



Xavier BAILLY
Premier conseiller CRC Occitanie,
doctorant, laboratoire Art-Dev, UMR 5281



André PEZZIARDI
Président de la CRC Occitanie

Les outils numériques renouvellent l'analyse des données financières des collectivités territoriales : l'exemple du bloc communal

Mots-clés : finances locales - chambre régionale des comptes - transformation numérique - bloc communal

Les outils numériques enrichissent l'analyse des données de gestion des collectivités territoriales. Le logiciel ANAFI analyse les données des communes et des EPCI. Il permet d'assurer des consolidations et des croisements avec d'autres bases de données relatives, par exemple, aux compétences, aux caractéristiques des groupements ou à certaines grandeurs financières. Il peut aussi produire des restitutions cartographiques et pourrait aider à établir des référentiels de coûts standards.

Le développement des outils numériques contribue, voire à terme bouleversera, l'approche des chambres régionales des comptes, pour analyser la qualité de la dépense publique locale. Ces outils offrent par leur précision, leur capacité de contextualisation des données financières et d'identification des risques, des opportunités d'éclairages nouveaux sur les enjeux liés au contrôle des services publics gérés par les collectivités locales et leurs établissements publics. Les dernières avancées en matière d'agrégation¹ des comptes au niveau du bloc communal en fournissent un exemple prometteur.

La Cour des comptes publie depuis 2012 des analyses d'ensemble sur la situation financière et la

gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, qui prennent depuis la loi du 7 août 2015 la forme d'un rapport annuel remis au gouvernement et au Parlement². Les administrations publiques locales portent 18% de la dépense publique et 11% de la dette³, et les collectivités territoriales sont directement concernées par le respect des engagements européens de la France en matière de redressement des finances publiques.

Dans ce cadre, la Cour des comptes conforte ses analyses à partir des données issues des comptes de gestion des collectivités⁴, et de leur traitement opéré grâce au développement de l'appliquet ANAFI⁵. Si la Cour des comptes a relevé dans son

¹ La consolidation des comptes se vérifie au niveau d'une même entité juridique, l'agrégation des comptes concerne de entités juridiques distinctes (EPCI et communes membres).

² Rapport sur les finances publiques locales publié en octobre de chaque année. Le rapport qui paraîtra en octobre 2018 présentera une situation financière consolidée du bloc communal.

³ Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, Cour des comptes, octobre 2017.

⁴ Flux CCI.

⁵ Applicatif d'analyse financière des juridictions financières développé depuis décembre 2012.

rapport de 2017 l'amélioration globale des finances locales, elle a souligné néanmoins la grande hétérogénéité des situations entre les différentes catégories de collectivités et au sein de chacune d'elles. Pour le bloc communal, consécutivement à l'agrégation des comptes, la Cour a constaté globalement la fragilité de ses équilibres financiers. Toutefois, la contextualisation des données de gestion des collectivités territoriales, prérequis d'une appréhension plus fine des risques, par exemple au niveau d'un territoire, permettrait de compléter cette appréciation d'ensemble.

1. Le défi de l'analyse des données

L'identification et la prise de connaissance des tendances financières à l'échelle d'un territoire infranational sont loin d'être aisées. Elles ne peuvent se limiter aux comparaisons par strates démographiques qui structurent encore les ratios de la DGCL, et les rapports des chambres régionales et territoriales des comptes. Or, il serait utile d'analyser les données de gestion des collectivités locales en les limitant ou en les concentrant à un espace géographique spécifique. La France n'est pas un plan quadrillé abstrait dont les composantes peuvent être indifféremment interchangeables. Les territoires ont leur histoire, leurs caractéristiques et besoins propres qui structurent ou influencent les dynamiques financières. Cette tâche d'identification requiert à la fois une capacité technique pour traiter de manière automatisée des données très volumineuses, une connaissance approfondie des territoires, et par conséquent, des politiques et des services publics locaux, pour pouvoir apprécier la qualité de la gestion locale et appréhender plus sûrement les zones à risque.

Le projet ANAFI vient d'apporter une contribution significative à cet enjeu en permettant une agrégation des comptes de gestion à l'échelle du bloc communal (EPCI et communes membres pour les budgets principaux et les budgets annexes à caractère industriel et commercial). La méthode retenue peut être qualifiée « d'ascendante ». Elle part du niveau le plus fin, la commune, et remonte

vers le national en traitant les flux croisés, tant au niveau intercommunal, qu'à celui des budgets principaux et annexes. Ce projet s'oriente désormais vers un approfondissement de l'analyse des risques par la constitution de bibliothèques de requêtes prêtes à l'emploi et par l'enrichissement des données financières par de nouvelles dimensions, non financières.

2. Le croisement des bases de données

Le patrimoine immatériel de l'État est encore mal connu et les nombreuses données produites par ses administrations encore peu ou mal exploitées. Or, l'utilisation des données comme ressources stratégiques devient un sujet d'étude fréquent en sciences de gestion, en aménagement comme dans de nombreux autres domaines.

Le bloc communal, qui décrit le couple communes-intercommunalités, a fait l'objet de premiers travaux par Jegouzo (2010) sous l'angle de la répartition des compétences entre les différentes strates du « mille-feuille » territorial. Le concept a fait l'objet d'un regain d'intérêt dans la littérature académique ces dernières années, qu'il soit traité par Guengant (2013) afin d'aborder la question de l'autonomie fiscale des territoires, plus récemment par Fergelot (2015) pour analyser la mutualisation de la fonction des ressources humaines, ou encore par Letort (2016, 2018) sous l'angle du déploiement de la comptabilité de gestion. Au vu de l'avancement de l'intégration intercommunale, la loi Notre du 7 août 2015 a poursuivi l'aboutissement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre⁶, ce concept est désormais destiné à faire flores pour l'analyse de l'échelon territorialement le plus fin de l'administration française.

Dans ce contexte, la consolidation effectuée par ANAFI à l'échelle du bloc communal permet l'obtention de tables de données intégrant les principales étapes de l'analyse financière.

Ces tables pourront intégrer des champs supplémentaires, portant, par exemple, sur les

⁶ Au 1^{er} janvier 2017, la France comptait 1266 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) contre 2062 au 1^{er} janvier 2016.

Tableau 1. Consolidation des comptes du bloc communal en 2016

Numéro département	Libellé budget	Code type établissement	Type restitué	Siren EPCI	Région	Population	Produits de fonctionnement (1)		dont fiscalité directe (a)	dont fiscalité reversée par le GFP aux communes (b)	dont fiscalité indirecte (c)	dont péréquation horizontales (d)	dont dotations et participations (e)	dont autres produits de fonctionnement (unitaire)	dont autres produits de fonctionnement (agrégation)	Charges de fonctionnement (2)	dont achats et charges externes (f) (g)	dont charges de personnel (h)
							total	total										
009	CC DU PAYS DE MIREPOIX	403	CONSO	20004469	Occitanie	10717	13 256 922,55	5 873 159,46	-209 377,99	79 472,35	1 486 384,85	323 715,00	2 987 563,89	2 506 627,00	2 830 342,00	10 456 443,09	3 518 752,32	4 499 113,23
009	CC DES VALLEES D'AX	403	CONSO	240900266	Occitanie	5682	27 833 117,51	15 137 673,00	-1 348 817,00	-1 438,00	2 003 474,52	-1 010 502,00	3 104 851,98	8 599 058,01	7 588 556,01	20 553 395,84	6 396 921,46	8 506 695,90
009	CC AUZAT VICDESOS	403	CONSO	240900316	Occitanie	1491	8 194 254,79	4 410 196,00	-1 037 832,00	0,00	308 049,13	-152 170,00	699 934,54	2 928 245,12	2 776 075,12	6 471 525,00	2 712 980,72	2 202 419,80
009	CC DE SAINT-GIRONS	403	CONSO	240900324	Occitanie	12434	15 286 414,79	7 067 530,00	0,00	0,00	2 151 880,37	-282 840,00	4 094 847,34	2 254 997,08	1 972 157,08	13 801 232,43	3 082 713,35	8 004 570,08
009	CC DU CANTON DE VARILHES	403	CONSO	240900332	Occitanie	11112	15 274 762,52	5 912 850,00	-176 410,00	0,00	1 567 211,02	193 286,29	2 173 658,81	5 427 756,40	5 621 042,69	13 264 561,87	3 405 222,85	4 445 626,87
009	CC DU CANTON D'OUST	403	CONSO	240900357	Occitanie	2963	8 523 362,20	3 170 621,66	0,00	0,00	648 551,65	128 316,00	2 578 979,66	1 996 893,23	1 225 209,23	6 699 765,48	1 714 584,96	2 331 217,38
009	CC CANTON DE MASSAT	403	CONSO	240900373	Occitanie	1879	3 791 962,87	1 167 085,79	0,00	0,00	377 088,52	98 806,00	1 376 268,33	772 714,23	871 520,23	3 253 345,97	733 158,25	1 220 937,23
009	CC DU PAYS DE FOIX	403	CONSO	240900381	Occitanie	21947	28 932 996,62	15 337 916,40	-3 911 431,79	3 552,18	3 380 251,92	-290 078,00	6 084 067,08	4 417 287,04	4 127 209,04	24 836 649,87	7 013 100,31	13 017 084,21
009	CC DU PAYS DE PAMIEERS	403	CONSO	240900407	Occitanie	29503	46 351 519,72	25 268 616,00	0,00	0,00	5 088 018,12	467 070,00	9 506 936,40	6 020 879,20	6 487 949,20	38 212 146,67	8 317 888,33	19 341 732,13

subventions, les dépenses d'équipement, ou l'endettement consolidé.

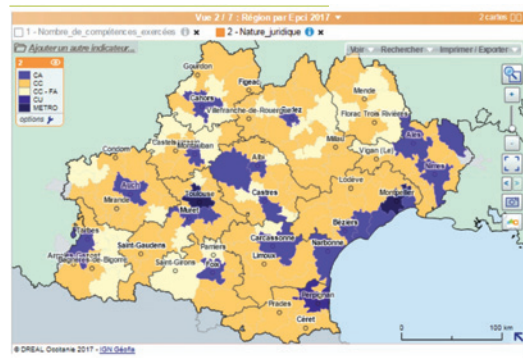
Elles pourront également être enrichies par le croisement avec les bases de données sur la nature juridique des groupements et sur le degré d'intégration communautaire (nombre des compétences exercées, nature des compétences, coefficient d'intégration fiscale), qui informent sur l'état de la gouvernance locale des politiques publiques.

3. Les restitutions spatiales : l'exemple de l'Occitanie

L'évolution de la structuration du bloc communal peut également être retranscrite en ayant recours à une cartographie qui permet de visualiser ses caractéristiques, ce qui constitue un outil complémentaire d'analyse, voire d'aide à la décision, notamment pour les juridictions financières. Ainsi l'expression chère à la Cour des comptes « Ouvrez et voyez » se trouve de nouveau confortée.

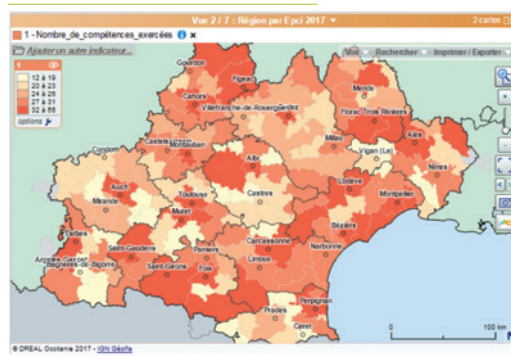
L'Occitanie en fournit une illustration. Suite au vaste mouvement de fusions des établissements intercommunaux, cette région compte au 1^{er} janvier 2017, 161 territoires intercommunaux très divers. La nature juridique des intercommunalités permet ainsi de mettre en exergue l'enjeu fiscal (mise en visibilité des EPCI à fiscalité additionnelle) pour les intercommunalités rurales, et la structuration, apparente, du littoral (communautés d'agglomération et métropoles).

Figure 1. La nature juridique des intercommunalités en 2017



Ces constats peuvent être précisés par l'analyse du nombre et de la nature des compétences exercées. Ainsi, le territoire aveyronnais présente apparemment une faible intégration, tant par la nature juridique des intercommunalités le composant que par le nombre de compétences que celles-ci exercent. En revanche, l'intégration du territoire des Pyrénées Orientales, a priori forte, ne paraît pas pouvoir être évaluée sur un seul critère de nature juridique :

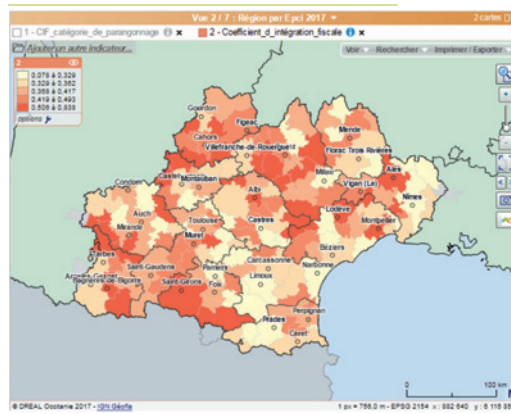
Figure 2. Le nombre de compétences exercées par les EPCI en 2017



La prise en compte de l'impact financier des compétences transférées par les communes à l'intercommunalité apporte un éclairage complémentaire et potentiellement différent de celui précédemment présenté.

Le nombre réduit de compétences transférées sur le territoire aveyronnais est contrebalancé par leur poids financier, et, inversement pour le littoral languedocien, le nombre élevé de compétences transférées ne se traduit pas par une forte intégration financière prouvant que les compétences concernées ont un poids financier limité.

Figure 3. Le coefficient d'intégration fiscale des intercommunalités en 2017



4. La question du référentiel des coûts : les fabbisogni standards italiens

Il convient de répondre à une double question pour évaluer plus précisément l'exercice des compétences par le bloc communal :

- Quel acteur public intervient ?
- Pour quels montants ?

La réponse nécessite, en plus du recours à la cartographie des compétences transférées, de développer une méthodologie permettant d'appréhender le niveau de service rendu.

Pierre Richard avait, dans un rapport de 2006⁷, proposé la création de référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux. Il s'agissait alors de s'approprier une ambition déjà manifestée dans la charte des services publics locaux, signée en 2002, par trois grandes associations d'élus et préparée avec l'appui de l'institut de la gestion déléguée. Un rapport de la commission des finances du Sénat⁸ dédié à l'étude des modalités d'un encadrement des finances des collectivités territoriales, de 2015, a repris cette idée, et l'a illustrée au travers des *fabbisogni standard* italiens.

Il s'agit d'un outil de mesure précis du coût représenté par la fourniture d'un service public local à chaque collectivité italienne. Il a été mis en place en 2015 et utilisé pour la répartition des fonds de péréquation. Ce travail d'analyse des coûts a ainsi pu être conduit à partir de l'identification de douze services publics fondamentaux, et de treize facteurs de coûts, alimentés par de nombreux critères. Selon ses conclusions, le nombre d'habitants explique 43% du coût des transports publics, les caractéristiques du territoire 15%, le prix des intrants 5%, etc.

Cette méthode est potentiellement reproductible en France. Elle peut en tout cas être testée par les juridictions financières, sous réserve de la disponibilité des données et de leur appariement. Le calcul de coûts directs par compétence ne serait pas utilisé compte tenu de la faiblesse de la comptabilité fonctionnelle, et de l'absence, malgré ses développements, d'une comptabilité analytique exploitable pour l'ensemble des collectivités.

Dès lors, Il conviendrait de mettre en perspective les dépenses relevées au niveau du bloc commu-

nal, avec une première estimation de la qualité des services publics reposant sur le niveau d'équipement et leur dimensionnement pour chaque territoire. Ce travail nécessiterait, au préalable, la constitution d'une nouvelle base de données extracomptables qui serait le réceptacle d'un travail, effectué en amont, de recensement et de traitement des différentes sources d'information.

Si les données relatives à l'équipement de chaque territoire sont collectées et régulièrement actualisées par l'INSEE, celles relevant du dimensionnement des services locaux, nécessairement hétérogènes au vu de la diversité des équipements, devraient faire l'objet d'un recensement spécifique, avec l'appui des services statistiques de différents ministères.

Le rapprochement des données financières avec le niveau d'équipement d'un territoire conduirait à une meilleure compréhension de l'intégration des communes au sein de leur EPCI, et faciliterait, par une plus grande connaissance des contextes locaux, la détermination des équilibres économiques des services publics.

Ce rapprochement faciliterait toute analyse comparative, donc raisonnée des enjeux humains, économiques et financiers, à l'échelle du ressort d'une chambre des comptes, ce qui serait de nature à améliorer la programmation des contrôles.

À terme, il autoriserait une évolution du contrôle de gestion des chambres régionales et territoriales des comptes qui ne serait plus limité à un contrôle organique, mais qui pourrait porter plus utilement, si nous considérons que « les rêves nous figurent la vie à venir »⁹, sur des politiques publiques conduites sur un même territoire. ■

⁷ *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Pierre Richard, décembre 2006, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la documentation française.

⁸ *L'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques : les exemples autrichien et italien*, Rapport d'information n° 678 (2014-2015) de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, septembre 2015.

⁹ Pierre-Claude-Victor Boiste ; le dictionnaire universel (1800).

À propos de l'analyse financière des collectivités territoriales, GFP a publié :

– « ANAFI, l'outil d'analyse financière des chambres régionales des comptes », A. Pezziardi et J.-F. Brunet, *G&FP* n°1-2018, p. 28.