

Pour une vision agrégée des données financières des territoires intercommunaux

Guide d'utilisation des comptes créés dans le cadre de l'adaptation de la nomenclature M14 à compter du 1^{er} janvier 2010.

Avant propos

La montée en puissance de l'intercommunalité n'a pas été sans conséquence sur les finances des collectivités concernées. Ainsi, certains aspects de l'action publique locale (transport, logement, développement économique....) ne sont plus décrits dans les comptes des communes du fait des transferts de compétences au profit de leur groupement et des principes d'exclusivité et de spécialité. Pour autant, le groupement à fiscalité propre ne se substitue évidemment pas aux communes dans l'intégralité de leurs prérogatives : ses propres comptes ne recouvrent également qu'un champ limité de l'action locale.

Par ailleurs, les situations de mutualisation de services, de personnels partagés, de prestations croisées, se généralisent, traduisant une volonté de rationalisation de la dépense à l'échelle d'un territoire. Ces opérations viennent, dans leurs impacts budgétaires et comptables, rendre moins lisible des vues déjà partielles.

La détermination de données agrégées sur le territoire intercommunal est un moyen, pour les décideurs locaux, de disposer d'une vision d'ensemble des finances du territoire et de ses marges de manœuvre. Elle rend possible les comparaisons entre territoires en dépassant les transferts de compétences.

Dans cette optique, des travaux expérimentaux, réunissant des collectivités expérimentatrices, les associations d'élus, la direction générale des collectivités locales et la direction générale des finances publiques, ont abouti à la définition d'un cadre méthodologique pour le calcul de données agrégées.

Le principal écueil à la production généralisée de telles données restait le traitement des opérations nouées entre les structures intercommunales et leurs collectivités membres, telles que les mutualisations de moyens ou de personnel, les prestations pour le compte de l'autre niveau de collectivité précédemment évoquées, car elles n'étaient pas directement identifiables à partir de la comptabilité. La modification de la nomenclature M14 au 1^{er} janvier 2010, en concertation avec les associations d'élus et la DGCL, permet, grâce à la création de comptes dédiés, de lever cette difficulté.

Dès lors, des fiches financières de chaque territoire intercommunal seront diffusées par la Direction Générale des Finances Publiques en 2011, sur la base des comptes de l'exercice 2010, dans le cadre de son offre de service aux collectivités locales.

Ce guide présente donc les modalités de comptabilisation des opérations croisées suite à cette modification de la nomenclature M14 au 1^{er} janvier 2010. Cette création de comptes est une avancée importante, mais ne sera effective que si les acteurs locaux, ordonnateurs et comptables utilisent ces nouveaux comptes conformément à leur objet. Ainsi, pourront être produites des données agrégées de qualité, indispensables pour une meilleure information financière des décideurs et des citoyens.

Sommaire

INTRODUCTION	4
PREMIÈRE PARTIE : LES MUTUALISATIONS.....	5
1. Les mises à dispositions de personnel	5
2. Les moyens partagés autres que le personnel	6
DEUXIÈME PARTIE : LES SUBVENTIONS CROISÉES	7
1. Les subventions d'investissement	7
2. Les subventions de fonctionnement	8
TROISIÈME PARTIE : LES TRANSFERTS D'EMPRUNTS.....	9
1. Le capital d'un emprunt transféré	9
2. Intérêts entrant dans l'annuité d'un emprunt transféré.....	9
CONCLUSION	10

Introduction

L'agrégation territorialisée peut se définir comme l'addition de certaines données comptables et financières correspondant à plusieurs niveaux de structures territoriales, déduction faite des « flux croisés » entre ces entités et sans définir d'entité consolidante.

La principale difficulté de cette méthode réside dans le traitement des opérations retraçant ces « flux croisés ». Ces derniers recouvrent toutes les opérations réalisées entre deux structures du territoire périmètre de l'agrégation, à l'exclusion des opérations s'inscrivant dans une logique « client-fournisseur ». Ces « flux croisés » se traduisent comptablement par deux écritures de sens inverse et de même montant dans la comptabilité de chaque entité concernée. En l'absence de retraitement, ces opérations majorent artificiellement les montants agrégés obtenus. Ainsi, la facturation de personnel mis à disposition entre deux structures génère deux opérations de dépenses (pour le paiement effectif du salaire dans la structure qui met à disposition et pour le remboursement de la structure bénéficiaire) et une opération de recette pour la structure qui met à disposition. Au total, la dépense figure deux fois dans les données agrégées. Dans le même temps, les recettes sont majorées du même montant.

Avant le 1^{er} janvier 2010, date à laquelle sont intervenues des adaptations dans la nomenclature M14, ces opérations n'étaient pas directement identifiables à partir de la seule comptabilité et par conséquent, ne pouvaient pas être retraitées aisément.

Aussi, pour généraliser et automatiser la production de données agrégées, au terme d'une concertation entre les associations d'élus, la direction générale des collectivités locales et la direction générale des finances publiques, il a été décidé de faciliter le traçage en comptabilité des facturations réciproques entre communes et groupements.

Pour ce faire, les schémas comptables retenus reposent sur une individualisation à la fois en recettes et en dépenses de ces opérations dans les comptes des deux collectivités concernées. Les communes de moins de 500 habitants appliquant la nomenclature abrégée ne sont cependant pas impactées par ce dispositif qui aurait alourdi la charge administrative pour de faibles enjeux financiers qui resteront néanmoins identifiables par différence dans les comptes du groupement d'appartenance.

Seules les grandes catégories d'opérations à retracer ont aussi été définies. Un trop grand détail dans la nature du flux croisé n'a pas été recherché. Ainsi, les comptes ont été aménagés pour retracer les mutualisations en général, ne faisant de distinction que pour le traitement des mises à disposition de personnel. Concernant les financements croisés, des sous divisions ont été créées dans les comptes retraçant les subventions d'équipement et de fonctionnement pour individualiser les subventions versées entre les communes et leur groupement. Enfin, le suivi des emprunts est aussi modifié pour mieux prendre en compte les refacturations qui peuvent intervenir, notamment dans le cas d'un transfert d'emprunt entre communes et groupement sans changement de débiteur vis-à-vis de l'établissement bancaire. Les intérêts refacturés font aussi l'objet d'un traçage spécifique pour permettre le calcul d'annuité agrégée sans doubles comptabilisations.

Ce guide détaille les principaux schémas comptables mis en place, les comptes concernés, ainsi que des exemples simples d'utilisation.

Première partie : les mutualisations

La nécessité d'une meilleure maîtrise des dépenses de gestion et d'administration des structures intercommunales et des communes membres a abouti à un assouplissement de la législation en matière de mutualisation des moyens, notamment avec la loi du 13 août 2004 qui complète les possibilités de mise à disposition de services entre groupements à fiscalité propre et communes.

Ainsi, l'article L.5211-4-1 du CGCT précise désormais que la mise à disposition des services d'un groupement de communes est possible dès lors qu'elle présente « un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ». Dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel du groupement à fiscalité propre et des communes membres qui en ont exprimé le souhait, l'établissement public peut mettre son personnel à la disposition des communes qui en font la demande. Par ailleurs, la loi autorise à présent les communes à ne pas se dessaisir de leurs services et à les mettre à disposition du groupement par voie de convention pour l'exercice de ses compétences.

Les conventions de mise à disposition de service type¹ consacrent un article aux modalités de remboursements par la partie bénéficiaire. Ce sont ces mouvements financiers qui doivent être retracés dans la comptabilité à la fois de la structure qui met à disposition et de la structure bénéficiaire.

Deux schémas comptables sont proposés, distinguant les mutualisations de personnel et celles des autres moyens partagés.

1. Les mises à dispositions de personnel

Principe : Le schéma comptable retenu repose sur les mêmes principes que celui régissant la comptabilisation des mises à disposition de personnel entre le budget principal et les budgets annexes d'une collectivité.

Comptes utilisés :

	Bénéficiaire	Remettant à disposition
Commune	6216 <i>Personnel affecté par le GFP de rattachement</i>	70846 <i>mise à disposition de personnel facturée au GFP de rattachement</i>
Groupement de communes à fiscalité propre	6217 <i>Personnel affecté par la commune membre du GFP</i>	70845 <i>mise à disposition de personnel facturée aux communes membres d'un GFP</i>

Exemple d'utilisation :

Une commune membre met du personnel à disposition de sa communauté de communes pour la réalisation de certains travaux de voirie.

Budgétairement et comptablement, la commune assure le paiement du personnel et répercute la mise à disposition en émettant un titre à l'encontre du groupement au compte 70846.

Le groupement émet lui un mandat au bénéfice de la commune du même montant au compte 6217.

¹ Cf. convention type figurant dans les actes du colloque du 27 mars 2007, communes, communautés : quelle mutualisation des services ? (revue Maire de France, hors série, juin 2007)

2. Les moyens partagés autres que le personnel

Principe : Le schéma comptable retenu repose sur les mêmes principes que celui régissant la comptabilisation des remboursements de frais entre le budget principal et les budgets annexes d'une collectivité.

Comptes utilisés :

	Bénéficiaire	Remettant à disposition
Commune	62876 remboursements de frais au GFP de rattachement	70876 remboursements de frais par le GFP de rattachement
Groupement de communes à fiscalité propre	62875 remboursements de frais aux communes membres du GFP	70875 remboursements de frais par les communes membres du GFP

Exemple d'utilisation :

Un groupement mutualise un de ses services avec une commune membre. La convention de mutualisation dispose que la commune participe aux frais de fonctionnement.

Budgétairement et comptablement, le groupement assure le paiement des frais de fonctionnement et répercute une partie de ces frais en émettant un titre à l'encontre de la commune au compte 70875 pour le montant liquidé sur les bases de la convention.

Parallèlement, la commune émet un mandat au bénéfice du groupement pour le même montant au compte 62876.

Deuxième partie : les subventions croisées

Les principes de spécialité et d'exclusivité qui régissent les établissements publics de coopération intercommunale interdisent les financements croisés entre une structure intercommunale et les communes membres.

Cependant, le versement de fonds de concours entre un groupement à fiscalité propre et ses communes membres est possible. En effet, selon l'article 186 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, « *afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre [un groupement à fiscalité propre] et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours (art. L.5214-16 V (communautés de communes), L. 5215-26 (communauté urbaine) et L.5216-5 VI (communauté d'agglomération) du code général des collectivités territoriales).*

1. Les subventions d'investissement

Principe : Le schéma comptable retenu permet de retracer en dépenses et en recettes les montants consacrés par une collectivité ou un groupement du territoire au financement d'un équipement réalisé par une autre collectivité ou un groupement du même territoire.

Comptes utilisés :

	Bénéficiaire	Emetteur
Commune	13151 subventions d'équipement transférables, GFP de rattachement ou 13251 subventions d'équipement non transférables, GFP de rattachement	204151 subventions d'équipement versées, GFP de rattachement
Groupement de communes à fiscalité propre	13141 subventions d'équipement transférables communes, membres du GFP ou 13241) subventions d'équipement non transférables, communes membres du GFP	204141 subventions d'équipement versées, communes membres du GFP

Exemple d'utilisation :

Un groupement à fiscalité propre réalise un équipement sportif, qu'il décide d'amortir, au financement duquel participe une commune membre.

Budgétairement et comptablement, le groupement bénéficiaire émet un titre à l'encontre de la commune pour le montant de la subvention au compte 13141.

Parallèlement, la commune émettrice émet un mandat au bénéfice du groupement pour le même montant au compte 204151.

2. Les subventions de fonctionnement

Principe : Le schéma comptable retenu permet de retracer en dépenses et en recettes les montants consacrés par une collectivité ou un groupement du territoire au fonctionnement d'un équipement d'une autre collectivité ou groupement du même territoire.

Comptes utilisés :

	Bénéficiaire	Emetteur
Commune	74751 participations, groupements de collectivités, GFP de rattachement	657351 subventions de fonctionnement aux organismes public, GFP de rattachement
Groupement de communes à fiscalité propre	74741 participations, communes, communes membres du GFP	657341 subventions de fonctionnement aux organismes public, communes membres du GFP

Exemple d'utilisation :

Une commune participe aux frais de fonctionnement d'un équipement appartenant à la communauté d'agglomération.

Budgétairement et comptablement, le groupement bénéficiaire émet un titre à l'encontre de la commune au compte 74741 pour le montant de la subvention.

Parallèlement, la commune émettrice émet un mandat au bénéfice du groupement au compte 657351 pour le même montant.

Troisième partie : les transferts d'emprunts

Dans le cadre des transferts de compétences, des immobilisations peuvent être transférées entre collectivités. Or, dans certains contrats, le titulaire de l'emprunt participant au financement de ces immobilisations ne peut être modifié vis-à-vis de l'établissement bancaire. Les annuités d'emprunt correspondantes font alors l'objet d'une refacturation à la collectivité ou au groupement bénéficiaire du transfert par la collectivité ou le groupement qui acquitte toujours l'échéance auprès de l'établissement bancaire.

1. Le capital d'un emprunt transféré

Principe : Le schéma comptable retenu repose sur les mêmes principes que celui régissant le transfert d'emprunt entre le budget principal et les budgets annexes d'une collectivité.

Comptes utilisés :

	Bénéficiaire du transfert d'emprunt	Titulaire du contrat
Commune	168751 <i>Autres dettes GFP de rattachement</i>	276351 <i>créances sur des collectivités et établissements publics GFP de rattachement</i>
Groupement de communes à fiscalité propre	168741 <i>Autres dettes communes membres du GFP</i>	276341 <i>créances sur des collectivités et établissements publics communes membres du GFP</i>

2. Intérêts entrant dans l'annuité d'un emprunt transféré

Comptes utilisés :

	Bénéficiaire du transfert d'emprunt	Titulaire du contrat
Commune	661132 <i>remboursements d'intérêts d'emprunts transférés, au GFP de rattachement</i>	76232 <i>remboursements d'intérêts d'emprunts transférés par le GFP de rattachement</i>
Groupement de communes à fiscalité propre	661131 <i>remboursements d'intérêts d'emprunts transférés, aux communes membres du GFP</i>	76231 <i>remboursements d'intérêts d'emprunts transférés par les communes membres du GFP</i>

N.B. : les comptes correspondant ont également été créés pour retracer les refacturations des intérêts dans le cadre des emprunts transférés entre budgets annexes et budgets principaux.

Exemple d'utilisation :

Une commune a transféré au groupement à fiscalité propre un équipement, mais est restée titulaire vis-à-vis de la banque de l'emprunt entrant participant au financement de cet équipement.

Comptablement, (opération d'ordre non budgétaire), le transfert de l'emprunt correspondant entraîne un mouvement au 276351 de la commune (collectivité titulaire du contrat). Le groupement (bénéficiaire du transfert d'emprunt) comptabilise l'emprunt au compte 168741.

Pour chaque annuité acquittée par la commune auprès de l'établissement de crédit :

→ le montant en capital est récupéré par la commune (titre au compte 276351) auprès du groupement (mandat au compte 168741)

→ le montant des intérêts est également récupéré par la commune (titre au compte 76232) auprès du groupement (mandat au compte 661131).

Conclusion

Avec l'utilisation de la nomenclature M14 ainsi adaptée, les finances du bloc communal pourront être appréciées de façon plus juste, en tenant compte des efforts de rationalisation de la dépense engagée par chaque territoire. En outre, les élus locaux disposeront à l'horizon 2011 d'un nouvel outil pour appréhender les finances de l'ensemble du bloc communes-groupement. Ainsi, les fiches agrégées au niveau de chaque territoire intercommunal produites par la direction générale des finances publiques pourront contribuer à un meilleur pilotage de l'action publique à l'échelle du territoire.

Votre comptable public, en sa qualité de teneur des comptes, est votre interlocuteur privilégié pour vous accompagner dans l'utilisation de ces nouveaux comptes. Il dispose des compétences et de la connaissance des spécificités de votre collectivité et de son environnement pour fournir les meilleurs conseils.