La DGCP envisage effectuée depuis 1998 une consolidation de l'ensemble des comptes des budgets principaux et des budgets annexes des communes de plus de 10 000 habitants.

### **4 – Difficultés rencontrées et pistes proposées**

Ainsi que cela a été indiqué dès le début, l'utilité d'une consolidation des données comptables des collectivités locales n'est contestée par personne : elle doit en effet permettre de connaître le coût des services rendus, le montant des investissements ou des équipements effectivement réalisés et le montant des financements réellement mis en œuvre et d'assurer la comparabilité des ratios comptables.

On pourrait dès lors s'étonner qu'elle n'ait pas été effectuée plus tôt. C'est que sa mise en œuvre présente de grosses difficultés :

- d'un point de vue matériel, l'ensemble des documents nécessaires à la consolidation ne sont pas toujours disponibles ; quand ils le sont, ils sont présentés dans des nomenclatures comptables différentes, rendant difficiles les rapprochements.
- d'une collectivité à l'autre, la situation est très variable, et peut nécessiter des traitements que l'on pourrait qualifier de "personnalisés" ; il semblerait hasardeux de s'essayer à mettre sur pied un programme global de consolidation des comptes. Les tentatives les plus abouties concernent des expériences réalisées ponctuellement dans le temps et dans l'espace (cas d'Orléans).
- il serait illusoire (voire dangereux) d'effectuer une consolidation partielle. La consolidation réalisée sur un périmètre trop restreint pourrait ainsi donner l'impression de conduire à des résultats comparables, alors qu'elle ne traiterait pas de façon identique une activité intégrée dans le périmètre de consolidation et la même activité déléguée à une entité extérieure à ce périmètre (cas des concessions de service public, des OPHLM, etc...).

Ainsi, s'il paraît hors d'atteinte de pouvoir viser à une consolidation universelle et centralisée, on peut néanmoins recommander l'exploitation des pistes suivantes :

- consolidation sur quelques aspects de la comptabilité assez bien circonscrits (fiscalité) ou susceptibles de l'être (investissement, financements mis en œuvre, endettement).
- élimination des flux réciproques au sein d'unités relativement bien intégrées (budget principal/budgets annexes, communes/EPCI fortement intégrés).
- mener des expériences ponctuelles locales, dans le cadre d'un périmètre géographiquement cohérent (aires urbaines).
- prendre acte des expériences qui sont menées actuellement, notamment par la direction générale de la comptabilité publique ; si plusieurs années sont traitées, il convient de s'assurer leur comparabilité et, dans le cas contraire, d'explicitier les difficultés.

***Participants à la réunion :***

M.T. BIDART (DGCL),  
D. CAVAUD (Insee),  
M. FAURÉ (DGCP),  
B. GARMIRIAN (EAPB-BGA Conseil),  
C. KANENGIESER (DGCL),  
P. LEFEVRE (CG de Loire-Atlantique),  
J.P. LE GLÉAU (DGCL),  
Ch. MARQUET (Ville de Roanne),  
P. OSTRIC (DGCP),  
J. OUSSET (Université Montpellier),  
S. ROOSE (DGCP),  
M.P. ROUSSEAU (ÆIL-IUP),  
M. ROUSSEL (Ministère de l'Équipement),  
J. SIMBSLER (Direction du Budget),  
M. VAUGUET (DGCP),  
G. VIENNOT (Ifen).

Pièce jointe : document distribué par le bureau 6C de la DGCP au cours de la réunion.



**Annexe n° 14**

Direction générale  
des collectivités locales  
Service des statistiques, des études  
et des techniques locales

le 15 septembre 1999

**INFORMATIONS PRODUITES PAR LA DGCL  
SUR LES FINANCES LOCALES**

- Le service des statistiques et études de la DGCL produit régulièrement les informations nécessaires au bon fonctionnement de la direction elle-même : pour la gestion courante de ses missions traditionnelles, mais aussi dans le cadre de simulations et de l'étude d'impact des modifications législatives ou réglementaires envisagées. Au-delà de cette mission principale, le service des statistiques et des études vise un public plus vaste, en produisant l'information nécessaire à l'alimentation du débat démocratique. Ce public prioritaire, mais non exclusif, est principalement constitué des élus (nationaux et locaux), des autres administrations, des relais médiatiques.
- Les informations utilisées proviennent toutes de l'exploitation de documents administratifs établis à d'autres fins (budgets primitifs, comptes administratifs, états relatifs à la fiscalité etc. ...). Le cadre conceptuel dans lequel ils s'inscrivent est naturellement celui de la comptabilité publique ; les informations produites font également référence à ce cadre. La plupart de ces informations passent par les préfetures (dans le cadre du contrôle de la légalité) qui les font remonter à la DGCL. Toutes ces transmissions se font à l'heure actuelle sur support papier. Les informations fiscales sont transmises directement par les centres départementaux d'assiette à la DGCL (et aux préfetures) sur disquette.

Les collectivités locales pour lesquelles la DGCL produit des informations financières sont : les régions, les départements, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et, pour la fiscalité seulement, les syndicats à contribution fiscalisée. Le champ géographique est celui de la France métropolitaine et des quatre départements d'outre-mer.

- Les informations utilisées sont pour la plupart soumises au contrôle de légalité, ce qui est la garantie d'une certaine qualité. Toutefois, on constate parfois que la présentation des chiffres n'est pas conforme à la nomenclature, ou que le détail des opérations décrites est insuffisant. Il est à noter aussi que, même si les documents de base résultent d'une obligation administrative, leur présentation matérielle n'est pas "normée", ce qui complique grandement le travail de saisie de l'information. Les délais d'obtention sont fixés par la loi. Toutefois un décalage peut survenir entre l'arrivée du document à la préfeture et sa mise à la disposition de la DGCL.

- Les traitements consistent en grande partie à recomposer l'information présentée dans les documents administratifs. Les nomenclatures de publication sont les mêmes que les nomenclatures figurant dans l'information collectée. Des adaptations ont toutefois dû être apportées pour le passage des communes de la M12 à la M14, en particulier en 1996, lorsqu'une partie des communes seulement avait déjà adopté la nouvelle nomenclature, ainsi que pour le calcul des évolutions.
- Contraintes et obligations éventuelles : néant.
- Règles de diffusion : les informations diffusées ne doivent normalement pas permettre d'identifier un chiffre particulier pour une collectivité donnée. Cette règle est difficile à respecter, dès lors que l'on effectue une ventilation par taille ou par région. Les seules variables publiées pour des collectivités individuelles sont celles qui sont prévues par l'article L2313-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que celles relatives à la fiscalité. Ces données figurent également sur le site Internet de la DGCL.

Seules les informations figurant déjà dans une publication papier ou électronique peuvent faire l'objet d'une communication extérieure.

- Les principales difficultés rencontrées ont trait :
  - aux changements de nomenclature
  - à la présentation non harmonisée des documents de base
  - au volume de papier que ces documents représentent
  - à la mise à disposition tardive de certains d'entre eux.

Le chef du service des statistiques  
et des techniques locales

J.P. LE GLÉAU

**Annexe n° 15**

**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE**  
**BUREAU 5A**  
 139, rue de Bercy  
 TÉLÉDOC : 781  
 75572 PARIS CEDEX 12

PARIS, LE 14 OCTOBRE

**Groupe de travail du CNIS**

-

Réf :

Affaire suivie par M. C. PARENT

Tél. : 01-53-18-69-92

Fax : 01-53-18-36-61

**Finances Publiques Locales****I - Généralités****1 – Les missions de la DGCP en matière de comptabilité nationale**

Le bureau 5A de la DGCP élabore pour le compte de l'INSEE et de la Banque de France les comptes non financiers et financiers des administrations publiques (APU) au sens de la comptabilité nationale. Ces comptes sont désormais publiés en SEC95. Les indicateurs les plus connus sont le besoin de financement et la dette publique au sens de Maastricht, le montant des prélèvements obligatoires.

Le bureau 5A établit le compte de chaque sous-secteur des APU (Etat, ODAC, APUL, APUS). Simultanément, la DGCP fournit à l'INSEE les opérations de biens et service par produit (production, consommation intermédiaire, impôts et subventions sur les produits) et une ventilation de chaque sous-secteur par fonction (NFA) et par branche d'activité qui servent au calcul du PIB.

Le bureau 5A évalue également les comptes régionaux des APU qui sont transmis au département de l'action régionale de l'INSEE. Il fournit des prestations en comptabilité nationale aux comptes satellites de la défense, de l'éducation, de la justice et des transports et a été sollicité pour les besoins du compte satellite de l'environnement. Il fournit à l'ITSEE et à l'ITSTAT le détail des dépenses de l'Etat dans les TOM.

**2 – La nature des travaux effectués**

- Le bureau 5A gère le passage des comptes publics aux comptes nationaux des administrations publiques. A ce titre, il collecte les comptes de gestion (résultat et bilan) de l'ensemble des organismes qui relèvent du champ des APU. Le passage aux opérations de la comptabilité nationale est fait au niveau le plus fin de la balance générale des comptes, les agrégats classiques du PCG82 n'étant pas suffisamment détaillés pour permettre un passage direct aux comptes nationaux. La table de passage des comptes publics à la version brute des comptes des APU dépend du plan comptable de chaque organisme. Cette version brute des comptes est entièrement calée sur les comptes publics.
- Le bureau 5A assure l'exhaustivité et la cohérence temporelle des comptes des APU : des redressements pour absence sont opérés sur les comptes des communes et des établissements publics locaux.
- Enfin, la DGCP assure la cohérence globale des comptes des APU : les échanges non financiers et financiers entre les administrations sont réconciliés et donnent à l'établissement de tableaux croisés entre sous-secteurs verseurs et sous-secteurs receveurs : cette mise en cohérence concerne en particulier les transferts de recette fiscale (TP, TH et taxes foncières) et non fiscale (dotation globale de fonctionnement, DSLI), les compensations (ristourne dégressive), les subventions de fonctionnement et d'investissement et les opérations de créances et dettes entre administrations. Les comptes non financiers et financiers sont publiés non consolidés mais consolidables, c'est-à-dire que sont indiqués les montants des opérations entre

administrations permettant de faire cette consolidation. En SEC95, avec le passage une comptabilité en droits constatés, la DGCP ne privilégie plus systématiquement les informations comptables provenant de l'Etat, car ce dernier est encore dans une comptabilité d'encaissement-décaissement.

## **II – Le compte des APUL**

### **1- Le champ sectoriel**

Le sous-secteur des administrations publiques locales se décompose entre les collectivités locales et les ODAL (organisme divers d'administration centrale).

En SEC95, les collectivités locales au sens du SEC95 comprennent les collectivités territoriales au sens de la comptabilité publique (régions, départements, communes et leurs budgets annexes), les communautés urbaines et certaines activités des régies et des syndicats. Par rapport au SEC79, les activités d'eau et d'assainissement des syndicats et des régies font désormais partie du secteur des sociétés non financières. Dans les ODAL, on trouve le reste des établissements publics locaux, certains établissements publics nationaux dont le champ de compétence a été jugé local (organismes consulaires, agences de l'eau, certains établissements publics d'aménagement du territoire) et les établissements publics locaux d'enseignement (lycées d'enseignement général et professionnel, public ou privé sous contrat). Ces derniers ont basculé des ODAC aux ODAL à l'occasion des lois de décentralisation.

Relèvent également du champ des APUL, toutes les associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales.

Par contre, les hôpitaux publics, y compris les CHR, font partie des APUS (administrations de sécurité sociale). Les organismes médico-sociaux, les crèches et les HLM sont dans le secteur des sociétés non financières.

Par conséquent, la dette bancaire des APUL au sens des comptes nationaux est structurellement plus faible d'une vingtaine de milliard de celle enregistrée dans les comptes publics ou dans la BAFI (base de données financières de la BDF). Cet écart correspond à la fraction des EPL qui ont basculé en SEC95 dans le secteur des sociétés non financières. Le rapprochement entre les données de la BAFI et celles de la comptabilité publique a donc porté sur la dette bancaire des collectivités locales au sens de la comptabilité publique.

### **2- Les sources sur les collectivités territoriales et les établissements publics locaux**

Le bureau 5A mobilise la même centralisation comptable que le bureau 6C de la DGCP. Pour les EPL, il utilise les balances détaillées des comptes agrégés par type d'établissement et par nature du plan comptable, alors que le bureau 6C utilise plutôt des données individuelles regroupées par agrégat comptable.

Pour certaines collectivités, notamment pour les besoins de la fonctionnelle, le bureau 5A exploite les comptes administratifs (exemple : ville de Paris).

Le bureau 5A se sert également des émissions d'impôts locaux provenant de la direction générale des impôts ainsi que de la ventilation par collectivité des quatre taxes locales fournies par la DGCL.

Pour assurer la cohérence au sein des administrations publiques, des données en provenance des autres sous-secteurs (Etat, Odac et Sécurité sociale) sont mobilisées.

### **3- Les redressements pour exhaustivité**

Lors du compte définitif 1997 (à N+18 mois), il manquait encore une cinquantaine de communes de plus de 10 000 habitants, représentant en masse budgétaire et en population 5% du total. Leur endettement au 31/12/1996 était de 9 milliards de francs environ. De même, pour certaines catégories d'établissements publics locaux, il peut manquer une année donnée de 10 à 15% de ces organismes. Le bureau 5A est donc amené à redresser le champ collecté pour assurer l'exhaustivité et la cohérence temporelle.

Avant 1997, pour les communes, les informations centralisées dans le cadre de la M11 ne permettaient pas un redressement fin de l'information en comptabilité nationale. Les comptes des communes M12 et M11 étaient redressés globalement à partir d'un indicateur unique : poids des communes absentes en population et en masse budgétaire. En parallèle, le bureau 6C faisait des redressements sur des strates de population beaucoup plus détaillées. L'écart entre les taux apparents de redressement pouvait conduire à des divergences d'évaluation dans l'encours de dette des communes de deux à trois milliards de francs (soit 0,7% de l'encours initial de dette).

Avec la M14 et la mise à disposition au niveau individuel des comptes des communes de plus de 3500 habitants, le bureau 5A estime, pour les communes absentes, un montant d'encours au 01 janvier à partir des balances de sortie de l'année précédente. Pour le redressement des flux, les bureaux 5A et 6C devraient rapprocher leurs méthodes de redressement des communes absentes de manière à disposer d'une base de référence des comptes publics identique. Il sera fait de même pour les EPL. Les corrections en encours ont été rétropolées.

#### **4- Le traitement des impôts locaux**

Le bureau 5A se cale pour les comptes des collectivités locales sur le montant des impôts votés (source DGI). La ventilation par collectivité s'appuie sur des données publiées par la DGCL. Les écarts entre les montants émis et les montants retrouvés dans les comptes des collectivités conduisent à redresser ces comptes. C'est en particulier le cas pour les syndicats, pour lesquels le montant des impôts locaux retrouvés dans les comptes est en général très inférieur à celui donné par la DGCL. Pour les impôts locaux, le bureau 5A s'efforce ainsi de réconcilier les trois sources.

#### **5- Le passage au compte**

Le passage aux comptes nationaux suit les règles du SEC95. Cela peut conduire à des choix différents de ceux du PCG. A titre d'exemple, la taxe sur les ordures ménagères, la taxe sur les pylones et la taxe de balayage sont considérées comme des prestations de service et non comme des impôts. Une vingtaine de milliards vient ainsi rehausser la production au sens des comptes nationaux des collectivités locales.

Par ailleurs, la production marchande des comptes nationaux est valorisée « au prix de base » c'est-à-dire hors impôts et y compris subventions sur les produits. Cela peut conduire à des évaluations divergentes de celle des comptes publics.

En ce qui concerne la dette à court terme, les dettes envers les budgets annexes, les CCAS et CDE de rattachement (environ 4 milliards) sont consolidées à l'actif des collectivités et non à leur passif comme dans les publications de la 6<sup>ème</sup> sous-direction. Les comptes nationaux considèrent ces comptes comme des comptes destinés à gérer la trésorerie des budgets annexes des collectivités locales. Ils sont retracés à l'actif de ces budgets annexes (le bureau 5A de la DGCP ne consolide pas spécifiquement les comptes des budgets principaux et ceux des budgets annexes).

Par ailleurs, il convient de rappeler que si la dette Maastricht est une dette en valeur nominale, la dette au sens des comptes nationaux est une dette en valeur de marché : la Banque de France (SESOF) est amenée à valoriser le montant des emprunts obligataires des collectivités locales.

Enfin, rappelons que le besoin de financement des comptes nationaux est calculé investissements déduits ce qui n'est pas le cas de la capacité de financement au sens du PCG.

#### **6- La mise en cohérence interne aux APUL**

Comme indiqué précédemment, les comptes nationaux s'efforcent de réconcilier les flux entre administrations. Avec le passage à une comptabilité en droits constatés, la mise en cohérence est faite à un niveau de plus en plus fin. Les montants des transferts de recettes fiscales de l'Etat aux collectivités locales sont ainsi confrontés aux montants relevés dans les comptes des collectivités. En ce qui concerne le bilan des collectivités, on rapproche par exemple, le montant des comptes de dépôt au Trésor et aux CCP des collectivités locales avec le montant



figurant dans leurs comptes de disponibilité. Ces mises en cohérence peuvent conduire à modifier les comptes des collectivités locales tels qu'ils ressortent de la centralisation comptable.

En conclusion, les divergences entre comptes publics et comptes nationaux sur les collectivités locales peuvent s'expliquer de plusieurs manières :

- par un périmètre différent
- par des redressements statistiques différents sur les sources comptables
- par une mise en cohérence avec d'autres sources statistiques ou comptables
- par une mise en cohérence avec d'autres sous-secteurs des administrations publiques
- par le passage au compte, c'est-à-dire un enregistrement des opérations différents de celui du plan comptable

### III - Les difficultés

Les difficultés rencontrées sont de trois natures :

- la qualité de la collecte sur les EPL

La forte démographie des établissements locaux et les forts taux d'absence de certaines catégories d'établissement rendent délicate l'élaboration annuelle et la cohérence temporelle de cette catégorie des APUL. La mise en place de la nouvelle application EPL en septembre 2000 devrait permettre d'améliorer la qualité de la collecte.

- les différences entre les plans comptables

La comptabilité nationale est confrontée à la difficulté classique d'utiliser à des fins statistiques ou économiques une source administrative conçue pour d'autres besoins. Cette difficulté est accrue par les nombreux plans comptables qui rendent le suivi des transferts entre les APUL extrêmement délicat : à titre d'exemple, il est difficile de retrouver dans la comptabilité des services communaux ou des syndicats les montants correspondant aux primes d'épuration que versent les agences de l'eau.

- les problèmes de la fonctionnelle en M14

Avant la M14, le bureau 5A codifiait la NFA à partir des chapitres de la M12. Avec la mise en place de la M14, la plupart des communes ont opté pour une présentation des comptes en nature (comme pour les entreprises). La codification de la fonction en face de chaque compte est, en principe, obligatoire. Suite à des difficultés informatiques, il n'a pas encore été possible de vérifier la cohérence de l'information fournie par les communes de plus de 10000 habitants. Pour les communes de moins de 10000 habitants qui répondaient avant 1997 au plan comptable de la M11, on observe une déformation dans l'articulation fonctionnelle des charges et produits : la fonction « d'intervention économique » sont largement surpondérées par rapport aux activités de transport, sans que l'on sache si ce phénomène rend compte de la spécificité des communes de moins de 10 000 habitants. Un véritable examen de la fonctionnelle ne pourra avoir lieu qu'à l'occasion de la centralisation des comptes de l'exercice 1999. Quels qu'en seront les résultats, la fonctionnelle adoptée par les élus locaux ne permettra pas de répondre aux besoins des comptes satellites, en particulier ceux des transports.

- Concernant la régionalisation, le bureau 5A a introduit au niveau des dépenses de l'Etat la zone géographique du comptable signataire. Cela devrait permettre la régionalisation des transferts de l'Etat aux APUL. Une des difficultés de la régionalisation des comptes des APUL est que certains organismes sont pan-régionaux. C'est le cas par exemple des agences de l'eau.

### IV - Publications et accès aux données

Les comptes complets des APUL sont publiés chaque année dans le rapport sur les comptes de la Nation de l'INSEE. La DGCP ne publie pas, pour l'instant, d'informations en comptabilité nationale sauf pour l'Etat, en annexe au compte général de l'administration des finances. Le passage au compte national des comptes publics sera détaillé dans la note de base relative aux APUL qui devrait sortir au début de l'an 2000.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE  
BUREAU 5D  
139, rue de Bercy  
TÉLÉDOC : 781  
75572 PARIS CEDEX 12

PARIS, LE 19 SEPTEMBRE 2000

## NOTE

Affaire suivie par Mme PARENT  
Tél. : 01-53-18-69-92  
Fax : 01-53-18-89-15

POUR LE GROUPE DE TRAVAIL DU CNIS  
"FINANCES PUBLIQUES LOCALES"

*- à l'attention de M. Denis CAVAUD -*

### **O B J E T : Passage de la dette des collectivités locales à la dette brute en valeur nominale non consolidée des comptes nationaux.**

#### **1 – Rappel sur les concepts :**

En comptabilité nationale, comme pour les indicateurs du pacte économique et de croissance, l'agrégat de dette n'est calculé de manière complètement cohérente avec le compte non financier que sur l'ensemble des administrations publiques locales : en dehors des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération inter-communale, ces dernières comprennent les autres établissements publics locaux, les établissements publics locaux d'enseignement public et les écoles privées sous contrat ainsi que certains établissements publics nationaux de compétence locale (agences comptables de l'eau, organismes consulaires, établissements publics d'aménagement du territoire, villes nouvelles et autres établissements publics nationaux).

La dette au sens des comptes nationaux (SEC95) publiée dans les tableaux d'opération financière du rapport sur les comptes de la nation, comprend la totalité du passif financier des administrations publiques locales. Elle est évaluée en valeur brute, non consolidée des dettes entre administrations publiques. La dette obligataire est valorisée au prix du marché.

La dette notifiée à la commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, exclut les dettes fournisseurs, les dettes fiscales et sociales et les autres décalages temporels. Elle est notifiée brute, en valeur nominale mais consolidée des dettes entre administrations.

Dans les deux cas, on rajoute la dette en crédit bail. Ce dernier est traité comme une opération de crédit par les comptables nationaux ; Des encours et des flux en crédit bail sont calculés par l'INSEE, à partir de l'enquête crédit bail. La ventilation au sein des administrations publiques est assurée par le service de comptabilité nationale de la Banque de France (SESOF).

Les publications comptables de la DGCP ou de la DGCL ne permettent qu'une comparaison partielle avec l'un ou l'autre de ces concepts de dette : à partir des données de comptabilité publique, on peut reconstituer une dette brute, en valeur nominale, non consolidée des collectivités territoriales (budgets principaux des communes, départements et régions). A compter de l'exercice 1999, la DGCP devrait publier, dans la brochure concernant les établissements publics locaux, des encours de dette pour les établissements publics de coopération inter-communale, permettant ainsi d'élargir la comparaison à l'ensemble des collectivités locales au sens des comptes nationaux.

## 2 – Références :

*Publications de la sixième sous-direction de la DGCP à la documentation française*  
«Les comptes des régions 1998» page 35  
«Les comptes des départements 1998» page 29, 32 et 33  
«Les comptes des communes 1998» page 29 et 34.

*Publications INSEE*  
«Rapport sur les comptes de la Nation 1999» page 179  
«Info-rapides » de mars 2000.

### **Publications Européennes**

«eurostats news release » du 15 septembre 2000.

Les Régions

En milliards de francs

<b>Comptes (nomenclature M51)</b>	<b>1998</b>	<b>Dettes « comptabilité nationale »</b>
Compte 1660 (Dettes titrisées)	8,6	Dettes obligataires (F3)
Autres comptes 16 (Dettes à moyen long terme)	47,5	Dettes à moyen long terme (F42)
Comptes 18 (hors crédit bail)	1,2	Dettes à moyen long terme (F42)
Compte 569 (crédits de trésorerie)	0,5	Dettes à court terme (F41)
<b>Total</b>	<b>57,8</b>	<b>Dettes brutes, non consolidées, hors crédit bail</b>

*Source : direction générale de la comptabilité publique*Les Départements

En milliards de francs

<b>Comptes (nomenclature M51)</b>	<b>1998</b>	<b>Dettes « comptabilité nationale »</b>
Compte 1660 (Dettes titrisées)	5,4	Dettes obligataires (F3)
Autres comptes 16 (Dettes à moyen long terme)	122,5	Dettes à moyen long terme (F42)
Comptes 18 (hors crédit bail)	9,2	Dettes à moyen long terme (F42)
Compte 569 (crédits de trésorerie)	0,3	Dettes à court terme (F41)
<b>Total</b>	<b>137,4</b>	<b>Dettes brutes, non consolidées, hors crédit bail</b>

*Source : direction générale de la comptabilité publique*Les Communes

En milliards de francs

<b>Comptes (nomenclature M14)</b>	<b>1998</b>	<b>Dettes « comptabilité nationale »<sup>1</sup></b>
Emprunts obligataires	5,4	Dettes obligataires (F3)
Autres dettes à moyen long terme	333,3	Dettes à moyen long terme (F42)
Crédits et ligne de trésorerie	2,7	Dettes à court terme (F41)
Opérations pour le compte de tiers	5,4	Dettes à court terme (F41)
<b>Total</b>	<b>345,8</b>	<b>Dettes brutes, non consolidées, hors crédit bail</b>

*Source : direction générale de la comptabilité publique*



**Annexe n° 17**

DGCP  
Bureau 6C

Fiche 1  
**LE CADRE GENERAL**

L'article 3 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique édicte une exclusivité de compétence pour effectuer les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ; seules les ordonnateurs et les comptables en sont chargés. Les articles 5 et 11 à 13 précisent les attributions de chacun d'eux, alors que l'article 20 énonce la stricte incompatibilité de ces fonctions.

La comptabilité administrative de l'ordonnateur, donc le compte administratif, traduit les flux, c'est-à-dire des recettes et des dépenses exécutées au cours de l'année N ; la comptabilité du comptable, donc le compte de gestion, retrace quant à elle le patrimoine de la collectivité au début de l'exercice N, les flux générés par l'exécution du budget au cours de l'année N, le patrimoine de la collectivité à la fin de l'année N.

DGCP  
Bureau 6C

Fiche 2  
**LES DONNEES PRODUITES**

***Le périmètre***

La Direction Générale de la Comptabilité Publique assure la centralisation des budgets principaux et annexes de toutes les collectivités territoriales : communes, départements, régions, les établissements publics de coopération intercommunale : communautés urbaines, communautés de villes, communautés de communes, districts, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats à vocation unique ou multiple, les autres établissements publics locaux : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, régies, services départementaux d'incendie et de secours, centre de gestion de la fonction publique territoriale, associations syndicales de propriétaires, soit au total plus de 100 000 organismes.

***Le circuit de remontée des informations***

Les opérations de centralisation concernent trois acteurs principaux : le poste comptable, la Trésorerie Générale et le département informatique.

DGCP  
Bureau 6C

### Fiche 3

## LES SOURCES D'INFORMATION

### *Qualité et fiabilité*

Les centralisations, de qualité comptable, sont exhaustives en ce qui concerne les opérations d'exécution des budgets principaux des départements et des régions, quasi-exhaustives pour ce qui est des communes.

La centralisation est plus difficile en ce qui concerne les établissements de coopération intercommunale, les établissements publics locaux et les budgets annexes.

La Direction Générale de la Comptabilité Publique développe actuellement un nouvel outil, construit à l'identique de celui des communes, pour s'assurer la remontée de l'ensemble des budgets principaux des établissements publics locaux et des budgets annexes de toutes les collectivités locales, avec pour objectif de l'appliquer en 2001 aux comptes 2000.

### *Délais d'obtention*

La centralisation des comptes définitifs des départements et des régions de l'exercice N est exhaustive au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre N+1. Les deux publications sur les comptes des départements et des régions paraissent courant novembre N+1.

La centralisation des comptes définitifs des communes (budgets principaux et budgets annexes de l'exercice comptable N) s'achevait jusqu'à présent au cours du second trimestre N+2, avec une parution des deux ouvrages sur les comptes définitifs des communes au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre N+2. Disposant de la presque totalité des budgets principaux des communes fin 3<sup>ème</sup> trimestre N+1, la Direction Générale de la Comptabilité Publique publiera dorénavant les comptes des communes de l'exercice N au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre N+1 (comptes 1998 publiés fin 1999).

Les comptes des établissements publics de coopération intercommunale et les données des budgets annexes (collectivités territoriales et établissements publics locaux) sont disponibles au début du 2<sup>ème</sup> trimestre N+2 et publiés au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre N+2. La mise en place d'une nouvelle application de centralisation permettra de réduire sensiblement ces délais.



DGCP  
Bureau 6C

## Fiche 4 LES TRAITEMENTS

### *Les estimations*

La Direction Générale de la Comptabilité Publique centralise l'intégralité des comptes de gestion des départements, des régions et des quelques 2 600 communes de plus de 3 500 habitants. Les données des communes de moins de 3 500 habitants, des établissements publics locaux et des budgets annexes sont centralisées par rubriques, sommes de comptes plus fins (400 agrégats, 80 agrégats ou 20 agrégats).

La centralisation des comptes des départements et des régions est exhaustive.

Pour les quelques comptes de communes manquants lors de la dernière centralisation de septembre N+1, les données sont reconstruites à partir des comptes de N-1, en se basant sur des tendances observées pour les autres communes présentant des caractères semblables (strate démographique, organisation budgétaire, lien éventuel avec une intercommune, fiscalité).

S'agissant des établissements publics locaux, y compris les établissements publics de coopération intercommunale, l'estimation est plus massive.

### *Les grilles de passage d'un concept à l'autre*

#### *Comptes détaillés / agrégats*

Les nomenclatures comptables des communes (1600 comptes détaillés en M14), des départements et des régions sont agrégées en 400 ou 80 rubriques, pour alléger les fichiers magnétiques et faciliter la manipulation des données significatives. Ces agrégats sont suffisamment détaillés pour répondre aux besoins d'analyse financière individualisée des communes, départements et régions.

Les rubriques mises en oeuvre par l'application centralisant les comptes des établissements publics locaux et des budgets annexes sont pour l'instant encore plus agrégées (une vingtaine). A partir de l'exercice comptable 1999 centralisé en 2000, la Direction Générale de la Comptabilité Publique centralisera l'intégralité des comptes de gestion des établissements publics de coopération intercommunale et les agrégats détaillés des autres établissements publics locaux et des budgets annexes.

#### *Raccordement des séries longues*

Les modifications de nomenclatures sont aisément traduites par mise à jour des agrégats, qui sont des sommes de comptes. Les mutations de règles budgétaires, en revanche, conduisent à des arbitrages pour rétopoler les séries et constituer des séries "homogènes" (M14 « traduite » en agrégats M11/M12).

DGCP  
Bureau 6C

## Fiche 5

### LES CONTRAINTES ET OBLIGATIONS LEGALES

Les obligations de discrétion professionnelle qui s'imposent aux producteurs et utilisateurs des bases de données détaillant les comptes des collectivités locales n'interdisent pas l'accès aux données à des fins d'études et de diffusion.

Les données sont disponibles sous la triple condition :

- d'information des associations d'élus locaux, qui doivent disposer des mêmes informations sur leurs comptes que les différents services de l'Etat,
- d'engagement de non-publication des données identiques, sans valeur ajoutée résultant des études réalisées à partir d'elles,
- de citation de la source des données.

Les associations d'élus n'ont pas, jusqu'à présent, autorisé explicitement la publication de données individuelles sur des médias grand-public et, notamment, sur le réseau Internet.

Toutes les données agrégées et les études de synthèse élaborées par la Direction Générale de la Comptabilité Publique sont diffusées par la Documentation Française.

DGCP  
Bureau 6C

## Fiche 6

### LES REGLES D'UTILISATION A DES FINS D'ETUDES ET DE DIFFUSION

L'accès individualisé aux comptes de chacune des collectivités locales est organisé par la Loi, notamment la loi ATR du 6 février 1992.

L'accès global aux bases de données rassemblant tout ou partie des comptes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux n'est pas organisé par le droit.

La déontologie observée par la Direction Générale de la Comptabilité Publique est de ne pas communiquer d'informations détaillées sans l'accord des associations d'élus locaux.

En pratique, ces informations sont communiquées, sous forme agrégée (80 agrégats) aux grands services économiques (Budget, Prévision, INSEE, DGI, Equipement), à la Cour des Comptes et aux grands établissements de crédit qui accompagnent le développement du service public local.

Des données plus fines (400 agrégats) sont communiquées aux associations d'élus et à la Direction Générale des Collectivités Locales, voire, ponctuellement à des universitaires.

Ces échanges font l'objet de conventions individualisées.

Les données de synthèse publiées à la Documentation Française et diffusées, également, par le Centre de documentation du Trésor public, sont libres de droits, sous réserve de citer la source des données utilisées.

DGCP  
Bureau 6C

Fiche 7

**LES PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES ET LES AMELIORATIONS  
ENVISAGEES**

La Direction Générale de la Comptabilité Publique entend renforcer la fiabilité et l'exhaustivité de certaines données (établissements publics locaux et budgets annexes en particulier), rendre ces informations plus rapidement et plus facilement disponibles, par des moyens télématiques. Il s'agit également d'élaborer des informations nouvelles, qui correspondent aux besoins de connaissances fréquemment exprimés, en particulier l'intercommunalité, la consolidation des comptes des budgets principaux avec ceux des budgets annexes et la régionalisation des données.

DGCP  
Bureau 6C

## Annexe de la fiche 1 LE CADRE GENERAL

### *L'environnement juridique et financier des collectivités locales*

L'organisation des finances publiques est dominée, depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, par le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

L'article 3 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique édicte une exclusivité de compétence pour effectuer les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ; seules les ordonnateurs et les comptables en sont chargés. Les articles 5 et 11 à 13 précisent les attributions de chacun d'eux, alors que l'article 20 énonce la stricte incompatibilité de ces fonctions.

### *L'instruction budgétaire et comptable*

#### *Le budget et la comptabilité administrative de l'ordonnateur*

L'ordonnateur, lorsqu'il émet un titre de recettes ou un mandat, enregistre cette opération dans sa comptabilité pour suivre en permanence la consommation des crédits et s'assurer du respect des autorisations budgétaires votées. Telle est la finalité de la comptabilité administrative de l'ordonnateur qui n'a pas pour vocation de décrire l'intégralité des mouvements financiers qui affectent la collectivité. La comptabilité administrative de l'ordonnateur est une comptabilité en partie simple, destinée essentiellement : à retracer, tant en recettes qu'en dépenses, l'exécution du budget et à dégager les résultats budgétaires de l'exercice. La raison fondamentale de la comptabilité de l'ordonnateur est de permettre de rendre compte en permanence de l'utilisation des crédits ouverts au budget.

#### *Le comptable et la comptabilité générale*

Le comptable, dans ses comptes, enregistre tous les titres de recettes et mandats émis par l'ordonnateur. Il dispose ainsi des mêmes données d'ordre budgétaire que celles qui figurent dans la comptabilité administrative de l'ordonnateur. Toutefois, la comptabilité du comptable ne se limite pas à suivre l'exécution du budget. Elle va au-delà, de manière à faire apparaître, en permanence, la situation patrimoniale de la collectivité, c'est-à-dire tout ce que possède cette dernière et tout ce qu'elle doit. La comptabilité servie par le comptable est toujours une comptabilité tenue en partie double, destinée à la fois à retracer la réalisation du budget et à faire apparaître la comptabilité générale de la collectivité.

#### *Des flux et des stocks*

La comptabilité administrative de l'ordonnateur retrace les flux budgétaires de recettes et de dépenses initiés au cours d'une année donnée.

La comptabilité du comptable enregistre ces mêmes flux, mais en plus, elle fait apparaître les droits constatés de la collectivité. La comptabilité générale de la collectivité, tenue par le comptable, permet en conséquence de mesurer à chaque instant les stocks, c'est-à-dire le cumul des créances restant à encaisser, des dettes restant à payer, des biens dont dispose la collectivité.

Le compte administratif de l'ordonnateur reprend tous les éléments contenus dans la comptabilité administrative de la collectivité, pour un exercice donné.

Le compte de gestion du comptable, outre la récapitulation des titres et des mandats pris en charge, présente le compte de résultat et le bilan de la collectivité.

En résumé, la comptabilité administrative de l'ordonnateur, donc le compte administratif, traduit les flux, c'est-à-dire des recettes et des dépenses exécutées au cours de l'année N ; la comptabilité du comptable, donc le compte de gestion, retrace quant à elle le patrimoine de la collectivité au début de l'exercice N, les flux générés par l'exécution du budget au cours de l'année N, le patrimoine de la collectivité à la fin de l'année N.

DGCP  
Bureau 6C

## Annexe de la fiche 2 LES DONNEES PRODUITES

### *Le périmètre et les publications*

#### *Le périmètre*

La Direction Générale de la Comptabilité Publique assure la centralisation des budgets principaux et annexes des collectivités territoriales : communes, départements, régions, établissements publics de coopération intercommunale : communautés urbaines, communautés de villes, communautés de communes, districts, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats à vocation unique ou multiple, et autres établissements publics locaux : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, régies, services départementaux d'incendie et de secours, associations syndicales de propriétaires, soit au total plus de 100 000 organismes.

Les centralisations permettent également de restituer aux comptables des fiches d'Analyse des Equilibres Financiers Fondamentaux, pour chaque commune et de disposer de résultats par strate de population. Ces informations facilitent les comparaisons entre collectivités. Elles ont pour but d'aider les comptables dans leur rôle de conseil financier auprès des ordonnateurs.

#### *Les publications*

- Eléments de conjoncture communale : observation de l'exécution budgétaire et comptable sur la base d'un échantillon de 1000 communes représentant 50% des finances communales, dont toutes les villes de métropole plus de 50 000 habitants. L'observation est réalisée 3 fois par an : fin mai, fin septembre et fin janvier N+1. Elle donne lieu à publication de deux notes « Conjoncture communale » et à « Finances Locales, premiers résultats ».

- Eléments de conjoncture départementale : observation de l'exécution budgétaire et comptable de l'ensemble des départements. L'observation est réalisée 3 fois par an : fin mai, fin septembre et fin janvier N+1. Elle donne lieu à publication de deux notes « Conjoncture départementale » et à « Finances Locales, premiers résultats ».

- Eléments de conjoncture régionale : observation de l'exécution budgétaire et comptable de l'ensemble des régions. L'observation est réalisée 3 fois par an : fin mai, fin septembre et fin janvier N+1. Elle donne lieu à publication de deux notes « Conjoncture régionale » et à « Finances Locales, premiers résultats ».

- Les comptes des communes : résultats définitifs. Volume 1, éléments généraux. Volume 2, données individuelles pour les communes de plus de 10 000 habitants.

- Les comptes des départements : résultats définitifs.

- Les comptes des régions : résultats définitifs.

- Les comptes des établissements publics locaux : résultats définitifs.

### *Le circuit de remontée des informations*

#### *Le rôle du poste comptable*

Les opérations de centralisation doivent être effectuées par le comptable dès que le compte de gestion est établi et équilibré. Le comptable doit veiller au respect de la nomenclature applicable, l'attention doit porter notamment sur le degré de subdivision requis sur les différents comptes et sur les corrections qu'il est nécessaire d'effectuer avant de demander l'édition du compte définitif. Les comptables doivent fournir des données cohérentes et exactes en veillant tout particulièrement à la qualité des informations extra-comptables telles que les identifiants, la nomenclature comptable, le code activité, le type d'établissement. La valeur de ces informations-clés conditionne la qualité des traitements informatiques et des données comparatives qui en sont issues. Les comptables sont invités à transmettre les documents (disquettes et éventuellement imprimés), ou à effectuer les transactions informatiques le plus rapidement possible, après avoir réalisé les vérifications qui s'imposent, sans attendre que les assemblées délibérantes se soient prononcées sur le compte de gestion.

### *Le rôle de la Trésorerie Générale*

Le service collectivité et établissements publics locaux (C.E.P.L.) de la Trésorerie Générale (et lui seul) est responsable du contrôle des opérations de centralisation et du strict respect des délais. A cet effet, il tient un tableau de bord des centralisations, notamment à partir des bilans de passage que le Département Informatique doit lui restituer. Il intervient tout au long du processus de centralisation. Il lui appartient de contrôler avec la plus grande attention, non seulement la présence et la date de production des états, la validité des informations comptables et extra comptables, mais aussi la forme et la présentation des documents. Le service C.E.P.L. joue un rôle de coordination actif entre les comptables, le département informatique et la direction. A ce titre, il doit recevoir et transmettre les différents états et documents émanant des uns et des autres.

### *Le rôle du département informatique*

Les départements informatiques, dès réception des documents, doivent veiller à traiter les données dans le calendrier prévu. Afin de permettre le suivi et la coordination des opérations de centralisation, les départements informatiques informent le service C.E.P.L. de l'état d'avancement des traitements apportés aux fichiers de centralisation de toutes les collectivités, établissements publics locaux et budgets annexes. Plus précisément, ils adressent aux services C.E.P.L. les listings des collectivités ou établissements absents ou les anomalies détectées par les programmes de contrôle. Afin de mettre régulièrement et uniformément à jour la base de données de la Direction et les fichiers des trésoreries, il est demandé aux départements informatiques d'effectuer, au fur et à mesure de l'établissement des comptes de gestion, les opérations de centralisation selon un calendrier déterminé et commun à l'ensemble des collectivités et établissements publics. Le département informatique doit informer le service C.E.P.L. de la date d'exploitation et des références de l'envoi à l'Infocentre national de la Direction.



DGCP  
Bureau 6C

### Annexe de la fiche 3

## LES SOURCES D'INFORMATION

La Direction Générale de la Comptabilité Publique s'appuie sur le réseau des comptables du Trésor public pour centraliser les données extraites des comptes des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et des établissements publics locaux (hors secteurs du logement social et de la santé).

### *Qualité et fiabilité*

Les comptes agrégés conservent leur qualité comptable d'origine.

Les centralisations, de qualité comptable, sont exhaustives en ce qui concerne les opérations d'exécution des budgets principaux des départements et des régions, quasi-exhaustives pour ce qui est des communes.

La centralisation n'est pas intégrale en ce qui concerne les établissements de coopération intercommunale, les autres établissements publics locaux (taux de centralisation de 85% à 90%) et les budgets annexes (taux de centralisation de l'ordre de 60%). Pour ces derniers subsistent encore des difficultés d'immatriculation au répertoire SIRENE. L'INSEE procédera à une mise en concordance automatique des identifiants fin 1999. La Direction Générale de la Comptabilité Publique développe actuellement un nouvel outil, construit à l'identique de celui des communes pour s'assurer la remontée de l'ensemble des budgets principaux des établissements publics locaux et des budgets annexes de toutes les collectivités locales, avec pour objectif de l'appliquer en 2001 aux comptes 2000.

A noter que l'absence des budgets annexes, peu gênant pour les comptes des collectivités territoriales, fait difficulté pour l'exploitation systématique des comptes de certains établissements publics de coopération intercommunale, qui ont spécialisé leurs gestions techniques en autant de budgets annexes que nécessaires.

### *Délais d'obtention*

Les comptes définitifs de l'exercice N des collectivités territoriales et établissements publics locaux sont arrêtés, comptablement en février N+1.

La centralisation des comptes définitifs des départements et des régions de l'exercice N est exhaustive au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre N+1. Les deux publications sur les comptes des départements et des régions paraissent courant novembre N+1.

La centralisation des comptes des communes s'opère en trois traitements, au 15 mars, 15 juin et 15 septembre N+1. La quasi-totalité des comptes (budgets principaux) est disponible fin septembre (taux de centralisation proche de 100%). Jusqu'à récemment, la campagne s'achevait au cours du second trimestre N+2, en raison d'une centralisation plus tardive des budgets annexes. Les deux publications sur les comptes définitifs des communes paraissaient jusqu'à présent au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre N+2. Disposant de la presque totalité des budgets principaux des communes fin 3<sup>ème</sup> trimestre N+1, la Direction Générale de la Comptabilité Publique publiera dorénavant les comptes des communes de l'exercice N au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre N+1 (comptes 1998 publiés fin 1999).

Les comptes des établissements publics de coopération intercommunale et les données des budgets annexes (collectivités territoriales et établissements publics locaux) sont disponibles au début du 2<sup>ème</sup> trimestre N+2 et publiés au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre N+2. La mise en place d'une nouvelle application de centralisation permettra de réduire sensiblement ces délais. Le calendrier de centralisation des comptes des établissements publics locaux et des budgets annexes sera calqué sur celui des communes : au 15 mars, 15 juin et 15 septembre N+1.

DGCP  
Bureau 6C

## Annexe de la fiche 4 LES TRAITEMENTS

### *Les estimations*

#### *Comptes des départements et des régions*

Les comptes de gestion étant centralisés, il n'y a pas lieu de procéder à des estimations.

#### *Comptes des communes*

La Direction Générale de la Comptabilité Publique centralise l'intégralité des comptes de gestion des quelques 2 600 communes de plus de 3 500 habitants. Les comptes des communes de moins de 3 500 habitants sont centralisés de façon agrégée.

Pour les quelques comptes de gestion manquants à la dernière centralisation de septembre N+1, les données sont reconstruites à partir des comptes de N-1, compte tenu des tendances observées pour les autres communes présentant des caractères semblables (strate démographique, organisation budgétaire, lien éventuel avec une intercommune et ses conséquences fiscales).

Les 1 600 comptes à quatre chiffres et plus sont assemblés en 400 ou 80 agrégats. Cette information suffit à une analyse individuelle très fine de la situation comptable, telle que la fiche de situation financière AE2F communiquée au maire par le comptable.

A noter que sur 36 670 communes, seuls 150 budgets principaux sont manquants au terme des centralisations. C'est pourquoi il est dorénavant possible de rendre accessible l'information sur les comptes des communes beaucoup plus tôt.

#### *Les comptes des établissements publics locaux*

Les estimations nécessaires à la synthèse des comptes des établissements publics locaux sont plus importantes.

Les comptes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont collectés de manière quasi exhaustive. Ceux des syndicats et des autres établissements publics locaux (caisses des écoles, CCAS,...) nécessitent encore de larges redressements pour pallier les différences de champs de collecte d'une année sur l'autre.

Les travaux sont réalisés par catégories homogènes d'établissements. Ces approximations ne permettent pas, pour autant, de restituer des données individualisées, ni d'automatiser la production de comptes consolidés. D'où la réorganisation de la collecte avec un nouveau mode d'agrégation et un nouvel applicatif pour le traitement des comptes 2000.

### *Les grilles de passage d'un concept à l'autre*

### *Echantillons / données exhaustives*

Les agrégats utilisés par les échantillons sont identiques à ceux traités pour constituer la base de données intégrale.

Les éléments des notes de conjoncture départementale et régionale s'appuient sur des données exhaustives. La note de conjoncture communale est élaborée à partir d'un échantillon représentatif de 1000 communes.

### *Comptes détaillés / agrégats*

Les nomenclatures comptables des communes (1600 comptes détaillés en M14), des départements et des régions sont agrégées en rubriques plus massives (400 ou 80 rubriques), dans le but principal d'alléger les fichiers magnétiques et de faciliter la manipulation des données significatives. Ces agrégats conservent toute leur qualité comptable. Ils permettent des restitutions au réseau des comptables du Trésor public et des travaux d'analyse financière individualisée.

Les agrégats mis en oeuvre par l'application centralisant les comptes des établissements publics locaux et des budgets annexes sont pour l'instant plus grossier (une vingtaine) et seront affinés dans le cadre du nouveau logiciel en préparation. A partir de l'exercice comptable 1999 centralisé en 2000, la Direction Générale de la Comptabilité Publique centralisera l'intégralité des comptes de gestion des établissements publics de coopération intercommunale et les agrégats détaillés des autres établissements publics locaux et des budgets annexes.

Par ailleurs, la constitution fine d'agrégats pour les comptes des établissements publics locaux nécessite une harmonisation des différentes comptabilités M14, M49, ..., opération qui sera achevée au 4ème trimestre 1999.

### *Raccordement des séries longues*

L'homogénéité des séries longues se heurte à deux difficultés :

- les différences de champ de collecte,
- la modification des règles budgétaires et des nomenclatures comptables.

Les différences de champ affectent essentiellement les comptes des établissements publics locaux, parmi lesquels les établissements publics de coopération intercommunale, et les budgets annexes. La réorganisation de la collecte de ces données vise en priorité à résoudre ces difficultés.

Les modifications de nomenclatures sont aisément traduites par mise à jour des agrégats, qui sont des sommes de comptes.

En revanche, les mutations affectant les règles juridiques et budgétaires qui sont à la base du fonctionnement des comptes et des agrégats posent plus de difficultés. Elles impliquent d'assurer pendant plusieurs années la conversion des séries nouvelles en bases anciennes.

Cette opération ne peut être artificielle, c'est en particulier le cas en M14. Le rattachement des charges et produits à l'exercice, la nouvelle analyse juridique et comptable des subventions d'équipement versées, les opérations d'ordre budgétaires avec un budget annexe ou des entités externes, toutes opérations inconnues dans l'ancien droit comptable M11 /M12, ne permettent pas une rétropolation totale des données.

DGCP  
Bureau 6C

#### Annexe de la fiche 7

### LES PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES ET LES AMELIORATIONS ENVISAGEES

La Direction Générale de la Comptabilité Publique entend renforcer la fiabilité et l'exhaustivité de certaines données (établissements publics locaux et budgets annexes en particulier), de rendre ces informations plus rapidement et facilement accessibles, par des moyens télématiques, en particulier et d'en assurer la disponibilité, tant au niveau national qu'au niveau régional et local. Il s'agit également d'élaborer des informations nouvelles, qui correspondent aux besoins de connaissances fréquemment exprimés, en particulier l'intercommunalité, la consolidation des comptes des budgets principaux avec ceux des budgets annexes et la régionalisation des données.

#### ***Consolider les informations comptables relatives aux différents budgets d'une même collectivité locale ou d'un même établissement public.***

La logique de l'exécution des comptes conduit à gérer séparément les opérations de chacun des budgets d'une collectivité ou d'un établissement. En revanche, dans un but d'analyse comptable et de mesure statistique, il est très souhaitable que les résultats et les principales grandeurs des budgets annexes soient retraités avec les éléments du budget principal.

Actuellement, seuls les comptes des communes de plus de 10.000 habitants font l'objet de ce retraitement extra-comptable pour appréhender la sommation du budget principal et des budgets annexes rattachés. Ce traitement n'est pas automatisé : l'intervention du comptable est indispensable pour identifier les opérations réciproques entre le budget principal et les budgets annexes.

Il peut être envisagé d'étendre à terme ce dispositif aux communes de 3500 à 10000 habitants et aux autres collectivités territoriales et établissements publics locaux, qui, eux aussi, sont conduits à créer des budgets annexes pour individualiser des composantes du service qu'ils gèrent.

Ce projet repose sur la gestion dans les applicatifs comptables d'un identifiant de type Siret autorisant des regroupements de comptes à des fins statistiques et extra-comptables. Cette évolution devrait être facilitée par la rénovation des applications informatiques de gestion, telle qu'elle va être entreprise dans le cadre du schéma directeur informatique développé au cours de cette période.

#### ***Elaborer des données régionalisées en matière de finances publiques locales***

La Direction Générale de la Comptabilité Publique entend développer l'exploitation de données régionalisées, élaborées et commentées par les services déconcentrés. L'observation des comptes des collectivités relevant d'un espace régional plus homogène permet en effet de constituer des éléments de comparaison mieux ciblés et qui suscitent un grand intérêt en termes de conseil financier, de communication et d'études. L'élaboration de données régionalisées en matière de finances publiques locales autorise également des travaux articulés communs aux différents observateurs régionaux.

La valorisation de données régionalisées devrait se concrétiser en 2000 par l'élaboration d'une publication présentant le phénomène de l'intercommunalité par région administrative.

#### ***Mise en place de la nouvelle application de centralisation des comptes des***

### ***établissements publics locaux***

Le bureau 6C exploite les comptes des établissements publics locaux et des budgets annexes par l'intermédiaire d'une application qui n'autorise pas, pour l'instant, une remontée des comptes aussi fine que souhaitée. La rénovation de cette application a été actée et sa réalisation sera engagée en 1999. Dès les comptes de l'exercice 2000, la Direction Générale de la Comptabilité Publique devrait être en mesure de fournir des données comptables fines sur les établissements publics locaux, en particulier les établissements publics de coopération intercommunale et l'ensemble des budgets annexes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

A l'instar des communes, des fiches financières individuelles seront ultérieurement établies. Elles concerneront, avant tout, les nouvelles structures de coopération intercommunale telles qu'elles ont été définies par le législateur en 1999.

### ***Améliorer la diffusion des informations***

La Direction Générale de la Comptabilité Publique entend diffuser plus largement les données dont elle dispose à l'aide des nouvelles technologies de l'information. Déjà à l'heure actuelle sont disponibles sur le serveur Internet ministériel à l'adresse :

[http://www.finances.gouv.fr/pole\\_ecofin/finances\\_locales/comptes/](http://www.finances.gouv.fr/pole_ecofin/finances_locales/comptes/).

les principaux faits de toutes les notes de conjoncture et ouvrages sur les comptes définitifs.



Annexe n° 18 fiche n° 1

Annexe n° 18 fiche n° 2



Annexe n° 18 fiche n° 3

Annexe n° 18**POPULATION**

Le chiffre de population utilisé dans le corps de cette fiche pour le calcul des ratios en francs par habitant, est celui de la population légale avec doubles comptes, mis à jour des éventuels recensements complémentaires officiels intervenus depuis le dernier recensement général.

**DÉFINITIONS DES RUBRIQUES COMPTABLES****Remarques préalables**

Cette fiche présente une série d'informations financières et fiscales permettant de caractériser la structure des finances de la commune et de la situer parmi les collectivités du département et de la région qui lui sont comparables sur le plan démographique.

La fiche n°1 concerne l'exécution des opérations budgétaires de l'exercice. Certains éléments constituant les produits et les charges de fonctionnement sont isolés. La différence entre produits et charges de fonctionnement donne le résultat de la section comptable. Le cadre, intitulé « INVESTISSEMENT », présente les principales composantes budgétaires de la section d'investissement. A ce niveau, est calculé le besoin de financement résiduel de la collectivité. S'y ajoute le besoin dégagé par les opérations pour compte de tiers. Le rapprochement entre le résultat comptable de la section de fonctionnement et le besoin de financement de la section d'investissement donne le résultat d'ensemble de l'exercice. Au bas de cette première fiche sont indiqués divers éléments relatifs à la dette (notamment, l'encours total de la dette au 31 décembre et l'annuité des dettes bancaires et assimilées), ainsi que le fonds de roulement à la clôture de l'exercice.

La fiche n°2 comporte deux parties. La première partie présente les éléments qui déterminent la CAF (capacité d'autofinancement). La seconde mesure certains ratios financiers; elle décrit, en particulier, certaines rubriques de la fiche n°1, en les rapportant au total des produits de fonctionnement, ainsi que la part des principales ressources d'investissement dans les dépenses d'équipement.

La fiche n°3 donne les principaux éléments de la fiscalité et précise la valeur de l'effort fiscal consenti par les ménages.

Il est souligné que les opérations décrites, retracent désormais aussi bien les flux financiers effectifs que les mouvements d'ordre: il convient donc d'être prudent dans leur interprétation, et de tenir compte de l'environnement et des particularités de la commune.

Les données présentées sont celles du budget principal de la commune. Le maire trouvera bien entendu auprès du receveur municipal toute l'aide et tout le conseil qu'il souhaitera pour tirer de ce document le meilleur des enseignements qu'il comporte.

La définition et la signification des informations sont précisées ci-dessous.

**1°) FONCTIONNEMENT**

En section de fonctionnement, les mentions 'Crédit net' ou 'Débit net' signifient respectivement 'Crédit - Débit' ou 'Débit - Crédit'. La fiche tient alors compte des annulations de titres ou de mandats de l'exercice et des comptes de terminaison 9, à valeur soustractive.

Par exemple, le débit net du compte 60 comprend le débit des comptes 601 à 608, moins le crédit de ces mêmes comptes (pour les annulations de mandats), moins le crédit du compte 609 (qui réduit le montant au débit du 60) et plus le débit de ce même compte (pour les annulations de titres portant sur le 609).

**Total des produits de fonctionnement :** Crédit net comptes de classe 7 (y compris comptes à solde débiteur).

Ce poste est égal au total des recettes (y compris d'ordre) de la section de fonctionnement.

**Impôts locaux :** Crédit net compte 731.

A ce poste sont pris en compte les montants effectivement encaissés par la commune des quatre taxes directes : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Les montants indiqués ne tiennent pas compte des reversement de fiscalité.

**Autres impôts et taxes:** Crédit comptes 73 (sauf 731 et 739).

Il s'agit de taxes perçues au profit des communes. Les montants ne tiennent pas compte des reversements (débit du compte 739).

**Dotations globales de fonctionnement :** Crédit net comptes 741.

Il s'agit du principal concours financier de l'État aux communes, en application de la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF et modifiée par la loi du 26/03/96.

*Attributions de péréquation et de compensation : Crédit net compte 7483.*

*Y figure notamment le montant des compensations versées par l'État au titre de la taxe professionnelle.*

**Total des charges de fonctionnement :** Débit net comptes classe 6 (y compris comptes à solde créditeur), charges d'ordre incluses.

**Charges de personnel :** Débit net comptes 621, 631, 633, 64 (y compris comptes à solde créditeur).

Ce sont les rémunérations des personnels permanents ou temporaires et les charges sociales y afférentes, déduction faite des remboursements sur ce type de charges.

**Achats et charges externes :** Débit net comptes 60, 61, 62 (sauf 621) (y compris comptes à solde créditeur).

Cette rubrique est proche de l'ancienne rubrique comptable 'TFSE' ou 'travaux, fournitures et services extérieurs'.

**Charges financières :** Débit net compte 66.

Ce sont toutes les charges rattachées à la gestion financière à l'exclusion des services bancaires.

**Contingents :** Débit net comptes 655.

Il s'agit des contingents et participations obligatoires.

**Subventions versées :** Débit net comptes 657.

Ce sont toutes les subventions versées aux organismes publics ou à des tiers privés. Les charges constatées aux comptes de subventions d'équipement peuvent faire l'objet d'un étalement par le jeu du compte 481 (charges à répartir) et du compte 79 (transfert de charges).

**Résultat comptable.**

Égal à « Total des produits de fonctionnement - Total des charges de fonctionnement ».

**2°) INVESTISSEMENT**

**Total des ressources d'investissement budgétaires :**

Crédit comptes de classe (1(sauf 11, 12), 2, 39, 49, 59, 481), soit le cumul de l'ensemble des titres de recettes de la section d'investissement.

**Excédent de la section de fonctionnement** : Crédit compte 1068.

Il s'agit de la part des résultats antérieurs affectée à la section d'investissement pour l'exercice.

**Dettes bancaires et assimilées (hors ICNE)** : Crédit comptes ( 163, 164 , 1671, 1672, 1675, 1678, 1681).

Il s'agit essentiellement des emprunts bancaires ou obligataires. Par assimilation, y figurent les dettes contractées auprès de divers prêteurs (avances et emprunts du Trésor, dettes pour METP, autres emprunts et dettes). Les montants sont nets des refinancements d'emprunts si le compte 166 a été renseigné.

**Autres dettes à moyen long terme** : Crédit comptes (165, 1676, 1687).

Sont regroupées à cette rubrique les dettes qui ne sont pas de véritables emprunts (165, 1676) ou qui représentent des dettes auprès de collectivités territoriales.

**Subventions reçues** : Crédit comptes 13.

Ce sont les subventions et fonds qui financent des dépenses déterminées d'équipement.

**FCTVA** : Crédit compte 10222.

Ce sont les recettes du fonds de compensation de la TVA.

**Autres fonds globalisés** : Crédit comptes 1022 (sauf 10222 et 10229).

Ces sont les autres recettes affectées en totalité par la loi à la section d'investissement.

**Amortissements** : Crédit compte 28.

**Provisions** : Crédit comptes (14, 15, 29, 39, 49, 59).

**Total des emplois d'investissement** :

Débit comptes de classe (1 (sauf 11, 12.), 2, 39, 49, 59, 481), soit le cumul de l'ensemble des mandats de la section d'investissement.

**Dépenses d'équipement** : Débit comptes (20, 21, 23).

Figurent ici tous les équipements qui s'ajoutent ou retournent dans le patrimoine mobilier et immobilier de la commune : acquisitions et travaux nouveaux, retour de biens affectés, concédés...

**Remboursements de dettes bancaires et assimilées**: Débit comptes ( 163, 164 , 1671, 1672, 1675, 1678, 1681).

Voir « dettes bancaires et assimilées ».

**Remboursements d'autres dettes à moyen long terme** : Crédit comptes (165, 1676, 1687).

Voir « Autres dettes à moyen long terme » .

**Reprise sur amortissements et provisions** : Débit comptes (28, 14, 15, 29, 39, 49, 59).

**Charges à répartir** : Débit compte 481.

**Immobilisations affectées, concédées...** : Débit comptes (18, 22, 24).

On doit tenir compte du montant inscrit au débit de ces comptes pour pouvoir neutraliser des titres de recettes d'investissement (crédit 2..), celles qui correspondent à des biens affectés, concédés...

**Besoin de financement résiduel.**

Total des emplois d'investissement - Total des ressources d'investissement.

Il mesure normalement un besoin dégagé par la section d'investissement, à partir des opérations propres à la collectivité. Un excédent correspond à une situation exceptionnelle : il est donc affecté d'un signe négatif.

**Solde des opérations pour compte de tiers.**

Débit comptes (4541, 45611, 45621, 4571, 4581) - Crédit comptes (4542, 45612, 45622, 4572, 4582).

***Un solde débiteur (positif) augmente le besoin de financement résiduel***

**Besoin de financement de la section d'investissement.**

Total des emplois d'investissement - Total des ressources d'investissement + Débit (45..1) - Crédit (45..2).

*Il mesure normalement un besoin dégagé par la section d'investissement, à partir de toutes les opérations engagées par la collectivité. Un excédent , affecté d'un signe négatif, correspond à une situation exceptionnelle.*

### 3°) RESULTAT D'ENSEMBLE

Il est égal au résultat de la section de fonctionnement, augmenté de la capacité de financement ou diminué du besoin de financement de la section d'investissement. C'est le résultat de l'ensemble des opérations budgétaires réalisées par la collectivité.

### 4°) DETTE ET FONDS DE ROULEMENT

**Encours total de la dette au 31 décembre.**

Solde créditeur des comptes 16 (sauf 166, 1688, 169) figurant au bilan de clôture de l'exercice. Il correspond à l'ensemble de la dette restant due au 31 décembre de l'année.

***Encours des dettes bancaires et assimilées.***

Solde créditeur des comptes (163, 164, 1671, 1672, 1675, 1678, 1681) figurant au bilan de clôture de l'exercice. Cette dette correspond au capital restant dû au 31 décembre de l'année considérée au titre des emprunts contractés pour une durée supérieure à un an.

**Annuité des dettes bancaires et assimilées.**

Débit net compte 6611 (ou 661 pour les communes appliquant la nomenclature simplifiée) + Débit comptes (163, 164, 1671, 1672, 1675, 1678, 1681). L'annuité est composée, à la fois, du montant des charges financières liées uniquement aux intérêts des emprunts et du remboursement des emprunts imputé en section d'investissement (montants nets des refinancements d'emprunts si le compte 166 a été renseigné).

**Avances du Trésor (soldé au 31/12).**

Solde créditeur compte 5191 (balance d'entrée comprise).  
C'est un indicateur d'alerte pour les communes en difficulté de trésorerie.

#### **Fonds de roulement.**

C'est la ressource que la collectivité pourra utiliser ultérieurement, soit pour couvrir les besoins générés par les éléments de bilan liés à son cycle de fonctionnement courant, soit pour conserver une réserve d'autofinancement ou pour financer de nouveaux investissements. Suivant les principes du PCG appliqués par la M14, le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources à long terme (comptes de classe 1 et comptes de provisions et de dotations) sur les emplois à long terme (comptes de classe 2). Dans la fiche, le calcul s'effectue par le bas de bilan; les soldes débiteurs et créditeurs comprennent les balances d'entrée : (Soldes débiteurs - soldes créditeurs) des comptes des classes 3, 4 et 5 (sauf 39, 49, 45...1 et 45...2, 481, 58, 59) - solde créditeur des comptes (269, 279, 1688).

### **5°) COMPOSANTES DE L'AUTOFINANCEMENT**

#### **Excédent brut de fonctionnement :**

Crédit net comptes (70, 71, 72, 73, 74, 75) - Débit net comptes (60, 61, 62, 63, 64, 65).

Il représente l'excédent (exceptionnellement le déficit) des produits réels sur les charges réelles. C'est la principale ressource tirée du cycle d'exploitation.

#### **Capacité d'autofinancement :**

Elle représente ce qui reste à la collectivité une fois qu'elle a payé et encaissé l'ensemble des charges et des produits de fonctionnement réels, indépendamment des plus ou moins-values de cession.

Cette grandeur se calcule selon deux méthodes:

**Méthode directe** (soustractive) : CAF = Crédit net comptes 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 (sauf 775, 776, 777), 79 - Débit net comptes 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 (sauf 6741, 675, 676).

**Méthode indirecte** (additive), à partir du résultat comptable (méthode retenue dans la fiche):

*Opérations d'ordre sur charges et produits, à déduire du résultat comptable pour calculer la capacité d'autofinancement.*

**CAF = Résultat de l'exercice**

+ *Dotations aux amortissements et provisions, nettes des reprises*

(+ Débit net comptes 68 - Crédit net comptes 78)

+ *Différences sur réalisations positives (nettes des différences négatives), transférées en investissement*

(+ débit net compte 676 - crédit net compte 776)

- *Opérations sur cession d'actifs et subventions transférées au compte de résultat*

(+ Débit net comptes (6741, 675) - crédit net compte 775 - crédit net compte 777)

#### **CAF nette des remboursements en capital des dettes bancaires et assimilées.**

CAF - Débit comptes (163, 164, 1671, 1672, 1675, 1678, 1681)

Proche de l'ancien ratio de marge d'autofinancement courant, cette grandeur permet de mesurer le disponible, une fois le capital des emprunts remboursé.

#### **Produits des cessions d'immobilisations :** Crédit net compte 775.

Ce compte enregistre le flux réel correspondant au prix de cession de l'actif immobilisé.

### **6°) FISCALITÉ**

Les quatre coefficients inscrits dans le tableau III de la fiche n° 3 sont ceux de la commune. Ils expriment le rapport entre le produit des contributions directes extrait du fichier DGI (commune + groupement), d'une part, et d'autre part le potentiel fiscal de la commune calculé soit avec les taux moyens nationaux d'imposition, soit avec les taux moyens départementaux régionaux ou nationaux de la catégorie démographique de la commune (moins de 700 habitants, de 700 à 10 000 habitants, plus de 10 000 habitants).

Ainsi, un coefficient de 1,25 dans la colonne « régionale » signifie que la pression fiscale de la commune est supérieure d'un quart à la pression moyenne des communes de même catégorie démographique de sa région.

#### **TAXE SUR LES PROPRIÉTÉS FONCIÈRES BÂTIES**

#### **TAXE SUR LES PROPRIÉTÉS FONCIÈRES NON BÂTIES**

#### **TAXE D'HABITATION**

#### **TAXE PROFESSIONNELLE**

Ces quatre taxes directes locales sont levées par la commune mais aussi par les groupements dont elle fait partie.

Bien que ne dépendant pas totalement de la municipalité, les impôts figurant à ces rubriques n'en pèsent pas moins sur les contribuables de la commune et constituent, de ce fait, un élément qu'on ne peut pas négliger dans une étude de la situation financière de la commune. L'examen du taux de ces quatre taxes permet de préciser l'indication globale fournie, sur la pression fiscale supportée par les habitants, par le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

Le total des produits des quatre taxes directes « commune seule » peut être différent du produit des impositions directes (crédit du c/731) inscrit en fiche n° 1.

- soit inférieur : du fait de rôles supplémentaires, non pris en compte dans le fichier DGI ;

- soit supérieur : du fait d'un écrêtement du produit de la taxe professionnelle allant à la commune dans quelques cas prévus par la

réglementation : le surplus payé par l'entreprise, va alors abonder un fonds de péréquation de la taxe professionnelle.

#### **Effort fiscal.**

Fraction de la fiscalité directe.

L'effort fiscal est utilisé pour apprécier le poids de la fiscalité locale pesant sur les ménages. Il est égal au rapport entre produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières, de la taxe ou redevance d'ordures ménagères, et le potentiel fiscal, calculé hors taxe professionnel. Il constitue l'un des critères d'attribution de la DGF.

$$\text{Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF)} = \frac{\text{Produit des impôts locaux}}{\text{Produit des bases communales par les taux moyens nationaux de la strate}}$$

Il correspond à la définition de l'article 2 du décret n° 93-570 du 27 mars 1993 pris en application de la loi n° 92-215 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République.

Il s'agit du « rapport entre le produit des contributions directes et le potentiel fiscal » (calculé dans les conditions de l'article L 234-6 du code des communes).

Il est précisé que :

- le calcul du CMPF ne retient que trois strates : moins de 700 habitants, de 700 à 10 000 habitants et les plus de 10 000 habitants.
- le produit des contributions directes pris en compte correspond au produit fiscal attendu communiqué par les services de la Direction Générale des Impôts.
- il s'agit du produit attendu par la commune et les groupements à fiscalité distincte auxquels elle appartient le cas échéant.



## LA CONSOLIDATION DES COMPTES DES COLLECTIVITES LOCALES

### **1. LES OBLIGATIONS LEGALES :**

La loi du 6 février 1992, sur l'administration territoriale de la République (ATR) et son décret d'application du 27 mars 1993, ont imposé à toutes les communes de plus de 3 500 habitants, aux départements, aux régions et aux groupements comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, de présenter une annexe "consolidée" à leurs comptes administratifs. Cette annexe comprend les six points suivants : les ratios, les concours aux associations, le résultat consolidé des budgets annexes, les comptes des groupements, les bilans certifiés conformes et le tableau de la dette garantie.

Le terme "consolidé", qui qualifie souvent la totalité de l'annexe ATR, n'est en fait utilisé qu'une seule fois, à savoir pour la consolidation des résultats du budget principal et des budgets annexes. Mais il ne s'agit que du calcul du résultat net additionné des entités concernées et non d'une véritable consolidation des comptes. Celle-ci supposerait préalablement à l'addition des comptes, ligne par ligne, d'éliminer dans les deux sections (fonctionnement et investissement) les mouvements internes qui ont eu lieu entre les différents budgets d'une collectivité tout au long de l'exercice (exemples : mise à disposition de personnels, de biens ou de services, subventions d'investissement).

Au compte administratif, la consolidation opérée est une simple juxtaposition des résultats, bruts des opérations croisées entre budgets dont l'importance n'est pas chiffrée. En outre, l'obligation de présentation consolidée pèse sur le compte administratif, mais non sur le compte de gestion du comptable ; les comptes de gestion afférents aux divers budgets d'une collectivité étant examinés isolément par le juge financier.

Une consolidation comptable doit procurer une information plus précise qu'une simple vue d'ensemble des comptes. Elle doit s'attacher à dégager la valeur nette des comptes ou, au minimum, des principaux agrégats de gestion communs aux différents budgets à réunir.

### **2. LES PRINCIPES DE LA CONSOLIDATION :**

#### **2.1 Fondements juridiques :**

Le concept comptable de consolidation a été élaboré dans le cadre du droit des sociétés. Il manifeste le principe que l'image fidèle de l'entreprise n'est obtenue qu'en fusionnant les divers potentiels de financement, de production et de résultats.

La consolidation des comptes vise principalement, pour les groupes d'entreprises, à exprimer la véritable capacité financière du groupe juridique ou de fait formé par un ensemble de sociétés que lient des participations financières ou une stratégie technique et commerciale. D'un point de vue comptable, l'addition pure et simple des comptes des diverses sociétés ne donnerait pas une image exacte de l'ensemble économique qu'elles forment, en raison des doubles emplois, créés par les opérations réciproques d'achats et de ventes, de prêts et d'emprunts, de versement et d'encaissement de dividendes, d'intérêts. La consolidation traduit par des opérations comptables de contre-passation les solidarités directes ou indirectes qui lient juridiquement les différents partenaires d'un groupe économique.

#### **2.2 Application en comptabilité commerciale :**

La consolidation consiste à substituer au montant des titres de participation figurant au bilan de la société consolidante, la part correspondant à ses droits dans le patrimoine de la société consolidée, y compris le résultat de l'exercice.

La méthode de consolidation à utiliser est fonction, pour chaque société consolidée, de son degré de dépendance capitalistique par rapport à la société mère :

- intégration globale des filiales directes, détenues à plus de 50% ou contrôlées de fait (licences et process, marketing et management commercial),
- intégration proportionnelle, voir simple mise en équivalence des résultats, lors que le partenariat est limité.

## 2.3 Portée et limites de la consolidation des budgets et des comptes publics locaux

### 2.3.1 Les contraintes liées au droit public :

S'agissant des sociétés commerciales, la consolidation est significative parce que les différents postes d'actif et de passif des bilans sont rigoureusement évaluables et que leur mise à jour (acquisition, amortissement, vente) est directement fonction des nécessités de la production.

Il n'en va pas de même, en revanche, des bilans des collectivités publiques.

La personnalité publique et les missions de service public qui s'imposent aux collectivités nécessitent la constitution et le renouvellement d'actifs dont le coût et le rendement ne sont pas appréciables à la seule aune comptable.

Dès lors, la transposition des méthodes de consolidation des comptes, facilitée par la normalisation récente des divers plans de comptes (M14, M4) ne peut être le résultat d'une simple « copier-coller » du droit commercial au droit budgétaire.

Pour autant, l'approche est possible, en particulier lorsque les différents budgets considérés relèvent d'une même collectivité.

### 2.3.2 Les travaux possibles

L'intégration globale s'adresse au premier cercle, celui des entités dépendantes qui sont régies par une participation majoritaire (plus de 50% des parts) ou bien « contrôlées » de droit (budgets annexes) ou de fait (nomination).

L'intégration proportionnelle pourrait concerner les organismes de coopération intercommunale. Toutefois, les principes d'autonomie et de spécialité des établissements publics en général, interdisent actuellement de considérer que les apports et partages de ressources (régime de la taxe professionnelle unique, par exemple) constituent des participations financières au prorata desquelles organiser la consolidation. Ce type de consolidation viserait plutôt à élargir l'information financière sur la commune membre, en précisant le service et le coût résultant de la coopération intercommunale.

La mise en équivalence pourrait s'appliquer aux entités associées, dans lesquelles la collectivité n'a qu'un pouvoir d'influence (établissement public détaché de la collectivité, SEM, associations subventionnées , ...) mais dont elle garantit la dette.

Si la méthode applicable aux budgets annexes apparaît assez simple et d'application immédiate, le champ juridique et les techniques de la consolidation externe des comptes des collectivités territoriales françaises demandent à être validés par les différents gestionnaires du service public local.

En effet, l'article L 2224.2° du CGCT interdit la prise en charge par le budget principal d'une commune des dépenses résultant d'une activité industrielle et commerciale. Le Législateur a voulu que les bénéfiques (et les aléas) de l'activité demeurent dans les comptes annexes, afin de renforcer l'autofinancement de cette activité et de modérer les tarifs.

D'autres obstacles, de nature technique, limitent les possibilités effectives de consolider les divers comptes satellites. Par exemple, si l'on cherchait à consolider les établissements complexes (large intercommunalité, réseaux de services étendus) et les entités de droit privé, on se heurterait à la difficulté de chiffrer le patrimoine consolidé (d'où l'importance du recensement de l'actif des collectivités publiques) et au peu de signification d'une agrégation portant sur des organismes dont les règles de constitution, les vocations et les systèmes comptables sont par trop différents.

## **LES TRAVAUX DE CONSOLIDATION REALISES PAR LE BUREAU 6C :**



A des fins statistiques et de valorisation des comptes, le bureau 6C consolide les comptes des communes de plus de 10 000 habitants. Le périmètre de cette consolidation est limité aux seuls budgets annexes de la commune, non dotés de la personnalité morale. Les caisses des écoles et les centres communaux d'action sociale, dotés de la personnalité morale, en sont exclus. Ces deux organismes ont, en effet, le statut d'établissement public local, même si les plus petits d'entre eux sont « gérés en budget annexe ». A l'inverse, les services dotés de la seule autonomie financière et qui disposent d'un compte 515 propre, tels certaines régies de pompes funèbres par exemple, entrent dans le champ de la consolidation.

La consolidation s'effectue en deux étapes.

La première étape consiste à cumuler le montant des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement du budget principal de la commune avec celui des budgets annexes recensés sur l'imprimé CP 832 "Recensement des budgets annexes de la commune". La seconde étape consiste à éliminer les opérations réciproques entre le budget principal et les budgets annexes. Il s'agit d'opérations telles que les remboursements de frais ou le versement de subventions, comptabilisées pour un même montant, en sens inverse, dans le budget principal et dans le budget annexe. Ces opérations correspondent à des mouvements purement internes, dès lors que l'on raisonne sur la commune en tant qu'entité juridique unique. Elles gonflent artificiellement les masses débitrices et créditrices lorsqu'on procède à l'agrégation des comptes du budget principal et des budgets annexes. Le retraitement est réalisé à partir des données recueillies manuellement sur l'imprimé CP 834 "Détermination des opérations réciproques entre le budget principal et les budgets annexes". En effet, il est nécessaire que le comptable de la collectivité repère dans sa comptabilité interne les flux qui constituent des doubles-comptes.

Les comptes consolidés des communes de plus de 10 000 habitants sont publiés dans le volume 2 de l'ouvrage "Les comptes des communes". Chaque fiche présente les montants pour la commune (en milliers de francs et en ratios de niveau), la moyenne de la catégorie à laquelle appartient la commune (ratios de niveau), les ratios de structure de la commune et de la catégorie dont relève la commune. Les catégories retenues pour le calcul des moyennes nationales prennent en compte la strate démographique et l'appartenance ou non à un groupement de communes.

L'application de la consolidation aux départements, régions et groupements à fiscalité propre est d'ores et déjà programmée. A partir de l'exercice comptable 2000, une fiche financière individuelle, transposée de l'actuelle fiche AE2F des communes, présentera également des éléments comptables consolidés pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes, les communautés de villes, les districts et les syndicats d'agglomération nouvelle.



**Annexe n° 20**

**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE**

**Bureau 6C**

139, rue de Bercy

TÉLÉDOC : 687

75572 PARIS CEDEX 12

Sous-groupe de travail n°2 du CNIS sur la connaissance statistique des finances publiques locales : Études locales

- Faciliter la mise à disposition d'une information à caractère statistique sur les finances publiques locales des collectivités territoriales.

La Direction Générale de la Comptabilité Publique a recours aux **nouvelles technologies de l'information et de la communication** pour une meilleure diffusion de l'information :

- D'ores et déjà, les données synthétiques sur les finances des communes, des départements et des régions sont mises en ligne sur le réseau Internet et actualisées à échéances infra-annuelles.
  - Courant 2000, et après accord de l'Association des Maires de France, la DGCP communiquera sur Internet des données financières individuelles et consolidées des communes de plus de 10 000 habitants.
  - De même, dès accord de l'Association des Départements de France et de l'Association des Régions de France, les données individualisées sur les finances des départements et des régions seront également diffusées par Internet.
- Favoriser la collaboration et la mise en commun des compétences des services déconcentrés de l'État, des représentants des collectivités territoriales et des chercheurs.

**Un protocole d'accord entre la Direction Générale de l'INSEE et la Direction Générale de la Comptabilité Publique** prévoit la définition d'une véritable politique de coopération inter-directionnelle et la mise en commun de certains moyens des deux réseaux.

Les Trésoriers-Payeurs-Généraux et les Directeurs Régionaux de l'INSEE sont encouragés à collaborer pour la réalisation d'études de référence sur le secteur public local, notamment par le biais des missions d'expertise économique et financière créées dans les Trésoreries Générales de Région.

Des sessions et des stages de formation sont organisées afin d'améliorer les échanges de compétences (des formations aux techniques quantitatives, rédactionnelles et informatiques, à l'économie sont organisées par la Direction à destination des Chefs des Départements Economiques et Financiers de la DGCP).

La DGCP a demandé aux Départements d'Etudes Economiques et Financières **de recenser les travaux menés en commun** par les Trésoreries Générales de Région et les Directions Régionales de l'INSEE .

Les premiers éléments révèlent des situations disparates sur le territoire national. Dans certains cas, la collaboration entre la DGCP et l'INSEE au niveau local reste embryonnaire mais devrait s'enrichir par la mise en place de projets communs à court terme. Ailleurs, la collaboration entre les deux directions se traduit par :

- des travaux conjoints sur l'intercommunalité
- des échanges de données
- la mise en œuvre de tableaux de bord de suivi de la situation économique locale (pour lesquels l'INSEE confectionne les maquettes)
- la participation réciproque aux publications de chaque Direction locale (confection d'articles, voire financement par l'INSEE de certaines publications communes à la DGCP)

Enfin, certaines régions bénéficient de relations particulièrement suivies et fructueuses des deux Directions.

□ *Propositions d'orientations pour favoriser et améliorer les relations interdirectionnelles :*

- rechercher une plus grande homogénéité sur le territoire en matière de coopération, grâce à des **projets animés et suivis par les services centraux**
- impliquer les services locaux dans la centralisation des données au niveau local, puis national afin de **favoriser des échanges systématiques** entre les Directions régionales et améliorer la qualité de l'information
- **procéder à un recensement** des interlocuteurs potentiels dans les différentes Directions locales et des données dont ils disposent

□ *Contributeurs :*

Stéphanie **Maho**  
 Sophie **Marguerite**  
 Philippe **Scherrer**

**Annexe 21**

**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE**  
**Bureau 6C**  
 139, rue de Bercy  
 TÉLÉDOC : 687  
 75572 PARIS CEDEX 12

Sous-groupe de travail n°3 du CNIS sur la connaissance statistique des finances publiques locales : Échantillonnage

□ *L'existant : l'échantillon de la note de conjoncture communale.*

**Objet :** donner des éléments sur l'exécution des principales dépenses et recettes budgétaires des communes de métropole.

**Périodicité :** 3 collectes d'informations par an, au 31 mai N, au 30 septembre N et au 31 janvier N+1.

**Composition de l'échantillon :** exhaustif pour les communes de plus de 50 000 habitants.

213 entre 10 000 et 50 000 habitants

274 entre 3 500 et 10 000 habitants

325 entre 500 et 3 500 habitants

102 de moins de 500 habitants

**Mode de centralisation :** les données sont obtenues à partir des éléments du compte de gestion des budgets principaux des communes de l'échantillon. En outre il est demandé aux comptables de ces collectivités de donner des éléments extra-comptables (sur les refinancements en particulier).

**Résultats obtenus :** les éléments des comptes de gestion sont des éléments provisoires, en fin d'année notamment. Certaines opérations sont passées en comptabilité après la fin de la journée complémentaire (31 janvier N+1) ; d'où des différences avec les comptes définitifs dans les grandes communes.

**Comparaison des résultats de l'échantillon avec les résultats définitifs sur certaines évolutions entre 1998 et 1997 :**

Rubriques	Évolution échantillon	Évolution comptes définitifs et exhaustifs
Charges de fonctionnement	+2,0%	+2,6%
Charges de personnel	+4,9%	+4,6%
Charges financières	-10,3%	-10,2%
Produits de fonctionnement	+3,3%	+3,1%
Impositions directes	+4%	+3,4%
CAF	+11,3%	+12,5%
Dépenses d'investissement direct	+13,1%	+12,2%

□ Les projets envisagés :

**1) Note de conjoncture communale :**

Intégration à terme de la consolidation des budgets annexes et des budgets principaux.

**2) Note de conjoncture intercommunale :**

Projet de création d'une note de conjoncture intercommunale pour les établissements à fiscalité propre : communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes. L'échantillon serait exhaustif pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, représentatif pour les communautés de communes. A terme il sera également possible d'intégrer la consolidation des budgets annexes et des budgets principaux.

**3) Études ponctuelles :**

Dans le cadre du développement de l'activité de valorisation de l'information, les comptables du réseau Trésor public seront de plus en plus mobilisés pour contribuer à des études thématiques sur le monde local. Un système de questionnaire en ligne avec les nouvelles applications informatiques du Trésor public permettrait d'alimenter une base nationale et d'enrichir les informations sur le secteur local. Exemples de thèmes d'études : le financement des investissements, les principaux secteurs d'équipement, l'aide au logement, les actions en faveur de l'environnement, le traitement des déchets...

**4) Les interventions économiques des collectivités locales :**

La DGCP réalise chaque année une étude sur les aides accordées aux entreprises par les collectivités locales (régions, départements, communes de plus de 5 000 habitants et leurs groupements). Cette étude est réalisée à partir d'un état papier rempli par le comptable à partir des informations disponibles chez l'ordonnateur. Il est envisagé d'établir un échantillon pour les communes de moins de 5000 habitants afin d'obtenir des informations sur les aides des petites communes et de leurs groupements.

□ Contributeurs :

Eric **Ah-Thiane**

Martine **Fauré**

## Annexe n° 22

**DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE**  
**6<sup>ème</sup> Sous-Direction**  
**Bureau 6C**

**La consolidation des comptes  
des collectivités et des établissements publics locaux**

### Remarques préliminaires, définitions

La consolidation des comptes revêt des enjeux différents pour les entreprises privées et pour les collectivités publiques. Les environnements respectifs de ces types d'organismes ont également des conséquences sur les modalités techniques mises en œuvre pour opérer les consolidations de comptes.

**1) Au sens économique**, la consolidation consiste à rassembler dans un compte agrégé des gestions comptables qui relèvent d'établissements entretenant des liens de groupe (participations en capital) et de service (dépendance ou complémentarité économique) . Elle résulte du besoin de chiffrer des montants de charges et de produits, des investissements, en neutralisant les échanges croisés que ces agents entretiennent, à différentes fins.

Pour l'entreprise privée, la consolidation est le préalable à l'établissement du résultat comptable et du résultat fiscal du groupe (optimisation des mesures fiscales). A ce titre, c'est aussi un instrument de gestion et de décision.

Pour les collectivités publiques, qui ne visent pas l'optimisation du bénéfice mais sont astreintes à la règle de l'équilibre budgétaire, la consolidation est dépourvue de portée fiscale. En revanche, elle est tout aussi indispensable à l'information sur la gestion, comme dans l'entreprise privée. Elle vise à corriger la lecture apparente des comptes de la collectivité principale, pour mieux orienter les décisions.

Il s'agit, en particulier, de réintégrer dans l'analyse de situation financière des facteurs de risques ou de ressources résidant dans les comptes séparés d'autres organismes, dont la vie économique et budgétaire est liée à celle de l'établissement principal. Par exemple, il sera tenu compte des opérations de budgets annexes, d'établissements publics et des garanties d'emprunts apportées à une SEM par une commune ou un EPCI.

Il s'agit aussi de permettre des comparaisons entre collectivités sur la base de ratios dont les composantes sont neutralisées d'opérations en doubles-comptes ou qui varient selon des choix d'organisation budgétaire différents selon les collectivités (exemple : service d'eau géré en budget annexe, ou concédé, ou géré par un groupement).

**2) Au sens comptable**, la consolidation est une opération d'inventaire se déroulant en trois temps successifs :

- \* Addition de toutes les opérations respectives des entités rapprochées,
- \*\* Repérage et neutralisation des opérations traduisant des échanges entre ces entités.
- \*\*\* Etablissement d'un compte net global.

### I Champ et méthodes d'application

#### **1) Dans le secteur privé :**

Les entreprises et la profession des experts comptables pratiquent **plusieurs méthodes** de consolidation, suivant le but recherché :

- Dégagement du bénéfice consolidé du groupe, pour un impératif fiscal, par consolidation intégrale des opérations. Un « reporting » périodique prépare cette opération très lourde.
- Mise en équivalence des résultats entre les filiales et la société-mère, pour la valorisation du groupe, selon une méthode plus approximative, en fonction des participations en capital.

Il faut souligner que dans le droit comptable privé, le plan de comptes est unique et que le lien de groupe est organiquement établi (participations financières).

#### **2) Dans le secteur public**

La consolidation en droit comptable public n'est pas juridiquement organisée.

Seul le maire a l'obligation de présenter, en annexe du compte administratif, un tableau des résultats consolidés, qui juxtapose les résultats sans les consolider au sens comptable, c'est à dire sans éliminer les facteurs de doublons ni établir un résultat net global.

La comptabilité publique locale s'exécute par gestions spécialisées (m14, m49, ...) pour des motifs fiscaux (assujettissement de certaines activités à TVA, principe de spécialité des établissements publics, en particulier). Il n'est pas admis, budgétairement, de consolider des opérations soumises à TVA et d'autres n'ayant pas ce caractère. En outre, le résultat d'une activité à caractère industriel et commercial doit demeurer en compte dans le budget annexe, ce résultat étant affecté en priorité à la réduction du coût d'accès au service public, après mise en réserve des ressources de réinvestissement.

Pour autant, dans l'analyse financière, il est très utile et prudent de travailler sur des comptes consolidés. En outre, l'ordonnateur maîtrise la compréhension globale des comptes, rattachant intuitivement, sinon comptablement ce qui est extérieur au périmètre direct « budget principal + budgets annexes ».

## II Modalités d'application aux comptes publics locaux

### 1) Situation actuelle

Actuellement, le Trésor Public (le bureau 6C, pour les communes de plus de 10.000 habitants) consolide les budgets annexes et le budget principal. Pour ce faire, les principales écritures de neutralisation ont été indiquées aux comptables par note de service du 04 février 1999. (précisées dans note 007 S du 19 janvier 2000)

Les consolidations relatives aux résultats des établissements publics détachés des communes, voire des SEM, sont exécutées au cas par cas, en fonction des enjeux de l'analyse individuelle.

La consolidation relative à ce second périmètre ne repose pas sur une méthode définie, d'autant que la règle fait défaut. Il s'agit plus d'une évaluation du risque (engagements hors bilan) que d'une véritable consolidation.

En outre, une réflexion approfondie sur la consolidation implique des travaux avec les différents partenaires des comptes publics locaux, dans la mesure où la sincérité des comptes produits doit être vérifiée.

## 2) Les orientations possibles

### 2.1) La consolidation interne à la collectivité :

Des chantiers complémentaires sont engagés depuis 1999 pour :

- centraliser et traiter tous les comptes de gestion (budgets principaux et annexes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, soit 140000 comptes) sur la base d'un double identifiant comptable et INSEE. Il s'agit de l'application CCE, dont les premiers développements seront livrés en Mars 2000 pour application fin 2000 aux comptes 1999 ;
- définir un plan d'agrégats permettant de s'affranchir des spécificités des plans comptables et constituer les « passerelles » techniques nécessaires à la consolidation des annexes vers le principal ;
- repérer et automatiser au mieux la neutralisation des « doublons » entre budgets exécutés.

### 2.2) La prise en compte des liens intercommunaux :

Deux méthodes peuvent être envisagées :

- Réintégrer, soit par convention comptable, soit par clé de répartition des quotes-parts de la gestion de l'EPCI dans les comptes de la commune, pour élargir l'information au domaine d'intervention réel de cette dernière ;
- Et / ou considérer que la structure intercommunale comprend également, en périphérie, les comptes des communes participantes. Cette seconde approche suppose, toutefois, que le groupement exerce de nombreuses compétences, associées à d'importants transferts de recettes.

Cette approche n'a pas été validée, ni même son opérabilité vérifiée.

### 2.3) Le traitement des engagements de la collectivité en termes de risques

Les engagements transcrits en opérations hors-bilan peuvent être appréciés en fonction des risques inhérents à chaque organisme garanti (activité gérée par délégation de service, hôpital, office d'HLM, autre collectivité publique, SEM, entreprise privée).

En l'état, la démarche d'analyse ne peut être effectuée qu'au cas par cas, en l'absence de critères objectivables.



## Annexe n° 23

### **Groupe de travail du CNIS sur la connaissance des finances publiques locales**

*(source : Direction Générale des Impôts)*

L'objet de cette fiche est de présenter succinctement les caractéristiques des principales sources d'information à la disposition de la direction générale des impôts en matière de fiscalité directe locale.

#### ***I – Le fichier des éléments d'imposition relatif aux rôles généraux***

Ce fichier, constitué à partir des données extraites de la taxation des redevables, recense pour chaque commune et pour chacune des quatre taxes locales :

- la base d'imposition, les éléments la composant, les abattements ou réductions s'y rapportant ;
- les exonérations prises sur décision des collectivités locales ;
- les produits de chaque niveau de collectivité dans la commune ;
- les taux d'imposition ;
- les compensations versées par l'Etat aux collectivités locales ;
- les nombres d'avis d'imposition.

Il permet de décrire le tissu fiscal des collectivités locales et leur pression fiscale. Il est utilisé pour simuler les aménagements qui concernent les collectivités locales (l'aménagement des règles de calcul de certaines compensations par exemple).

#### ***II – Les fichiers agrégés de TH et de TF***

Les fichiers agrégés nationaux sont constitués à partir de données individuelles relatives aux unités d'imposition (contribuables, locaux ou parcelles) présentant les mêmes caractéristiques au sein de chaque commune : sont ainsi sommés, par exemple, le nombre et la valeur locative des appartements d'habitation de 50 à 100 m<sup>2</sup> classés dans la catégorie « confortable » pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ils comportent l'ensemble des informations nécessaires au calcul des bases, des cotisations émises et les résultats des travaux de la révision foncière des évaluations cadastrales. Ils permettent de simuler divers dispositifs d'intégration de la révision.

Toutefois, il s'agit là d'un fichier ad hoc constitué pour simuler l'incidence de la révision foncière ; sa production n'a donc pas vocation à être pérennisée.

#### ***III – L'échantillon IR/TH***

Ce fichier, échantillon de 450 000 contribuables sélectionnés par sondage parmi les contribuables souscrivant des déclarations d'impôt sur le revenu, a été enrichi des données de taxe d'habitation. Ont ainsi été réunies les données personnelles du contribuable (âge, nombre d'enfants à charge, les différents revenus, etc ...) et la cotisation de taxe d'habitation. Par construction, l'échantillon comprend la population des contribuables bénéficiant d'allègement de taxe d'habitation (exonérations et dégrèvements), ce qui permet d'en calculer le nombre, le montant et le coût résultant pour l'Etat.

#### ***IV – Le fichier des redevables de la taxe professionnelle***

Le fichier de gestion des redevables de la TP, en fait des établissements assujettis à la TP, est issu des chaînes de taxation.

Il contient l'ensemble des éléments qui constituent l'assiette de l'impôt :

- la valeur locative des immobilisations corporelles (immobilisations corporelles passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties et équipements et biens mobiliers) ;
- une fraction des salaires et rémunérations pour la généralité des contribuables, ou une part des recettes pour les professions libérales ;
- les différentes réductions de base accordées au contribuable (réduction pour embauche et investissement, réduction en faveur des artisans etc...) et les exonérations.

Il est complété de la part des cotisations revenant à chaque niveau de collectivité, aux chambres consulaires et des frais d'Etat.

A partir de ce fichier peut être mesurée l'incidence de différentes réformes envisagées tant pour les collectivités locales que pour les redevables.

Toutefois, aucune donnée à caractère économique ou comptable n'y figure.

#### ***V – Les fichiers d'entreprises***

Les données comptables ou économiques déclarées par les entreprises relevant des régimes réels d'imposition à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu servent au calcul du coût pour l'Etat des dégrèvements de taxe professionnelle accordés au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Elles permettent d'apprécier la charge nette de taxe professionnelle supportée par les entreprises en fonction de divers critères : chiffre d'affaires réalisé, secteur d'activité et niveau de cotisation.

#### ***VI – Le fichier IRCOM***

Ce fichier présente pour chacune des communes les revenus imposables, l'impôt et le nombre de contribuables imposables et non imposables à l'impôt sur le revenu.

#### ***VII – Le fichier FILOCOM***

Ce fichier comporte l'ensemble des locaux présentant une valeur locative foncière. Il recense des données fiscales et foncières individuelles issues des fichiers de taxe d'habitation, d'impôt sur le revenu, des propriétés bâties et des propriétaires.

Notamment, pour chaque local d'habitation, occupé ou vacant, et à l'exclusion de tout local référencé comme dépendance, sont fournis les caractéristiques physiques du logement, le statut d'occupation, le ou les occupants éventuels et l'année de la dernière mutation.

Il a pour finalité l'aide à la définition des politiques locales de l'habitat, à la programmation du logement social et à l'observation et la mise en œuvre de politiques locales de l'habitat. Il permet aussi de simuler l'évaluation de certains dispositifs fiscaux associant la taxe d'habitation et les revenus des contribuables.



## **Annexe n° 25**

Ministère de l'Economie,  
des finances et de l'industrie  
Direction du Budget

### PREPARATION DES REUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL DU CNIS SUR LA CONNAISSANCE STATISTIQUE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES DES 16 SEPTEMBRE ET 14 OCTOBRE 1999

Objet : Description de la production et de l'utilisation de données statistiques concernant le secteur public local en France, complétée de diverses propositions pour en améliorer la connaissance.

Le compte-rendu du 19 août de la réunion du groupe de travail du CNIS a invité les participants à établir et à transmettre au secrétariat du groupe de travail des fiches sur les différents thèmes qui animeront les deux prochaines réunions.

Cette note répond d'une part aux six questions concernant les différents aspects des besoins statistiques du service et, dans une seconde partie, sont formulées huit propositions de réforme du système actuel accompagnées d'un bref avis de motivation.

#### **1 – Le cadre général de l'action des participants, en soulignant les critères de production et d'utilisation de l'information.**

##### **1.1 – Les critères de production de l'information.**

La direction du Budget est à la fois offreur et demandeur en matière de statistiques locales.

Sur le plan de la production des données, la direction du Budget et la DGCL calculent les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, qu'elles soient sous forme de dotations budgétaires ou de prélèvements sur recettes. Elles représentent environ un tiers des ressources totales des APUL avec près de 280 MdsF en 1999.

##### **1.2 – Les critères d'utilisation de l'information.**

La direction du Budget exprime des attentes fortes pour obtenir des données fiables concernant certains grands agrégats (par exemple, la situation financière des collectivités locales ou la dette des APUL rapportées au PIB). Sur le plan micro-économique, d'autres besoins se font sentir pour pouvoir évaluer l'impact de mesures nouvelles ou pouvoir effectuer des simulations sur des échantillons précis (par exemple, l'impact sur les différentes catégories de collectivités de la réforme de la taxe professionnelle, des ajustements liés au recensement de 1999, des mesures nouvelles, etc.).

## **2 – Les données produites ou utilisées, en précisant le périmètre et les concepts ainsi que le circuit de centralisation.**

### **2.1 – Les données produites.**

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales sont retracés selon les concepts de la comptabilité budgétaire.

### **2.2 – Les données utilisées.**

La direction du Budget s'intéresse à l'ensemble des informations concernant les finances publiques locales.

## **3 – Les sources d'information en qualité et en fiabilité, ainsi que les délais d'obtention.**

### **3.1 - En comptabilité publique :**

- depuis 1997, le passage progressif dans un nouveau système comptable pose des problèmes de continuité des séries statistiques,
- l'élimination des doubles comptes représente une difficulté majeure pour pouvoir utiliser à des fins statistiques ces données.

**3.2 - En comptabilité nationale**, le passage en 1999 dans la nouvelle base SEC 95 pose également des problèmes de continuité des séries statistiques, dans la mesure où seules des données pour la période 1992 à 1998 sont disponibles actuellement.

**3.3 - Les délais d'obtention** des données constituent un problème majeur, dans la mesure où le délai moyen de 2 ans qui est actuellement nécessaire pour publier les comptes des communes ne permettent pas un suivi satisfaisant des finances locales.

De plus, l'application à partir de 1997 du nouveau plan comptable M14 pour les communes et la réforme envisagée pour les comptes des départements et des régions en 2000 ou 2001 a créé un « creux » concernant la qualité et la longueur des séries disponibles.

## **4 – Les traitements de l'information, avec les estimations et les grilles de passage d'un concept à l'autre.**

- La direction du Budget souhaite disposer de prévisions fiables ;
- Les règles de passage d'un concept à l'autre correspondent à une forte attente avec, par exemple, la capacité de financement des APUL au sens de la comptabilité nationale et celle d'exercice au sens de la comptabilité publique.

### **5 – Les contraintes et les obligations éventuelles, notamment de nature légale.**

Le respect du secret de l'information nécessite la publication de données agrégées de manière à éviter la publication de données individuelles confidentielles.

### **6 – Les règles d'utilisation à des fins d'études et de diffusion, en respectant les contraintes légales du secret.**

Aucune observation formulée.

### **7 – Les principales difficultés rencontrées et les améliorations envisagées.**

Les difficultés rencontrées sont spécifiques aux données traitées selon les concepts de la comptabilité publique ou de la comptabilité nationale.

**7.1 - En comptabilité publique**, on relève trois objectifs essentiels : éliminer les doubles comptes, disposer d'informations sur la nature et le montant des consolidations qui sont effectuées entre catégories de collectivités locales, recevoir des informations synthétiques sur la nature, le degré et le montant des biais constatés concernant la collecte des comptes de gestion auprès des comptables locaux.

**Mesure 1** : Afin de pouvoir cerner les ressources exactes des principales collectivités locales et d'effectuer des simulations, il serait souhaitable d'établir un échantillon standard de collectivités locales, composé d'un ensemble pondéré de communes, départements, régions et structures intercommunales, pour lesquelles la DGCP fournirait des comptes de gestion consolidés (voir annexe 1).

**Mesure 2** : La possibilité d'obtenir ponctuellement, sur demande, les comptes de gestion consolidés d'une collectivité locale auprès de la DGCL ou de la DGCP.

**Motivation** : A partir de cet échantillon standard, une base de données formant un échantillon-type standard représentatif de l'ensemble des collectivités locales pourrait être constituée et son usage étendu à l'ensemble des producteurs de statistiques.

Pour être rapidement opérationnel, cet échantillon devrait être constitué d'un nombre limité de collectivités locales et comprendre une sélection d'entités permettant de disposer d'un échantillon stable, correspondant aux différentes strates en populations et en ressources.

A défaut de pouvoir remédier à certains biais de la comptabilité publique lorsqu'elle est utilisée à des fins statistiques, la réalisation de cet échantillon standard permettrait de mieux évaluer les conséquences financières de réformes (disposer d'un état des lieux fiable, pouvoir distinguer qui finance quoi, par quel moyen (participation, solde), à quel degré de réalisation du projet et à quel taux).

On note que dans d'autres domaines où un traitement exhaustif des données ne peut être envisagé, des réalisations similaires ont été menées :

- - Direction Générale des Impôts : Base de données pour effectuer des simulations sur l'impôt sur le revenu (IR) ;
- - Direction de la Prévision : Le bureau des études fiscales dispose également d'une base de données sur les entreprises pour pouvoir mener des études complexes.

Ainsi, sur la base commune de travail d'un échantillon standard, les statistiques disponibles à la DGCP, la DGCL et chez Dexia-CLF devraient pouvoir être rendues cohérentes, comparables et les écarts de chiffrage mieux expliqués.

**Mesure 3 :** Disposer d'informations de la DGCP, de périodicité annuelle, sur la nature et le montant des consolidations qui sont effectuées entre catégories de collectivités locales.

**Mesure 4 :** Disposer d'informations synthétiques de la DGCP, de périodicité annuelle, sur la nature, le degré et le montant des biais constatés concernant la collecte des comptes de gestion auprès des comptables locaux.

**Mesure 5 :** Diffusion synthétique des principes et des choix méthodologiques retenus par les producteurs de statistiques.

**Mesure 6 :** Définir un protocole d'accessibilité pour les services d'étude de l'administration aux bases de données des directions collectant l'information (DGCP, DGCL).

**Motivation :** Une demande en ce sens a été adressée dernièrement par la direction du Budget à la DGCL.

**7.2 - En comptabilité nationale,** deux problèmes essentiels se posent : la convergence des estimations pour les grands agrégats nationaux entre les différents producteurs de statistiques (DP, DGCP, DEXIA-CLF, INSEE, EUROSTAT si besoin est) et le développement d'une batterie d'indicateurs au niveau des collectivités de l'Union européenne pour mieux apprécier et valoriser les spécificités du modèle français.

**Mesure 7 :** Constitution d'un groupe de travail pour harmoniser les normes et les méthodes d'estimation des grands agrégats nationaux entre les différents producteurs de statistiques (DP, DGCP, DEXIA-CLF, INSEE).

**Motivation :** L'analyse des écarts d'estimation des grands agrégats nationaux peut être menée à terme par les directions concernées.

**Mesure 8 :** Développement d'une batterie d'indicateurs au niveau des collectivités de l'Union européenne pour mieux apprécier et valoriser les spécificités du modèle français, afin de poursuivre les travaux publiés par DEXIA-CLF en 1997. Les apports spécifiques d'Eurostat sur les collectivités locales pourront être appréciés à cette occasion.

**Motivation :** L'examen des données disponibles chez Eurostat a été évoqué par M. de BOISSIEU lors de la réunion du 24 juin 1999 et la sensibilisation des études au cadre européen semble nécessaire.

## Annexe n° 25 (fiche 1)

### Propositions pour la composition d'un échantillon standard

#### **1 - La possibilité de constituer un échantillon standard commun aux producteurs de statistiques peut être légitimée en fonction d'expériences similaires.**

- **Direction Générale des Impôts** : au Bureau CS4, une base de données permet d'effectuer des études sur le passé ainsi que des simulations prévisionnelles de l'impôt sur le revenu (IR). Cette méthode de travail permet d'éviter la manipulation des données relatives à environ 23 millions de foyers fiscaux.

Cet échantillon possède un caractère de prédictibilité satisfaisant par rapport à l'ensemble de la population, dans la mesure où les comportements sont relativement stables et les variations de revenus de faible ampleur d'une année sur l'autre.

Par contre, à la **Direction de la Prévision**, le bureau des études fiscales dispose également d'une base de données sur les entreprises pour pouvoir mener des études. Cet outil s'avère utile pour effectuer des études rétrospectives, mais ne permet pas d'étudier les évolutions futures de l'impôt sur les sociétés (IS) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

En effet, les caractéristiques financières des entreprises se modifient fortement d'une année à l'autre, autant pour l'IS que pour la TVA. Des études menées par la DGI et la DP n'ont pas permis de constituer un échantillon stable et représentatif des évolutions de ces impôts. Des recherches fondées sur des critères sélectionnant les entreprises en fonction du chiffre d'affaires le plus élevé, des versements les plus importants d'IS ou de TVA ainsi que des ventilations sectorielles n'ont pas permis de dégager des échantillons stables. Les variations de chiffres d'affaires et de paiement d'impôts se caractérisent par leur volatilité d'une année sur l'autre.

En conséquence, comme les ressources et les emplois des collectivités locales se caractérisent globalement par des variations de faible ampleur, la constitution d'un échantillon permettant de simuler certaines des principales caractéristiques des 100 000 collectivités locales françaises peut être raisonnablement envisagée.

#### **2 - Une première proposition d'échantillonnage standard pourrait se composer au minimum de 233 éléments.**

**Communes** : Au minimum, la strate des 103 communes ayant une population supérieure à 50 000 habitants, sur un total de 36 559 recensées en 1998, devront être incluses dans l'échantillon.

**Départements** : 96 départements sur 100.

**Régions** : 22 régions sur 26.

**Structures intercommunales** : Au minimum, les 12 communautés urbaines existant au sein des 1 577 groupements à structure fédérative recensés en 1998, seront prises en compte en raison de leur importance particulière.

Au total, un échantillon standard de 233 collectivités au minimum devrait permettre une première approche fonctionnelle de l'ensemble des administrations publiques locales, tout en représentant un effort raisonnable pour les administrations collectant et retraçant les données de base.





## Annexe n° 26

Ministère de l'Economie, des finances  
et de l'industrie  
Direction du budget

### Travaux du CNIS

#### Sous-groupe Constitution d'un échantillon

#### Propositions de la Direction du budget

#### 1/ Mieux appréhender l'évolution de la situation financière des collectivités locales

- *Sur l'enquête conjoncturelle de la DGCP* établie pour les communes à partir des comptes de gestion d'un échantillonnage de plus de 1.000 communes, il serait utile :
  - de disposer plus rapidement des données avant même leur publication ;
  - de situer les résultats par rapport aux évolutions passées et d'esquisser une prévision en enrichissant l'analyse qualitative ;
  - d'étudier la possibilité de clés de passage aux concepts de la comptabilité nationale afin d'anticiper les évolutions sur la situation financière des APUL ;
  - étudier la possibilité de réaliser des simulations sur les évolutions futures selon l'évolution de tel ou tel poste de dépenses ou de recettes ;
  - étudier la possibilité d'une classification des communes différente de celle fondée sur les strates démographiques en particulier : communes rurales/communes urbaines ; communes au potentiel fiscal supérieur et inférieur à la moyenne de celui de leur strate démographique.
- *Sur l'enquête réalisée par le ministère de l'équipement* sur les investissements immobiliers des collectivités locales, il serait utile :
  - de travailler sur la base des comptes de gestion plutôt que sur les budgets primitifs, incomplets (seules les nouvelles opérations y sont retracées) et souvent différents de l'exécution ;
  - d'étendre l'enquête à l'ensemble des investissements des collectivités locales compte tenu du poids des investissements sur l'activité économique et les comptes de l'Etat (FCTVA notamment) selon une typologie par nature d'investissements.

#### 2/ Connaître plus finement la structure des dépenses et des recettes des collectivités locales

- *Mieux connaître la structure des dépenses :*
  - détailler les évolutions des dépenses de personnel en distinguant l'évolution des effectifs, les rémunérations brutes et les indemnités ;
  - disposer d'une information plus fine sur la structure des autres dépenses et sur leur facteur d'évolution.

➤ **Mieux connaître la structure des recettes :**

- regrouper les recettes selon la typologie suivante : recettes fiscales directes ; recettes fiscales indirectes, recettes domaniales, autres recettes, emprunts ;
- faire apparaître les recettes perçues des autres collectivités locales (versements TPU des communes membres d'EPCI à fiscalité unique, FDPTP, contingents, autres) ;
- compléter l'information sur le niveau des recettes par l'évolution des bases fiscales et des taux (données DGI) ;
- regrouper les concours publics selon la typologie suivante : fonctionnement (DGF forfaitaire, DSI, dotation élu local, autres ministères), équipement (DGE, FCTVA, produit des amendes, autres ministères), péréquation (DSU, DSR, FNPTP, FNP, FDPTP), décentralisation (DGD, Formation, DRES, DDEC), compensation d'allègements fiscaux, tout en prévoyant la possibilité d'une typologie encore plus fine.

ANNEXE 27 NON DISPONIBLE



**Annexe n° 28****I) COLLOC*****Enquête sur les investissements en bâtiment et travaux publics des collectivités locales*****OBJET :**

Mesure de l'effort d'investissement en bâtiment et travaux publics des collectivités locales.

**ACTEURS :****ORGANISME RESPONSABLE :**

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement  
 Direction des Affaires Economiques et Internationales, Service Economique et Statistique  
 Sous-Direction de l'Observation Statistique de la Construction  
 Bureau de la statistique déconcentrée, Division marché du logement.

**REALISATION :**

Cellules statistiques ou économiques des Directions Régionales de l'Équipement.  
 La remontée des données permet une synthèse nationale.

**CARACTERISTIQUES PRINCIPALES :**

Cette enquête est inscrite au programme d'enquêtes d'intérêt général mais non obligatoires arrêté par le CNIS. Elle est soumise au visa du CNIS.

L'enquête COLLOC existe depuis 1979. Elle a été rénovée en 1997 pour intégrer les groupements intercommunaux et s'adapter aux nouveaux plans comptables.

**METHODOLOGIE**

- Base de sondage : base de données communales et fichier SIRENE de l'INSEE.

*Un important investissement des statisticiens régionaux a été nécessaire pour identifier parmi les groupements figurant dans le fichier Sirene ceux que leurs compétences plaçaient dans le champ de l'enquête. Une mise à jour annuelle du panel de ces groupements est également nécessaire.*

- Champ : les collectivités territoriales : conseils régionaux et généraux, communes, groupements intercommunaux (communautés urbaines, districts, syndicats, ...).

- Echantillon : les 26 régions et 100 départements, 7 000 communes et 3 000 groupements.

- Unité statistique : la collectivité territoriale (conseils, communes, groupements intercommunaux).

- Mode de collecte : voie postale.

- Périodicité : annuelle.

- Redressement : au prorata des effectifs de la strate pour les groupements, du nombre d'habitants pour les communes.

**DONNEES COLLECTEES :**

L'enquête porte, au sein des budgets principaux et budgets annexes, sur les budgets primitifs des années n-1 et n et sur le compte administratif de l'année n-1. Les collectivités sont interrogées sur des postes comptables de la classe 2 (immobilisations).

**PRINCIPAUX RESULTATS :**

Il s'agit des dépenses d'investissement en bâtiments et travaux publics, des dépenses d'immobilisation.

Les données sont disponibles nationalement et régionalement. Elles le sont également au niveau départemental sur le champ des communes dans les quatre régions ayant souhaité cette représentativité de l'échantillon.

### **PUBLICATIONS :**

Les résultats annuels nationaux devraient être disponibles dans *les Infos rapides du SES*.

Publications régionales par les Directions Régionales de l'Équipement (cellules statistiques ou économiques).

## **II) Le plan de sondage de l'enquête COLLOC 1999 :**

### **a) Conseils régionaux et généraux :**

L'enquête est exhaustive pour les conseils régionaux et généraux.

### **b) Communes :**

Huit strates sont définies pour les communes. Le critère de stratification est la population des communes. Ces strates sont les suivantes :

moins de 500 habitants, de 501 à 2 000 habitants, de 2 001 à 5 000 habitants, de 5 001 à 10 000 habitants, de 10 001 à 20 000 habitants, de 20 001 à 50 000 habitants, de 50 001 à 100 000 habitants, plus de 100 000 habitants.

## Taux de sondage des strates de communes de l'enquête COLLOC 1999 :

COLLOCN  
Préparation Gestion Questionnaire Exploitation Environnement Fenêtre ? Quitter

**Définition du sondage par strates régionales**

Type de collectivité : Commune

Nb Collect. : Réelles	Enquêtées	♦ Taux sondage (%)								Exhaust.	Estim.	Var. Estim. Tot.	Var Estim. Ech./Tot.	Départem
		-500	-2000	-5000	-10000	-20000	-50000	-100000	+100000					
Régions														
11 Ile-de-France		12,21	13,28	46,58	41,76	100	100	100	100					
21 Champagne-Ardennes		7,52	38,51	100	100	100	100	100	100					
22 Picardie		4,09	10,19	46,00	100	100	100	100	100					
23 Haute-Normandie		5,03	9,93	64,52	100	100	100	100	100					
24 Centre		18,96	38,27	65,12	100	100	100	100	100					
25 Basse-Normandie		3,65	16,30	52,94	100	100	100	100	100					
26 Bourgogne		4,39	9,76	69,64	100	100	100	100	100					
31 Nord-Pas de Calais		7,97	12,82	31,02	100	100	100	100	100					
41 Lorraine		4,38	13,00	37,98	100	100	100	100	100					
42 Alsace		9,63	9,62	44,32	100	100	100	100	100					
43 Franche-Comté		4,23	14,73	100	100	100	100	100	100					
52 Pays de la Loire		10,37	21,75	33,49	100	100	100	100	100					
53 Bretagne		36,63	37,71	74,60	100	100	100	100	100					
54 Poitou-Charentes		6,88	9,95	40,18	100	100	100	100	100					
72 Aquitaine		4,48	11,76	39,86	100	100	100	100	100					100
73 Midi-Pyrénées		3,36	11,23	56,25	100	100	100	100	100					100
74 Limousin		16,09	55,93	100	100	100	100	100	100					100
82 Rhône-Alpes		7,05	21,35	34,78	100	100	100	100	100					100
83 Auvergne		4,81	12,10	46,58	100	100	100	100	100					100
91 Languedoc-Roussillon		12,28	12,34	37,32	100	100	100	100	100					100
93 Provence-Alpes-Côte d'Azur		9,56	20,83	67,88	100	100	100	100	100					100
94 Corse		14,24	100	100	100		100	100						
01 Guadeloupe			100	100	100	100	100	100						
03 Guyane		100	100	100		100	100	100						
02 Martinique			100	100	100	100	100	100						100
04 Réunion				100	100	100	100	100						100

Calculer Valider Annuler Fermer

France entière

### c) Groupements intercommunaux :

Différents types de groupements intercommunaux sont enquêtés : les communautés urbaines, les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés de villes, les communautés de communes, les districts, les syndicats.

Pour les communautés de communes, les districts et les syndicats, il y a deux strates : celle des grands et celle des petits.

Pour les syndicats, par exemple, on appelle grand syndicat, un syndicat dont les investissements (compte 23) sont supérieurs à un seuil. Un petit syndicat est un syndicat dont les investissements sont inférieurs à ce même seuil. En 1997, suite à une consultation régionale, ce seuil était de 30 millions



de francs. Ce seuil peut différer d'un type de groupement intercommunal à un autre, d'une région à une autre et évoluer dans le temps. De plus, il n'est qu'indicatif.

### Taux de sondage des strates de groupements intercommunaux de l'enquête COLLOC 1999 :

COLLOCN  
Préparation Gestion Questionnaire Exploitation Environnement Fenêtre ? Quitter

Définition du sondage par strates régionales

Type de collectivité : Groupement Intercommunal

Nb Collect. : Réelles Enquêtées **Taux sondage (%)** Exhaust. Estim. Var. Estim. Tot. Var Estim. Ech./Tot. Départem

Régions	SYNG	SYNP	CCG	CCP	DISG	DISP	CU	CV	SAN
11 Ile-de-France	100	12,98	100		100				100
21 Champagne-Ardennes	100	10,13	100		100				
22 Picardie	100	10,09	100		100				
23 Haute-Normandie	100	9,47	100		100				
24 Centre	100	10,26	94,12		100				
25 Basse-Normandie	100	9,41	100		100		100	100	
26 Bourgogne	100	9,88	100		100		100		
31 Nord-Pas de Calais	100	10,20	100		100		100	100	
41 Lorraine	100	9,87	100	100	100		100		
42 Alsace	100	25,78	100	100	100	100	100		
43 Franche-Comté	100	9,92	100		100				
52 Pays de la Loire	100	10,00	100		100		100		
53 Bretagne	100	9,85	100		100		100		
54 Poitou-Charentes	100	100	100	100	100			100	
72 Aquitaine	100	5,77	100		100		100		
73 Midi-Pyrénées	100	15,33	100		100				
74 Limousin	100	17,79	100		100				
82 Rhône-Alpes	83,33	30,04	101	100	100	100	100		100
83 Auvergne	100	10,32	100		100				100
91 Languedoc-Roussillon		9,25	100		100				
93 Provence-Alpes-Côte d'Az.	100	10,16	100		100			100	100
94 Corse	100		100		100				
01 Guadeloupe									
03 Guyane									
02 Martinique									
04 Réunion									

Caculer Valider Annuler Fermer

France entière

#### d) Extrapolation des données de l'enquête COLLOC :

Un calcul d'extrapolation est fait pour chacune des strates de collectivités locales. Ce calcul est réalisé en utilisant un coefficient de redressement. Les données extrapolées sont égales aux données brutes multipliées par ce coefficient.

Si  $V_{obs}$  est une donnée enquêtée (donnée brute) et  $coeff_{strate}$  le coefficient de redressement de la strate considérée, la donnée extrapolée  $V_{ext}$  correspondante est telle que :  $V_{ext} = V_{obs} * coeff_{strate}$ .

Le calcul d'extrapolation d'une strate s'effectue différemment selon que la strate a été départementalisée ou non.

Si la strate est départementalisée, un coefficient de redressement est calculé pour chaque strate de chaque département, ce qui permet ensuite de calculer des données départementales extrapolées. Les données régionales extrapolées sont égales à la somme des données départementales extrapolées. Pour les conseils régionaux, généraux et les groupements intercommunaux, on calcule pour la strate considérée le coefficient de redressement suivant :

$\text{coeff}_{\text{strate du dép.}} = \frac{\text{nombre total de collectivités du département appartenant à la strate}}{\text{nombre de collectivités enquêtées du département appartenant à la strate dont le questionnaire est valide.}}$

Pour les communes, le coefficient de redressement est le suivant :

$\text{coeff}_{\text{strate du dép.}} = \frac{\text{population totale des communes du département appartenant à la strate}}{\text{population totale des communes enquêtées du département appartenant à la strate dont le questionnaire est valide.}}$

Pour une strate, la donnée régionale extrapolée est alors :

$V_{\text{ext régionale}} = \sum_{\text{sur tous les dép. de la région}} V_{\text{ext du dép.}} = \sum_{\text{sur tous les dép. de la région}} (\text{coeff}_{\text{strate du dép.}} * V_{\text{obs du dép.}}).$

Si la strate n'est pas départementalisée, le coefficient de redressement est calculé pour la région, ce qui permet de calculer directement les données régionales extrapolées.

Pour les conseils régionaux, généraux et les groupements intercommunaux, on calcule pour la strate considérée le coefficient de redressement suivant :

$\text{coeff}_{\text{strate région}} = \frac{\text{nombre total de collectivités de la région appartenant à la strate}}{\text{nombre de collectivités enquêtées de la région appartenant à la strate dont le questionnaire est valide.}}$

Pour les communes, le coefficient de redressement est le suivant :

$\text{coeff}_{\text{strate région}} = \frac{\text{population totale des communes de la région appartenant à la strate}}{\text{population totale des communes enquêtées de la région appartenant à la strate dont le questionnaire est valide.}}$

Dans tous les cas, les résultats nationaux sont obtenus par sommation des résultats régionaux.

#### **e) Taux de réponse pour l'enquête COLLOC 1999 :**

Le taux de réponse de cette enquête est d'environ 66 % pour les communes et les groupements intercommunaux. Il est exhaustif pour les conseils régionaux et généraux (hors DOM).

**DIRECTION DES ETUDES ET SYNTHES ECONOMIQUES**  
147  
**DEPARTEMENT DES COMPTES NATIONAUX**  
**DIVISION SYNTHESE GENERALE DES COMPTES**  
Section « Secteurs financiers et administrations publiques »

Annexe n°29

**NOTE pour le groupe de travail du CNIS  
sur la connaissance statistique des finances publiques  
locales**

Dossier suivi par :  
Guillaume Houriez  
Tél. : 01 41 17 37 12  
Fax : 01 41 17 60 98  
Messagerie : guillaume.houriez@insee.fr

Paris, le 14 octobre 1999  
N° 099 /G412

**Objet : Les administrations publiques locales en comptabilité nationale**

## **I. Le champ des administrations locales en comptabilité nationale**

### **I-1 le secteur des administrations publiques en comptabilité nationale (principes)**

En comptabilité nationale, le secteur des administrations publiques regroupe les unités institutionnelles dont la fonction principale consiste à produire des services non marchands destinés à toutes les unités ou à effectuer des opérations de répartition du revenu ou du patrimoine national. Les ressources principales de ces unités proviennent de prélèvements ayant un caractère obligatoire.

Plus précisément, le secteur des administrations publiques est ainsi défini dans le SCN 93/ SEC 95<sup>41</sup>, articles 4.104, 4.106 et 4.107 :

*« il est possible de définir les administrations publiques comme des types particuliers d'entités juridiques, instituées par décision politique, qui exercent un pouvoir législatif sur d'autres unités institutionnelles dans un espace donné. En tant qu'unités institutionnelles, leurs principales fonctions consistent à assumer la responsabilité de fournir des biens et des services pour la collectivité ou aux ménages individuels, en les finançant par l'impôt ou d'autres recettes ; et à s'engager dans une production non marchande. [...]*

*Comme les ménages, les administrations publiques peuvent posséder et exploiter des entreprises non constituées en sociétés engagées dans la production des biens ou de services. Dans quelle mesure les administrations publiques décident de s'engager elles-mêmes dans la production plutôt que d'acheter les biens ou les services marchands est largement affaire de choix politique. Le fait que les pouvoirs publics décident de fournir non seulement des services collectifs mais aussi de nombreux services individuels, gratuitement ou à des prix économiquement non significatifs, aux ménages ou à d'autres unités ne leur impose pas de les produire eux-mêmes. [...]*

<sup>41</sup> SCN 93 : système de comptabilité nationale adopté par les pays de l'ONU

SEC 95 : système européen des comptes adopté par les Etats membres de l'Union européenne.

Lorsqu'une administration publique souhaite intervenir dans le domaine de la production, trois possibilités s'offrent à elle :

- a) elle peut créer une société publique dont elle est en mesure de contrôler la politique, y compris celle des prix et des investissements;
- b) elle peut créer une institution sans but lucratif qu'elle contrôle et qu'elle finance en grande partie ou en totalité;
- c) elle peut produire les biens ou les services elle-même dans un établissement qu'elle possède et qui ne constitue pas une entité juridique distincte de l'administration elle-même.

Cependant, si un établissement, ou un groupe d'établissements engagés dans le même type de production sous une direction commune, appartenant à une administration publique :

- a) fait payer, pour ses produits des prix économiquement significatifs,
- b) est exploité et dirigé comme une société et
- c) tient une comptabilité complète, qui permet d'identifier et de calculer séparément son excédent d'exploitation, son épargne et la valeur de ses actifs et de ses passifs,

il doit être traité comme une quasi -société. Ces quasi-sociétés sont des producteurs marchands traités comme des unités institutionnelles distinctes des administrations publiques à qui elles appartiennent. Elles sont classées et affectées en secteurs et sous-secteurs comme les sociétés publiques. »

### **La notion d'unité institutionnelle**

Une unité institutionnelle est une entité qui a l'autonomie de décision, c'est à dire en pratique la capacité de posséder des actifs et de prendre des engagements en leur propre nom, c'est l'autonomie financière et en particulier la possibilité de s'endetter. Par exemple, un service communal n'est pas une unité institutionnelle, puisqu'il n'a pas d'autonomie financière vis à vis de la commune. A l'inverse, les syndicats ou les régies sont des unités institutionnelles.

### **Qu'est ce qu'une unité non marchande ?**

On dit qu'une unité institutionnelle est non marchande dès lors que ses ventes ne couvrent pas plus de 50% de ses coûts de production (consommations intermédiaires, salaires bruts, cotisations sociales employeurs, subventions d'exploitation nettes des impôts sur la production). On dit alors que les prix ne sont pas économiquement significatifs. Ainsi les crèches dont on a estimé qu'elles avaient l'autonomie financière ont été considérées comme marchandes et font donc partie des « sociétés non financières ». Quant aux crèches qui n'avaient pas d'autonomie financière, leur compte a été rattaché à la commune de tutelle qui, elle, fait partie du secteur des administrations publiques locales.

### **I-2 le sous-secteur des administrations publiques locales**

En comptabilité nationale, les administrations publiques locales regroupent les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL) dont l'action, limitée à une partie du territoire s'exerce dans des domaines spécialisés (à l'exception des organismes locaux des assurances sociales). Dans le SCN 93, ce sous-secteur est ainsi défini dans l'article 4.128 :

*«Le sous-secteur des administrations publiques locales comprend les administrations locales qui sont des unités institutionnelles distinctes, ainsi que les institutions sans but lucratif qui sont contrôlées et principalement financées par des administrations locales. En principe, les administrations locales sont des unités institutionnelles dont le pouvoir fiscal, législatif et exécutif s'étend sur les plus petits territoires géographiques distingués à des fins administratives et politiques. [...] Elles doivent également avoir la capacité de choisir leurs propres fonctionnaires, indépendamment du contrôle administratif externe. »*

## Les collectivités locales

Les collectivités locales regroupent (*Cf annexe 1*) :

- Les régions, les départements et les communes. Ces trois types d'unités ont des organismes élus et disposent de par la loi d'un pouvoir de décision sur les affaires locales. Elles ont un budget propre et leurs ressources proviennent en grande partie d'impôts locaux ;
- Les organismes qui émanent des régions (services régionaux), des départements et communes et qui y sont rattachés globalement en comptabilité nationale. Ces services ne sont pas considérés comme des unités institutionnelles car ils n'ont pas d'autonomie financière<sup>42</sup>. Ce sont les syndicats (départementaux, interdépartementaux, communaux, mixtes et intercommunaux, districts communautés urbaines, régies, services à comptabilité distincte communaux et départementaux). L'existence de ces organismes traduit souvent l'exploitation de services particuliers (production d'eau, assainissement) ou bien l'élargissement à plusieurs départements ou communes de l'assiette financière nécessaire aux travaux d'équipement (syndicats intercommunaux d'aménagement de zones industrielles). Les opérations de ces services sont en étroite relation avec les départements et les communes.

## Les organismes divers d'administrations locales

Les organismes divers d'administration locale regroupent des unités institutionnelles (*Cf annexe 2*) dont l'indépendance vis à vis des collectivités locales est variable : certaines unités émanent directement des départements ou des communes (caisses communales d'action sociale, caisses des écoles par exemple) ; d'autres unités qui émanent de l'Etat, mais dont le financement est local, s'occupent d'aménagement du territoire (établissements publics d'aménagement des villes nouvelles par exemple) ; d'autres encore ont un rôle d'organisme consulaire (chambres d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, chambres des métiers).

Les crèches (considérées comme unités institutionnelles) ainsi que les activités d'hébergement des enfants et des adultes handicapés ou nécessiteux ne font pas partie des ODAL, ils sont classés en « sociétés non financières » car leur prise en charge se fait sur la base d'un prix de journée remboursé par la sécurité sociale.

Les hôpitaux publics ou participant aux service public font partis des ODASS (organismes divers d'administration de sécurité sociale) au sein du secteur des administrations de sécurité sociale car leur financement vient principalement de la dotation globale hospitalière versée par les caisses de sécurité sociale.

---

<sup>42</sup> Ceux qui ont été considérés comme ayant une autonomie financière (en pratique c'est un personnalité juridique), ont été classés dans le secteur des sociétés non financières.

## **II. L'intégration du compte des administrations locales dans le cadre central de la comptabilité nationale**

Certaines évaluations d'opérations du compte des administrations locales sont modifiées au moment de la synthèse entre les sous-secteurs des administrations publiques car les évaluations des diverses sources divergent. Dans cette synthèse réalisée par la Direction de la comptabilité publique, l'Etat est souvent pilote, une fois rétablies les évaluations en droits constatés. Nous ne traiterons pas ici de ces corrections. Le compte est ensuite modifié au titre de la synthèse générale qui concerne tous les secteurs institutionnels.

Parce que l'information nécessaire fait défaut dans les sources comptables (il s'agit de concepts de comptabilité nationale), la synthèse générale modifie les comptes des secteurs institutionnels. Ces « corrections spécifiques » sont très limitées, elles concernent les primes et indemnités d'assurance, le crédit-bail, l'investissement en logiciel et les logements de fonctions. Ces corrections n'ont pas d'impact sur la capacité de financement des secteurs.

Ces corrections sont estimées assez globalement. Il est clair que leur « régionalisation » est problématique ; mais les montants en jeu sont relativement faibles.

### **1- Le crédit-bail**

En comptabilité nationale, on assimile les opérations de crédit-bail et de location de longue durée avec option d'achat à des opérations de crédit à long-terme. Alors qu'elles sont fiscalement et juridiquement des opérations de location, la comptabilité nationale traite les opérations de crédit-bail comme des opérations financières (pour la partie remboursement) et des intérêts effectifs (pour la partie loyer). La propriété du bien loué est considérée comme transférée au locataire dès la signature du contrat et le prix du bien est considéré comme un crédit du loueur au locataire. Le transfert de propriété est retracé dans le compte de capital du locataire en FBCF.

Cette interprétation du crédit-bail ne peut être implémentée à partir des seules sources comptables qui ne retracent que le montant de la location sans référence à la valeur du bien. Aussi, l'estimation repose sur une enquête auprès de 200 établissements de crédit-bail.

En moyenne dans le temps, cette correction n'a pas d'impact sur la capacité de financement des secteurs.

### **2- L'investissement en logiciels**

On distingue pour chaque unité deux types d'investissement en logiciels, d'une part l'investissement correspondant à une production de logiciels pour compte propre (l'unité produit ses propres logiciels) et d'autre part l'acquisition de logiciels.

Pour cette première mesure dans les comptes nationaux, on s'est fondé, pour les années de base, sur une estimation de la FBCF en logiciels pour l'ensemble de l'économie et sur des études ad-hoc permettant une répartition par sous-secteur. Les données sont actualisées à partir d'indicateurs de ventes.

La production de logiciels pour emploi final propre est enregistrée dans le compte de production avec un emploi pour le même montant en FBCF dans le compte de capital. L'acquisition de logiciels est, elle, déjà retracée dans les sources comptables. On estime que pour les administrations publiques, elle est déjà enregistrée en FBCF par la comptabilité publique. La comptabilité nationale se limite donc à une correction sur la ventilation par produit de la FBCF.

Ces corrections n'ont pas d'impact sur la capacité de financement des secteurs.

### 3- Les logements de fonction

La comptabilité nationale introduit une production « imputée » de logement. En contrepartie les ménages reçoivent un avantage en nature (salaire brut) qui leur permet de consommer (finalement) la production de logement. Dans le compte des administrations publiques locales on a donc en *Ressources* une production de logement et en *Emplois* l'avantage en nature correspondant.

C'est le compte satellite du logement qui estime le prix et le nombre de logements de fonction dans les administrations publiques. Ce montant est ensuite ventilé entre les sous-secteurs des administrations publiques. La production de logements de fonction des administrations publiques locales représente environ 70% de la production de logement de fonction des administrations publiques en 1997.

Ces corrections n'ont pas d'impact sur la capacité de financement des secteurs.

### 4- Primes et indemnités d'assurance dommage

La comptabilité nationale retrace une production de service d'assurance. Cette production est consommée finalement par les ménages et intermédiairement par les autres secteurs institutionnels.

Les revenus de placement tirés des réserves des sociétés d'assurance (ces réserves appartiennent aux assurés en comptabilité nationale) sont reçus par les assurés dans le compte des revenus primaires (*D44 : revenus attribués aux assurés*).

Les primes nettes et les indemnités enregistrées dans le *compte de distribution secondaire du revenu* traduisent l'activité de redistribution entre les assurés des sociétés d'assurance, les primes nettes sont définies comme les primes brutes (celle qui sont payés par les assurés au titre de l'année), moins le service d'assurance, plus les produits de placements.

Au total, ces corrections n'ont pas d'impact sur la capacité de financement des secteurs.

**Annexe 29 : les collectivités locales (S13131)**

**S131311 : Communes**

Communes de moins de 10 000 habitants  
Communes de plus de 10 000 habitants  
Ville de Paris  
Services communaux  
Communautés urbaines

**S131312 : Départements**

Département de Paris  
Autres départements  
Services départementaux

**S131313 : Régions**

Régions  
Services régionaux

**S131314 : Syndicats et districts urbains**

**S131315 : Régies**

Les comptes nationaux sont diffusés au niveau S13131 (collectivités locales) et S13132 (ODAL).



**Annexe 29 : liste des ODAL par fonction****Fonction 0 : Services généraux des administrations publiques**

Services départementaux de secours et de protection contre l'incendie

**Fonction 1 : Enseignement et formation**

Caisses des écoles  
Centre de formation des personnels communaux  
Enseignement secondaire du deuxième cycle - Lycées -  
Enseignement secondaire du premier cycle - collèges -

**Fonction 4 : intervention sociale**

Caisses communales d'action sociale

**Fonction 6 : développement urbain**

Agence foncière et technique de la région parisienne  
Etablissement public foncier de la métropole lorraine  
Etablissements publics d'aménagement des villes nouvelles  
Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France  
Office de transports de la région corse  
Etablissement public d'aménagement de la défense  
Syndicat de Transport Parisien

**Fonction 7 : Développement rural et aménagement de l'espace naturel**

Agence d'urbanisme  
Agence des espaces verts de la région Ile-de-France  
Agences financières de bassin  
Etablissement de la Basse-Seine

**Fonction 9 : Action économique**

Centres régionaux de propriété foncière  
Sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural

**Organismes consulaires (pluri-fonctionnels)**

Chambres d'agriculture  
Chambres de commerce et d'industrie  
Chambres des métiers



## **Annexe n° 30**

### ***Un système intermédiaire des administrations publiques locales***

Il ne s'agit pas ici de définir ce que serait le système intermédiaire des administrations publiques locales, mais de proposer quelques points de réflexions préalables à sa mise en place.

#### ***1- L'objet d'un « système intermédiaire »***

D'une façon générale, les "systèmes intermédiaires" consistent en des présentations économiques des comptabilités d'agents et peuvent être établis pour tous les groupes d'agents tenant leur comptabilité selon les règles normalisées d'un plan comptable. Ils permettent une première analyse de ce groupe d'agents en des termes familiers aux agents eux mêmes. Par exemple un système intermédiaire des entreprises d'assurance serait lié dans sa présentation au plan comptable des sociétés d'assurance.

Un système intermédiaire est un outil permettant le passage de micros-données (individuelles) aux grandeurs macro-économiques, de ce fait sa constitution est une étape indispensable dans le processus d'élaboration des comptes nationaux. Pour autant un système intermédiaire n'est pas un outil spécifique à l'usage des seuls comptables nationaux, il peut s'entendre comme un système d'information, et constituer alors une source d'information commune à l'ensemble des producteurs de données. Le système intermédiaire (ou d'information) répond à trois objectifs principaux.

##### *1.1- Constituer un cadre d'analyse*

La définition de tableaux et ratios de synthèse, comme les soldes intermédiaires de gestion ou le tableau de financement, doit permettre de fournir un premier regard critique sur les données et permettre un retour aux données de base, dont le système intermédiaire vise à renforcer la cohérence interne.

Le système intermédiaire décrit les différentes activités du groupe d'agents. Dans l'exemple du système intermédiaire des entreprises d'assurance, il faudrait distinguer l'assurance-vie de l'assurance-dommage et de la réassurance.

##### *1.2- Etablir une couverture complète et sectorisé du champ*

Le système intermédiaire couvre toutes les activités du champ retenu. Il utilise donc l'ensemble des sources disponibles qui sont complétées chaque année au titre des unités manquantes, soit par un redressement statistique pour les petites unités, soit par une réintroduction plus spécifique pour les unités de grande taille. Enfin le système intermédiaire assure la continuité temporelle de la sectorisation (types d'activité), il faut alors envisager des reclassements de certaines unités.

##### *1.3- Rendre les diverses sources comparables et cohérentes*

Elaboration d'un cadre comptable (central) commun. Construction de tables de passage entre chaque source et le cadre commun. Seul le niveau le plus agrégé doit être commun, le détail pouvant être différent selon les sources.

Prendre en compte la diversité des modes d'enregistrement, c'est à dire des pratiques comptables et de leurs évolutions, il y a donc souvent un certain nombre de corrections spécifiques qui visent à rendre cohérents les agrégats dans le temps et entre les sources.

Il faut également veiller à élaborer une information cohérente entre comptes financiers et non financiers.

## **2- Un exemple : le système intermédiaire des entreprises**

Le système intermédiaire des entreprises a été conçu comme un niveau d'information intermédiaire entre d'une part les sources comptables et les données d'enquête et d'autre part les préoccupations des comptables nationaux (cohérence temporelle, suivi des activités) . Si le système intermédiaire a été initié par les comptables nationaux, il a vocation dorénavant à être utilisé plus largement, et serait alors le point d'encre des publications sur les données d'entreprise à l'INSEE.

Le système unifié des statistiques d'entreprise (SUSE) relie des données de sources fiscales et des enquêtes sur les entreprises (Enquêtes Annuelles d'Entreprises). Le système intermédiaire (*Cf annexe 1*) compète le champ, redresse les données et les harmonise dans un cadre comptable commun (proche de l'analyse financière et des agrégats de la comptabilité nationale).

C'est le Plan comptable Général qui sert de base à la définition des variables observées (*Cf annexe 2*). Le cadre comptable du SIE est ainsi constitué par un ensemble de tableaux cohérents, que l'on peut diviser en deux grandes catégories, les soldes intermédiaires de gestion pour l'ensemble du champ et le tableau de financement pour certains régimes fiscaux.

## **3- Un système intermédiaire des administrations publiques locales**

- Définir l'existant. Des éléments (ou étapes) du passage des données individuelles aux agrégats de comptabilité nationale réalisés par le bureau 5A de la Direction générale de la comptabilité publique seront à reprendre dans l'élaboration d'un système intermédiaire.

- Cibler les utilisations (et les utilisateurs) du système d'information. On peut s'interroger par exemple sur le lien entre le système intermédiaire et les données publiées en dehors de la comptabilité nationale.

- Définir le champ suivi par le système intermédiaire.

- Recenser les sources comptables ou statistiques susceptibles d'être utilisées dans le système intermédiaire, en particulier pour le suivi du champ et les redressements statistiques qui lui sont liés. Les sources mobilisées peuvent être différentes selon qu'on travaille sur un compte définitif, semi-définitif, ou provisoire (échantillon) .

- Définir la sectorisation pertinente. Les sous-secteurs des administrations publiques locales, ou plutôt l'activité (sachant que le traitement de certains agrégats sont différents d'une fonction/activité à l'autre).

- Définir le niveau d'agrégation commun aux sources ainsi que les soldes de gestion, le tableau de financement ou encore les ratios à suivre.

## Service des Etudes et de la Diffusion

CNIS

« **Connaissance statistique des  
Finances Publiques Locales** »

*Contribution de la Direction régionale  
de l'INSEE de Basse-Normandie  
Jean-Philippe BRIAND*

Annexe n° 31

### **FICHE 1 : LE CADRE DU TRAVAIL**

La Direction régionale de l'INSEE et la Trésorerie générale de Basse-Normandie ont signé en 1996 une convention visant à développer les travaux en commun pour mieux connaître la sphère des collectivités locales dans la région. Ce partenariat a conduit à une publication, parue en mai 1999, intitulée "panorama économique et financier des collectivités locales bas-normandes".

Cette publication analyse la situation financière des collectivités locales bas-normandes en recourant largement à la cartographie et essaye de mesurer l'impact de l'évolution démographique et économique des communes sur leur fiscalité et leur situation financière. La moitié de la publication est consacrée à l'intercommunalité dans la région car le panorama a beaucoup changé depuis la promulgation de la loi ATR de février 1992. D'autres approches, comme l'emploi et les aides économiques accordées, complètent cette vision d'ensemble des collectivités locales dans la région.

En dehors de cette publication, la Trésorerie générale fournit à l'INSEE des statistiques, limitées pour le moment à la fiscalité, pour analyser l'évolution annuelle de la situation financière des collectivités locales, avec notamment une approche démographique (par strate de population) et géographique (aires urbaines et espace rural). La publication sera actualisée sous forme de quatre-pages thématiques rédigés par la Trésorerie générale et publiés dans la ligne éditoriale de l'INSEE de Basse-Normandie (« Cent-pour-Cent »).

La Trésorerie générale souhaitait, au début de la coopération, la création à terme d'un observatoire statistique des collectivités locales, mais le projet n'est plus à l'ordre du jour dans l'immédiat.

## **FICHES 2 et 3 : LES SOURCES D'INFORMATIONS ET LES DONNEES UTILISEES**

**Le champ** : il concerne le Conseil régional, les Conseils généraux, les communes, leurs services, les regroupements de communes à fiscalité propre, les SIVOM, les syndicats mixtes et les SIVU en se limitant aux compétences les plus importantes sur le plan financier (eau et assainissement, ordures ménagères et électrification).

Les HLM et les hôpitaux publics ont été volontairement exclus de l'analyse. D'autres structures ont été également écartées pour des raisons essentiellement statistiques car les données sont difficiles voire impossibles à mobiliser. C'est le cas notamment des SEM, des associations financées directement par les collectivités locales ou des structures de développement local comme les Pays, les parcs naturels régionaux ou les comités d'expansion.

**Les données financières** : l'analyse de la situation économique et financière des collectivités locales repose sur quelques agrégats et soldes financiers essentiels extraits du compte de gestion des collectivités locales comme l'autofinancement, l'activité, les produits et charges de fonctionnement, les recettes et dépenses d'investissement, l'investissement direct, l'endettement et la fiscalité locale (bases et produits en distinguant les quatre taxes).

Ces données 1990-96 ont été fournies directement par la Trésorerie générale, sur disquette. L'accès aux données est assez rapide. Les données sur la fiscalité communale 1998 ont ainsi été adressées à l'INSEE en août 1999. Les informations sont fiables pour les communes et les EPCI, mais pas pour les syndicats car les compétences ne sont pas toujours bien identifiées (exemple : les syndicats d'assainissement de rivières sont parfois regroupés avec les syndicats d'eau et d'assainissement). Il manquait par ailleurs quelques syndicats dans les fichiers de la Trésorerie générale. Il a donc fallu faire quelques corrections pour obtenir un fichier exhaustif, en confrontant les données issues du fichier GCT du Ministère de l'Intérieur et celles issues des fichiers la Trésorerie générale.

Celle-ci a fourni également les données financières concernant les aides économiques et celles sur la Région et les Départements. Les aides économiques n'avaient jamais été publiées localement jusqu'à ce jour. L'utilisation de cette donnée à un niveau fin semble cependant difficile, car les communes ne tiennent pas toujours une comptabilité fonctionnelle de leurs dépenses. Les aides indirectes sont par ailleurs difficiles à évaluer financièrement. Les comptes du Conseil régional et des Conseils généraux sont en revanche largement publiés et ne posent aucun problème.

**L'intercommunalité** : toutes les données sont issues du fichier GCT au 1/01/1998 récupéré auprès des différentes Préfectures départementales. Nous n'avons utilisé que la composition communale et les compétences des syndicats et des EPCI pour les cartographier.

La composition communale est fiable à 95-98 %. Les quelques erreurs repérées viennent souvent d'une inversion de chiffres dans le code INSEE (14236 au lieu de 14326) ou d'une confusion quand deux communes de deux départements différents portent le même nom. En fait, les Préfectures gèrent différemment ce répertoire selon l'intérêt qu'elles y portent. Au total, les mises à jour ne sont pas toujours effectuées et le fichier contient souvent le descriptif des structures au moment de leur création (surtout les syndicats).

Par ailleurs, les Préfectures n'ont pas conservé d'historique du fichier GCT, ce qui rend difficile une étude rigoureuse sur l'évolution des structures intercommunales dans la région. Pour cartographier la situation financière des SIVOM en 1996, nous avons dû ainsi utiliser le périmètre des SIVOM au 1er janvier 1998 et celui des communautés de communes créées, suite à la dissolution d'un SIVOM, en 1996 et 1997.

La composition communale des EPCI est beaucoup plus fiable, mais les compétences ne sont pas toujours bien identifiées, ni codifiées, car les services interprètent parfois différemment la nomenclature des compétences proposée par la DGCL.

**Données démographiques et économiques** : nous avons utilisé les données produites et diffusées par l'INSEE, dont aucune n'est de nature financière. Les chiffres sur la population posent des difficultés car les données du recensement vieillissent vite (nous avons travaillé sur les données 1990 actualisées, le cas échéant, par les recensements complémentaires réalisés entre 1990 et 1996). Les administrations n'utilisent pas non plus les mêmes concepts, ce qui pose souvent des problèmes de comparaison. L'INSEE utilise par exemple la population sans double compte alors que les Préfectures se réfèrent, pour le calcul de la DGF, à la population totale majorée d'une personne par résidence secondaire recensée.

La publication a également commenté les résultats de l'enquête sur l'emploi dans les collectivités locales (COLTER) gérée directement par l'INSEE. Cette enquête permet de connaître dans le détail la structure de l'emploi dans les différentes collectivités (par sexe, âge, qualification, statut, fonction occupée etc) avec deux ou trois ans de retard. L'utilisation des DADS permet de suppléer à ce retard sur un champ toutefois plus restreint.

#### **FICHE 4 : LES TRAITEMENTS**

Les traitements effectués ont essentiellement concerné les données communales, sans toucher aux données "brutes" fournies par la Trésorerie générale. Nous avons seulement exploité les données financières par strate démographique, selon la nature de la commune (chef-lieu de canton ou non), selon sa localisation géographique (commune littorale ou non, appartenance à l'espace rural ou urbain) et son adhésion ou non à un groupement à fiscalité propre.

Nous avons retenu des strates démographiques différentes de celles usuellement publiées par la DGCL, car l'émiettement communal est particulièrement important en Basse-Normandie. Nous avons ainsi retenu cinq strates de communes de moins de 2000 habitants (0-249, 250-499, 500-749, 750-999 et 1000-1999 habitants) alors qu'habituellement, les communes sont regroupées en deux strates (0-699 et 700-1999). Les comparaisons nationales sont par conséquent impossibles.

La publication s'arrête aux données 1996. La Trésorerie générale souhaite une actualisation des données pour les années suivantes, mais les traitements vont buter sur le passage à la M14. La Direction régionale INSEE de Midi-Pyrénées s'est risquée à construire une table de passage entre les comptabilités M11-M12 et M14, mais de l'aveu de l'ancien spécialiste INSEE qui l'a bâtie en collaboration avec le DEEF de Toulouse, la correspondance n'est pas parfaitement possible. Nous ne l'avons pas expertisé, pour notre part, en Basse-Normandie.

Si nous n'avons pas touché aux données financières communales fournies par le DEEF, nous avons en revanche modifié celles concernant les syndicats quand leurs compétences étaient mal identifiées ou lorsque les valeurs paraissaient aberrantes (données manquantes ou inscrites dans le fichier avec une mauvaise unité).

#### **FICHES 5 et 6 : LES CONTRAINTES, OBLIGATIONS ET REGLES D'UTILISATION**

La convention INSEE-Trésorerie générale stipule, en Basse-Normandie, que l'INSEE ne peut pas diffuser de données ni publier d'études sur les finances locales sans l'accord préalable et systématique de la Trésorerie générale. En pratique, aucune donnée individuelle n'est diffusable pour des raisons de "secret professionnel" et il est pratiquement impossible d'accéder localement à l'information. Par ailleurs, certaines données ne sont jamais diffusées car elles sont jugées politiquement sensibles. C'est le cas, par exemple, des taux des quatre taxes locales ou la part de la taxe professionnelle payée par la COGEMA et la centrale nucléaire de Flamanville dans la Manche.



## FICHE 7 : PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES ET AMELIORATIONS ENVISAGEES

D'autres difficultés restreignent la connaissance des collectivités locales. Ainsi, la Trésorerie générale ne souhaite pas fournir d'informations sur les transferts de l'Etat en faveur des collectivités locales, considérant qu'il s'agit là d'une compétence des Préfectures. Nous n'avons donc pratiquement rien publié sur les dotations de l'Etat (DGF, DGE, DSU...). La connaissance statistique des collectivités locales est ainsi partagée entre plusieurs partenaires, ce qui rend bien entendu l'accès à l'information encore plus difficile.

Sur le plan statistique, plusieurs axes d'études mériteraient d'être développés pour mieux connaître la sphère des collectivités locales :

- **intercommunalité** : évaluer le montant et la part des contributions versées par les communes aux différents syndicats intercommunaux et identifier les compétences effectivement gérées par les syndicats et les EPCI.

*Le but est de quantifier, avec précision, le "service rendu" aux citoyens pour chaque type de service, en dissociant leurs modes de gestion (services communaux, syndicats, EPCI). Il est par exemple impossible d'évaluer et de comparer le coût de la gestion de l'eau et de l'assainissement en Basse-Normandie. Cette approche fonctionnelle suppose une consolidation du compte des communes pour intégrer leurs budgets annexes.*

- **investissement** : quantifier l'investissement direct et indirect par type de collectivité, par fonction (voirie, école, stations d'épuration...) et par bénéficiaire (investissements indirects) pour là aussi apprécier le "service rendu" aux citoyens. L'investissement est aussi une donnée essentielle pour suivre la conjoncture de la région.

- **transferts aux collectivités locales** : quantifier les transferts reçus par les collectivités locales en provenance de l'Union européenne, de l'Etat et des autres collectivités locales, en les évaluant par nature et par fonction. Il est en effet très difficile localement d'obtenir cette information, ce qui rend impossible l'évaluation des actions publiques en la matière.

**Annexe n° 32**

Banque de France  
 DGEI/DESM/SESOF  
 SESOF 00-84  
 P.Branthomme ☎ 2.49.25

Les statistiques relatives aux administrations publiques locales élaborées à la Banque de France

### **1. Le cadre général et les données produites**

La Banque de France assure un suivi du financement de l'économie à travers l'élaboration et la publication de différents agrégats macroéconomiques sur la monnaie (et les différents types de placements bancaires), les opérations de crédit, les comptes financiers nationaux et les relations financières avec le reste du monde.

Ces différents agrégats sont établis à partir de bases de données sur les financements bancaires (intermédiés) et de marché (émissions d'obligations et de titre à court terme sur les marchés domestiques et internationaux). De nombreuses autres sources sont également utilisées, en fonction des secteurs étudiés (Fédération Française des Sociétés d'Assurances pour les assurances, Direction Générale de la Comptabilité Publique pour les APU, enquête de la Banque de France sur les détenteurs de titres pour les agents non financiers,...).

Au sein de la Banque de France, le Sesof - Service des études et statistiques des opérations financières - établit pour le compte de l'Insee les comptes financiers nationaux qui détaillent par grandes catégories d'opérations financières (dépôts, crédits, titres, ...) les créances et les dettes de chaque secteur de la comptabilité nationale (sociétés non financières, ménages, administrations publiques, reste du monde,...).

En ce qui concerne plus précisément les administrations publiques, on rappellera que les comptes de patrimoines financiers sont également utilisés pour calculer l'indicateur de dette publique "au sens du Traité de Maastricht". En effet, les textes définissant le mode de calcul de cet indicateur utilisé pour l'entrée en Union monétaire et suivi dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, se réfèrent aux systèmes de comptabilité nationale, anciennement Sec 79 et maintenant Sec 95.

### **2. Caractéristiques des principales sources d'information**

#### *a/ les sources propres à la Banque de France*

- la source bancaire : ce système de collecte exhaustif auprès des établissements de crédit agréés est notamment utilisé par la Direction des études et des statistiques monétaires pour l'élaboration des statistiques nationales de monnaie et de crédit et maintenant celles de la "zone euro", ainsi que pour l'établissement des comptes financiers nationaux.

Il s'agit essentiellement de données provenant des bilans des établissements de crédit à partir desquelles on peut connaître les créances et les dettes financières (dépôts, placements,

crédits,...) des secteurs "contrepartie", principalement les ménages, les entreprises, les administrations publiques et le reste du monde.

Les informations sont transmises tous les mois à la Banque de France et chaque trimestre avec un niveau de détail plus élevé. Elles sont en général disponibles par secteur contrepartie, par devises (francs/devises et maintenant euros/devises "out"), par durée initiale et résiduelle (des placements et des dépôts bancaires)...

- les sources relatives aux financements de marché

La Banque de France recense également les émissions de titres sur les marchés obligataires domestiques et internationaux, ainsi que les émissions de titres à court terme. Les encours d'obligations émises par les collectivités locales sont néanmoins assez faibles (une vingtaine de MdF) par rapport aux crédits bancaires (environ 700 MdF). Par ailleurs, elles n'émettent pas, pour l'instant, de Titres de Créances Négociables - TCN -.

- les autres sources d'informations

La Balance des paiements dispose de son propre système de collecte qui est constitué d'un ensemble d'états déclaratifs relatifs aux opérations avec le reste du monde. Elle dispose d'informations avec une ventilation géographique, parfois par secteur contrepartie.

En ce qui concerne les collectivités locales, la BDP dispose en général d'informations sur les financements consentis par des organisations internationales, par exemple la Banque européenne d'Investissement. Cette source pourrait donc être utilisée pour mieux appréhender ce type de financement.

b/ les autres sources, propres aux administrations publiques (Comptabilité publique et Direction de la prévision) :

L'élaboration des comptes financiers des administrations publiques repose pour une large part sur les informations transmises par la Direction Générale de la Comptabilité Publique - DGCP -et la Direction de la prévision - DP -. La DGCP établit des données en encours et en flux pour les comptes semi-définitifs et définitifs et la DP communique au SESOF des données en flux pour le compte provisoire.

### **3. Les traitements**

Les informations qui sont transmises par la DGCP au Sesof sont déjà mises au format de la comptabilité nationale, avec une articulation entre les comptes financiers et non financiers.

#### **4. Les contraintes et les obligations éventuelles**

Elles sont principalement liées à la nécessité de présenter un solde du compte financier qui corresponde à la capacité de financement, solde du compte non financier, et aussi à la nécessité d'assurer une cohérence entre les encours et les flux.

#### **5. Règles d'utilisation, problème du secret**

La plupart des agrégats obtenus sont publiés dans les revues périodiques de la Banque de France et pour certains d'entre-eux (monnaie, crédits, position extérieure) dans les bulletins de la Banque Centrale Européenne. En revanche, conformément aux règles déontologiques en matière statistique, aucune information individuelle n'est publiée. C'est ainsi que les données relatives aux encours de crédits du Crédit Local de France ne sont pas rendues publiques, de même que l'ensemble des financements obtenus par une ville ou une région.

Pour les mêmes raisons, on ne diffuse pas la "part de marché" des différents établissements de crédit dans le financement des collectivités locales, ni d'informations à un niveau décentralisé (par exemple par région)...

#### **6. Principales difficultés rencontrées et améliorations envisagées**

La sectorisation demandée aux établissements de crédit est cohérente, sans être strictement identique avec celle retenue en comptabilité nationale (en ce qui concerne les APUL, les régies, les syndicats communaux et les crèches continuent d'être classés dans ce secteur par les institutions financières alors qu'ils devraient en être exclus en comptabilité nationale).

Un travail de rapprochement entre la source bancaire et les données de la comptabilité publique a été effectué lors du passage à la nouvelle base 95 et a débouché sur une amélioration appréciable. Désormais, les comptes financiers nationaux présentent un endettement bancaire des administrations publiques locales très proche de celui qui figure dans les agrégats de crédit.

D'autres pistes pourraient être envisagées sur les financements autres que bancaires comme les crédits commerciaux (dettes vis-à-vis de fournisseurs,...), la détention directe de titres et de valeurs mobilières.

Plus généralement, on peut estimer que le secteur des APUL est, en comptabilité nationale, un secteur relativement fragile au plan statistique, alors même qu'il est traité dans les comptes financiers, au même titre que l'Etat, comme un secteur « pilote », dont les données sont retenues en priorité lorsqu'elles entrent en concurrence avec d'autres sources indirectes telles que les données bancaires. Une amélioration (éventuelle) de la qualité des données contribuerait ainsi à améliorer l'ensemble des comptes financiers nationaux.

**Annexe n° 33**

Monsieur Royer  
Chef du département de l'action régionale de l'INSEE  
Direction Générale H301 - 18 bd A Pinard  
75675 PARIS CEDEX 14

Paris, le 30 Août 1999

N/Réf. DH/PS/99051

Monsieur,

Comme suite à votre courrier du 19 août dernier et en vue de la prochaine réunion du groupe de travail du CNIS sur la connaissance statistique des finances publiques locales, je vous fais parvenir ci-joints :

- une courte note faisant le point sur la production et l'utilisation d'informations concernant le secteur local au sein du Crédit local de France.
- un exemplaire de nos récentes productions

Je manifeste à nouveau tout l'intérêt que nous portons à la création d'un outil permettant d'appréhender le poids économique réel du secteur local, réflexion à laquelle nous pouvons apporter notre contribution.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

**Dominique HOORENS**

## REUNION DU GROUPE DE TRAVAIL DU CNIS SUR LA CONNAISSANCE STATISTIQUE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

-=-=-

Le positionnement spécifique du Crédit local de France - Dexia en tant que partenaire financier principal des collectivités locales, l'amène à être tout à la fois producteur et utilisateur d'informations sur le secteur public local, tant pour des actions de "notoriété" (publication de documents, organisation de manifestation ...) que dans son activité commerciale quotidienne (analyse du risque, conseil).

Les travaux menés par les différentes administrations concernées fournissent les matériaux de base indispensables :

- comptes de la Nation, sous compte des administrations publiques locales et des collectivités locales, comptes régionaux.
- publications de la direction de la comptabilité publique
- publications de la direction générale des collectivités locales
- publication de la direction générale des impôts

En outre, des fichiers de données transmis par ces administrations sont utilisés.

Les concepts sont donc ici ceux de ces administrations.

A noter que certains retraitements sont effectués sur ces informations pour les adapter à la méthodologie d'analyse propre au Crédit local de France.

Le réseau commercial du CLF assure la centralisation d'informations issues des comptes, budgets et états fiscaux (provisaires ou définitifs) des collectivités locales. De nature essentiellement comptables les concepts sont peu ou prou ceux utilisés par les administrations. Non exhaustive, moins détaillée, cette source d'informations permet toutefois de disposer assez rapidement des données les plus essentielles.

En outre, le CLF dispose d'information propre sur la dette de ses clients (environ 40 % de l'encours du secteur local).

Dans ses publications, le CLF retranscrit ses données internes et celles obtenues de source publique (collectivités ou administrations centrales) avec les règles imposées par ces différentes administrations.

L'information statistique sur le secteur local fournie par les différentes administrations centrales s'améliore chaque année (contenu, concept, fiabilité, délai de mise à disposition) ce qui permet de disposer le plus souvent d'informations sectorielles agrégées de bonne qualité.

Les processus comptables (comptabilités différentes) et la centralisation des données ne permettent toutefois pas toujours de disposer de données globales ventilées, notamment dans le domaine de la destination, de la nature des investissements publics locaux.

Le rapprochement des différentes sources d'informations et des différents concepts initié par le groupe de travail du CNIS, la perspective de pouvoir disposer d'information sur les groupements de collectivités et leurs budgets annexes amélioreront encore l'information disponible.

Toutefois, il apparaît nécessaire de pouvoir disposer d'un élément de cadrage macroéconomique d'ensemble sur le secteur local (compte consolidé de l'ensemble des budgets principaux et annexes, mesure du poids économique des activités concédées ou générées indirectement), tant au niveau national que régional.

Actuellement, cette information indispensable pour mesurer le réel poids économique du secteur public local, n'est pas disponible. Elle le sera encore moins dans le cadre de la nouvelle forme des comptes nationaux. Ce point nécessite certainement une réflexion de fond sur la création d'un "compte satellite" par l'INSEE.

Orléans, le mercredi 23 juin 2004

Messieurs les Présidents  
du groupe de travail sur la connaissance  
statistique des finances publiques locales  
Département de l'Action Régionale  
Direction Générale de l'INSEE  
18, bd Adolphe Pinard  
75675 Paris Cedex 14

A l'attention de Monsieur Cavaud

**Département des Statistiques et Banques de Données**

Affaire suivie par : Guy Viennot  
Téléphone : 02 38 79 78 79  
Télécopie : 02 38 79 78 60  
e-mail : guy.viennot@ifen.fr

**N/Réf.** : GV / 99-134

**Objet** : Note d'information pour le groupe de travail  
sur la connaissance statistique des finances publiques locales

**P.J.** : 2 (remises en séance le 16 septembre 1999)

Messieurs,

L'IFEN est intéressé, à un double titre, aux travaux qu'entreprend votre groupe de travail. D'une part, il co-anime, avec le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, les travaux de la Commission des Comptes et de l'économie de l'environnement, d'autre part, il a mis en place, depuis 1994, un programme portant sur les statistiques régionales et locales.

Deux documents peuvent intéresser le groupe de travail, à son stade actuel :

- un 4 pages à paraître en fin d'année 1999 présentant les résultats de l'enquête sur les dépenses des départements et régions en faveur de l'environnement,
- le Questionnaire Environnemental Régional qui nous est adressé tous les deux ans par EUROSTAT, des questions sont posées concernant les investissements régionaux en matière d'assainissement, pour la distribution de l'eau et pour le traitement des déchets.

Je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes salutations distinguées.

Guy Viennot

**COPIES** : Daniel Desaulty et Bernard Nanot (IFEN).





## Annexe n° 35

Questionnaire Environnement Regional  
1996

## Part 1:Regional water supply indicators, by region (WSV)

Veuillez copier cette page pour chaque region pour laquelle vous rapporterez des données

**PAYS****REGION:**

<b>TABLEAU WSV 1</b>		<b>Unités</b>
<b>Ressources renouvelables d'eau douce</b>		
a)	Ressources renouvelables internes totales (précipitation - évapotranspiration)	1.000 m <sup>3</sup> /an
b)	Ressources renouvelables totales (ressources + apports)	1.000 m <sup>3</sup> /an
c)	Ressources en eau de surface disponibles	1.000 m <sup>3</sup> /an
d)	Eaux souterraines disponibles pour l'abstraction annuelle	1.000 m <sup>3</sup> /an
<b>TABLEAU WSV 2-3</b>		<b>Unités</b>
<b>Prélèvements totaux d'eau pour toutes les utilisations</b>		
a)	Eaux de surface douces	
	i) <i>Prélèvement brut total</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	ii) <i>Prélèvement pour l'approvisionnement public</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	iii) <i>Prélèvement pour l'irrigation</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	iv) <i>Prélèvement par industrie (comprenant l'eau de refroidissement)</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	v) <i>Prélèvement pour le refroidissement dans la production d'électricité</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
b)	Eaux souterraines douces	
	i) <i>Prélèvement brut total</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	ii) <i>Prélèvement pour l'approvisionnement public</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	iii) <i>Prélèvement pour l'irrigation</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	iv) <i>Prélèvement par industrie (comprenant l'eau de refroidissement)</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	v) <i>Prélèvement pour le refroidissement dans la production d'électricité</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
c)	Eaux douces totales	
	i) <i>Prélèvement brut total</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	ii) <i>Prélèvement pour l'approvisionnement public</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	iii) <i>Prélèvement pour l'irrigation</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
	iv) <i>Prélèvement par industrie (comprenant l'eau de refroidissement)</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an

		v) <i>Prélèvement pour le refroidissement dans la production d'électricité</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
d)		Autres eaux (saumâtres et marines)	
		i) <i>Prélèvement brut total</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
		ii) <i>Prélèvement par industrie (comprenant l'eau de refroidissement)</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
		iii) <i>Prélèvement pour le refroidissement dans la production d'électricité</i>	1.000 m <sup>3</sup> /an
<b>TABLEAU WSV 4</b>			
<u>Consommation totale d'approvisionnement public</u> (quantité totale d'eau fournie au consommateur)			<b>Unités</b>
a)		Total d'eau fournie	1.000 m <sup>3</sup> /an
b)		Total d'eau fournie au secteur domestique	1.000 m <sup>3</sup> /an
<b>TABLEAU WSV 5-6-7</b>			
<u>Population desservie par approvisionnement public, conformité de l'eau fournie, et interruptions</u>			<b>Unités</b>
1)		Population totale	1.000s
2)		Approvisionnement public (population desservie par le système public d'approvisionnement)	%
<b>TABLEAU WSV8</b>			
<u>Investissement en équipements d'approvisionnement en eau</u>			<b>Monnaie</b>
1a)	public: niveau central	public: autorités nationales	
1b)	public: niveau régional	public: autorités régionales	
1c)	public: niveau local	public: autorités locales	

etc.

<b>TABLEAU ENV15</b>			
<u>Investissement dans les installations de traitement et d'élimination des déchets</u>			<b>Monnaie</b>
1a)	public: niveau central	public: autorités nationales	
1b)	public: niveau régional	public: autorités régionales	
1c)	public: niveau local	public: autorités locales	

etc.

<b>TABLEAU ENV14</b>			
<u>Investissement pour la collecte et le traitement des eaux usées</u>			<b>Monnaie</b>
1a)	public: niveau central	public: autorités nationales	
1b)	public: niveau régional	public: autorités régionales	
1c)	public: niveau local	public: autorités locales	





## Annexe n° 36

J'interviens dans ce groupe en tant qu' élu<sup>43</sup> ; en tant qu'enseignant<sup>44</sup> ; en tant que personnalité qualifiée<sup>45</sup>.

### **1) Sur le rôle de l'administration.**

L'information est régie par plusieurs catégories de textes dont :

1) la loi 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ... qui dispose dans son article 2 que sous réserve de l'article 6, les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public (cf. JO brochure 1470).

2) la loi ATR du 6 février 1992, qui a modifié l'article L 121-19 du Code des Communes, lequel a été repris par l'article L 2121-26 du Code Général des collectivités territoriales :

*« Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie totale ou partielle des procès verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.*

*« Chacun peut les publier sous sa responsabilité.*

*« La personne visée au premier alinéa désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes d'une commune peut l'obtenir, à ses frais, aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'État.*

*« Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes »*

Ces dispositions de l'article L2121-26 sont applicables aux départements (art. L3313-1, al. 3), et aux régions (art. L 4312-1, al. 3). Les mêmes dispositions existent pour les établissements de coopération (art. 5211-18, art. 5421-5, art. 5621-9, art. 5721-6).

Par ailleurs plusieurs textes régissent la publicité des budgets et des comptes.

Il y a lieu d'émettre des réserves sur tout texte qui exigerait que toute étude ou toute publication, ... générale, ou relative à telle zone ..., ne pourrait intervenir qu'avec l'accord préalable des association d'élus ..., du maire, du président ... Il y aurait lieu de considérer une telle disposition comme une restriction à la liberté d'utilisation de documents qui sont « publics » ... Il existe un code de déontologie des statisticiens et des statisticiens économistes ... Il convient de ne pas confondre statut de la statistique et de l'information, et bonnes relations entre institutions, sauf à considérer que les dispositions de l'article 7 bis de la loi du 7 juin 1951 dérogent à ces dispositions générales, ce qu'il y aurait lieu de prouver.

### **2) Sur les comptes intermédiaires.**

Pour répondre aux besoins de la comptabilité nationale, dont notamment le calcul d'un certain nombre d'agrégats, dans l'ancien système base 1980, la comptabilité nationale introduisait dans les comptes du Secteur S60 Administrations publiques (APU) le calcul de multiples opérations qui sont strictement conventionnelles et fictives, dont :<sup>46</sup>

- Le calcul d'une production égale à son coût :  $P10 = P20 + R10 + R20 + N2 - R30$  reçu, avec  $N2 =$  sensiblement à  $A1$ <sup>47</sup>
- $P14 = P10 - P11 - P12 -$  Ventes résiduelles des APU
- $P14 = P30$  des ménages + Paiements partiels des ménages
- $R13 = R63$
- $R63 -$  Retenues sur les rémunérations des fonctionnaires =  $R642$  Prestations sociales directes d'employeur ;
- S'ajoutent les conventions relatives aux Transferts courants entre APU  $R65$ , qui se décomposent entre  $R651$  Transferts entre sous secteurs,  $R652$  Mouvements courants internes

<sup>43</sup> comme conseiller municipal de la commune de Juvignac, 34990, et à ce titre appelé à délibérer depuis 11 ans sur le budget et les comptes de la collectivité.

<sup>44</sup> pendant 10 ans j'ai enseigné les budget et la comptabilité de l'Etat, et les budgets et les comptes des collectivités locales.

<sup>45</sup> J'ai réalisé une expertise, pour Eurostat, en liaison avec l'INSEE, et avec la CP (le Directeur adjoint chargé des études et le Bureau C1), sur la faisabilité des comptes régionaux des APUC.

<sup>46</sup> P10 Production, P14 Production de services non marchands ; R10 Rémunération des salariés ; P20 Consommation intermédiaire ; N2 Excédent Brut d'exploitation ; A1 Consommation de capital fixe ; R20 Impôts liés à la production et à l'importation ; R63 Cotisations sociales fictives ; R13 Cotisations sociales fictives ; P30 Consommation finale ; R30 Subvention d'exploitation ;.

<sup>47</sup> Pour la base 1995, voir le SEC95, Eurostat, § 3.53.

aux sous secteurs des APU, et R653 Transferts de recettes fiscales. R65 ne vaut que pour les opérations du compte C2 et C3, mais ne concerne pas le compte C5, avec R72 Impôts en capital, et R71 Aides (subventions d') à l'investissement.

De ce fait l'intérêt du schéma simplifié est d'éliminer les opérations conventionnelles qu'a introduite la comptabilité nationale à la fois dans un but de comparabilité entre secteurs, et dans celui d'additivité pour calculer les agrégats globaux. Il ne retient que les opérations propres aux APU. Il résulte d'une quadruple consolidation :

- consolidation de C1 et C2 et l'annulation de N1 Valeur ajoutée brute ;
- consolidation de C3 et C4 et l'annulation de N3 Revenu disponible brut ;
- consolidation de [C1+C2] et de [C3+C4] qui se traduit par la disparition de N2 ; la consolidation, de P14 - P30 (il ne reste donc plus que les Paiements partiels des ménages) ; la consolidation des Cotisations sociales fictives ; la consolidation de R65... Le solde est N4 Épargne brute ;
- consolidation de C1 à C4, et l'annulation de N4. ;

On obtient, une présentation voisine de celle de la comptabilité publique. Les opérations sont regroupées sous 6 rubriques : trois opérations en ressources (impôts et transferts de recettes fiscales ; cotisations sociales effectives ; autres ressources) ; trois opérations en emplois (fonctionnement et développement des services, dont R10, P20, P41... ; intérêts ; transferts. Le solde est N5 Capacité ou besoin de financement.

C'est ce qui permet d'analyser la place des APU dans la comptabilité nationale, et la structure de leurs opérations.

La pratique des comptes simplifiés était double :

1) les rapports sur les comptes de la nation de la base 1980, « Comptes et Indicateurs économiques. Rapport sur les comptes de la Nation 19xx ». Dans leur chapitre 10 Comptes des administrations<sup>48</sup>, ils contiennent des comptes simplifiés.

A titre d'exemple pour 1997 : 10.09 compte simplifié de l'Etat, dont le solde est N5 Capacité de financement (p. 191) ; 10.11 compte simplifié des administrations publiques locales, dont le solde est N5 Capacité de financement (p. 194) ; 10.12 Compte simplifié des régimes d'assurance sociale (p. 195), dont le solde est toujours N5 ; 10.13 Compte simplifié du régime général de sécurité sociale.(p. 196)

2) dans les comptes régionaux. J'avais fait observer que compte tenu de l'information de base, dont notamment les comptes qu'établissait le Bureau C1 de la CP, qu'il transmettait à la Division des études régionales de l'INSEE, il serait utile, et intéressant, d'avoir des comptes régionaux qui soient simplifiés, et qui fournissent des informations par nature d'institution. Cela a été fait notamment dans les comptes régionaux des APUL les plus récents<sup>49</sup>, qui retiennent des comptes simplifiés, et des décompositions par nature d'institution.

Dans ce domaine mes propositions sont multiples :

1. dans les comptes des APUL, distinguer très soigneusement entre d'une part ce qui relève des préoccupations nationales, ou européennes, et du SEC95, qui exige le calcul de diverses opérations fictives et conventionnelles, et d'autre part ce qui relève des opérations réelles, ..., et des flux réels. Il est exclu que l'on mette en cause les premières. Des comptes simplifiés devraient être établis à des niveaux qui restent à déterminer à partir des comptes de base (Compte administratif, ou compte des comptables).
2. Faire des comptes au niveau d'aires géographiques significatives qui restent à déterminer : région, département, aire urbaine ... Il serait souhaitable qu'ils soient réalisés par nature d'institution. Néanmoins à ce niveau on devra tenir compte de deux mouvements contradictoires : la prise en considération des institutions de base peut expliquer des mouvements qui peuvent paraître aberrants, par suite du transfert de telle compétence à un organisme de regroupement, alors qu'elle était assurée jusque là par un autre ; ces transferts de compétence entre institutions, sont accompagnés des transferts de moyens, qui introduisent des discontinuités dans le temps.
3. Faire des comptes qui ne se limitent pas seulement aux flux, mais encore qui s'étendent aux stocks, à plusieurs titres : les opérations financières ; les opérations de l'exercice, dont variations de passif et d'actif ; le bilan d'ouverture et le bilan de clôture. Des opérations de l'exercice ne s'éclairent que quand on prend en considération la situation globale (passif et actif).

<sup>48</sup> Comptes de 1997, p.173 et s.

<sup>49</sup> Monique Vinceneau et Maryse Vaillard, Les comptes régionaux des APUL 1983-1989, INSEE Résultats, Economie générale n° 77-78, Novembre 1993, 201 pages.- Denis CAVAUD et Maryse Vaillard. Les comptes régionaux des Administrations Publiques Locales (1990 – 1993). INSEE Résultats, Economie Générale, n° 175. Janvier 1999. 129 pages.

4. Le niveau d'agrégation est important dans la mesure où des flux croisés et des répartitions de compétence existent notamment entre communes, et organismes de coopération intercommunale. Ces flux ne sont pas seulement financiers.<sup>50</sup>
5. Enfin il serait bon de ne pas ignorer ce qui se trouve dans les comptes de la classe 8, dont 81 les engagements hors bilan...

### 3) Sur les dépenses par fonction.

Je m'exprime en tant que Professeur ayant enseigné la comptabilité des communes, et en tant que conseiller municipal.

En l'état actuel des choses on doit considérer la comptabilité des communes comme très complexe :

1. en raison des démembrements, d'où il suit d'un côté le compte de la personne morale « commune », et d'un autre côté les comptes d'établissements publics rattachés comme CCAS et autres démembrements...;
2. en raison des budgets annexes qui peuvent être multiples. La personne morale « commune » a très souvent un budget général qui obéit à la M14 ; et des services publics qui ont un budget propre, qui obéissent à l'instruction M40 , ou M49 pour l'eau et l'assainissement ;
3. en raison des comptabilités qui se superposent, dont pour les dépenses une comptabilité des engagements qui en principe est obligatoire, et une comptabilité des mandatements. Ces deux comptabilités doivent en principe être articulées.

A cela s'ajoutent les problèmes liés à la pratique comptable :

1. en ce qui concerne la comptabilité des mandatements , on devrait avoir théoriquement :
  - 1.1. en ce qui concerne la Section de fonctionnement, pour chaque opération budgétaire, une codification par nature (classe 6 et classe 7), et une codification fonctionnelle ;
  - 1.2. pour la Section d'Investissement, pour chaque opération budgétaire, on pourra dans certains cas avoir trois numéros de code : comptabilité par nature (classe 1 ou classe 2, quelques fois 3) ; codification par « opération » (opérations individualisées, qui constituent des chapitres), et codification fonctionnelle (NFA).
2. La majorité des communes pratique la comptabilité par nature. Le comptable ignore la codification par fonction. En effet il n'exerce, aux termes de l'article 12 et de l'article 13, du Décret 62-1587 du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique, et aux termes de la M14 (Édition JO de décembre 1997, p. 275, sous Mise en paiement) que la vérification de « *l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet* ». On doit relever ce terme de **chapitre**, qui dans la M14 n'est même pas un compte à deux chiffres puisqu'on a des chapitres globalisés 01, 02 ... Seules les communes votant leur budget par fonction (+ 10.000 habitants qui ont fait ce choix qui sont en très petit nombre) le niveau obligatoire d'exécution correspond au niveau le plus détaillé ouvert dans la nomenclature par fonction, mais pour les seules opérations ventilées par fonction ...
3. En conclusion, dans la pratique que j'ai vue dans une commune de près de 6.000 habitants, l'essentiel des fonctions utilisée, puisque codification fonctionnelle il doit y avoir, est la fonction 02 (fonction 0, sous fonction 02 Administration générale).

En conclusion générale, et sur le seul *Budget Général* des communes :

- 1) des comptabilités ne contiennent pas une codification fonctionnelle, à savoir les communes de moins de 3500 habitants, soit près de 34.000 communes, représentant 18 à 19 millions d'habitants ;
- 2) en ce qui concerne les plus de 3500, qui ont choisi le vote par nature, avec une ventilation par fonction, soit la très grande majorité, le système est très complexe, et comme seule la codification par nature donne lieu à contrôle du comptable, la codification par fonction n'a pas grande signification. L'exploitation des comptes par fonction ne devrait pas donner des résultats fiables.
- 3) si on considère qu'une information par fonction est nécessaire, on doit la rechercher dans d'autres sources (sondage auprès d'un échantillon de comptabilités dont on vérifierait la qualité de la codification fonctionnelle des opérations).

### 4) Autres observations.

Dans ce domaine j'émet deux vœux :

<sup>50</sup> voir Rapport Delaporte. Relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. La documentation française. Paris 1995. Ce rapport au Premier Ministre, consacre une première partie à « Clarifier l'environnement et les flux financiers », et une 2<sup>ème</sup> partie à « Clarifier le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales ». Dans le ch. 2 il relève les procédures contractuelles, les procédures conventionnelles, et les actions en dehors de toute convention (Ch2 p. 47 et s.)

- 1) que des propositions soient formulées pour connaître, ou quantifier les liaisons multiples qui existent entre les institutions (liaisons entre communes, et départements ... ; liaisons entre collectivités locales et l'Etat ; liaisons entre commune et associations, SEM, concessionnaires ... ; nature et fiabilité des informations que retient l'Etat pour faire des attributions (DGF, DSU, DSR, DES, FCTVA ...), ou des ponctions (telles que loi sur la ville ; péréquation au titre de la TP ...)).<sup>51</sup> Cette demande a déjà été formulée dans des rapports antérieurs. De même, il a été souvent demandé de faire des investigations pour connaître l'incidence des multiples péréquations introduites dans l'attribution des aides ou des dotations. ... C'est ici que parmi bien d'autres l'établissement de comptes consolidés serait utile. Les travaux en cours dans ce domaine devraient être encouragés et poursuivis.
- 2) faire l'inventaire des statistiques, et des publications, en les caractérisant soigneusement, et en distinguant information de base, et exploitations statistiques. Ce travail devrait être exhaustif et référencé au maximum. Le CNIS remplirait son rôle : en faisant l'inventaire des demandeurs ; celui des producteurs, et en émettant des recommandations, quant à l'harmonisation des informations ... ou en demandant que les notes méthodologiques soient suffisamment étoffées.

Jean OUSSET.

---

<sup>51</sup> Il y lieu d'observer que depuis de nombreuses années, des rapports de Conseils, de Commissions, ou de groupes « ad hoc », ont traité de questions qui se rapprochent de celle du groupe, dont notamment : Conseil des impôts; Dixième rapport au Président de la République, relatif à la fiscalité locale; JO; Paris; 1989, 2 tomes. En Annexe 1, il traite de l'information relative aux collectivités locales et des problèmes statistiques (p. 609) ; il relève notamment qu'elle provient de cinq organismes officiels (CP, DP, DGCL, DGI, et INSEE), que les séries sont discontinues, et les degrés d'agrégation sont divers. - François Delafosse; Relations financières entre l'État et les collectivités locales; Rapport au Premier ministre; la Documentation française; Paris; 1995; 282 pages. Dans ce rapport il est demandé de 1) Clarifier l'environnement et les flux financiers p. 13; 2) Clarifier le partenariat entre l'État et les collectivités locales p. 41; 3) Clarifier les règles et principes d'attribution des financements en provenance du budget de l'État p. 57; 4) Clarifier l'exercice des responsabilités p. 91. Ce rapport relève notamment que la connaissance des données financières qui caractérise les collectivités locales reste très imparfaite. D'autres rapports pourraient être cités dont : Jean PICQ; l'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde (détail); Rapport au Premier Ministre. Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État; La DF ; Paris; 1995; 218 pages ; CGP; Décentralisation : l'âge de raison; La Documentation française, préparation du XI plan; Paris; 1993; 144 pages. CGP; Vie quotidienne et cadres de vie. Rapport de commission J. M Bloch-Lainé, La Documentation Française; Paris; 1989; 392 pages.- Rapport du Coùissaire Général du Plan au Premier Ministre sur les perspectives de la France, suite à une lettre de Mission en date du 24 novembre 1998. La Documentation Française Paris. 2000. voir en particulier Chapitre VI les territoires, p 195 à 222. dont clarifier les financements , réorganiser les relations financières ...