

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

2016

REVUES DE DÉPENSES

Les budgets annexes
des collectivités locales



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.



Inspection générale
des finances

N° 2016-M-003

Inspection générale
de l'administration

N° 16046-16001-01

RAPPORT

REVUE DE DEPENSES RELATIVES AUX BUDGETS ANNEXES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Établi par

FRANCOIS AUVIGNE
INSPECTEUR GENERAL
DES FINANCES

CATHERINE SUEUR
INSPECTRICE
DES FINANCES

CHARLOTTE BARATIN
INSPECTRICE
DES FINANCES

JEAN-PIERRE BATTESTI
INSPECTEUR GENERAL
DE L'ADMINISTRATION

BAPTISTE MANDARD
INSPECTEUR
DE L'ADMINISTRATION

- MAI 2016 -

SYNTHESE

Par lettre de mission en date du 26 novembre 2015, les ministres des finances et des comptes publics, de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétariat d'État chargé du budget ont confié à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration une mission de revue de dépenses sur les budgets annexes des collectivités locales.

Exception aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, les budgets annexes retracent les opérations budgétaires de certains services publics locaux dépourvus de personnalité juridique. Il existe, outre les budgets annexes des établissements sociaux et médico-sociaux¹, environ 48 000 budgets annexes qui représentent 15 Md€ de dépenses et plus de 19 Md€ de recettes de fonctionnement. Ils sont utilisés principalement par les communes (74 % des budgets annexes), mais les groupements à fiscalité propre (GFP) représentent à eux-seuls 57 % des recettes de l'ensemble des budgets annexes.

Le poids des budgets annexes diffère en fonction du type de collectivités : ils portent en effet moins de 6 % des recettes de fonctionnement des communes pour un montant moyen de 128 k€ par budget, mais concentrent jusqu'à 30 % des recettes des groupements, avec un montant moyen de 1,2 M€ par budget. Les budgets annexes sont principalement utilisés pour quatre activités : eau/assainissement ; gestion des déchets ; transport urbain ; aménagement et lotissement.

Une meilleure connaissance des budgets annexes passe par la fiabilisation des données utilisées par la DGFIP et la DGCL (proposition 1), la définition concertée de requêtes annuelles qu'il conviendrait d'automatiser (proposition 2), et un meilleur échange sur ces données avec les associations d'élus (proposition 3).

En tant que cadre d'autorisation et d'exécution budgétaire, le budget annexe est un outil qui permet aux collectivités d'identifier le financement d'un service public géré en régie ou affermé, qu'il soit administratif (activité culturelle, opération d'aménagement) ou industriel et commercial, auquel cas cela permet de mettre en lien le tarif du service avec son coût (principe souvent avancé selon lequel « l'eau paie l'eau »). Néanmoins, la valeur analytique de cet outil reste limitée car les données qui y sont retracées ne sont pas toujours exhaustives (la totalité des dépenses d'investissement n'y figure pas toujours, notamment dans les cas facultatifs). De même, ils peuvent être largement subventionnés par le budget principal (cas des transports), ce qui rend la pertinence d'un budget annexe questionnable.

Souvent mentionné comme un outil visant à faciliter le suivi des opérations soumises à TVA, cette contrainte semble par ailleurs devoir être levée car les systèmes d'information des collectivités permettent de suivre ces opérations sans qu'il soit nécessaire de créer un budget annexe. La recommandation mentionnée dans l'instruction budgétaire et comptable M14 de créer des budgets annexes pour suivre les opérations soumises à TVA devrait donc être supprimée (proposition 4).

S'agissant du suivi des coûts, il apparaît à la mission que le budget annexe est parfois un outil trop complexe et qui induit des lourdeurs de gestion réelles. Pour suivre des activités simples qui relèvent de services publics administratifs, un état annexe au budget ou l'utilisation de nomenclature fonctionnelle peut suffire à donner une information financière (proposition 5).

¹ Budgets hors champ de la mission en raison de la spécificité de la réglementation et du cadre budgétaire et comptable qui leur est appliqué.

A l'inverse, dans le cas des principaux SPIC (eau/assainissement ; collecte et traitement des déchets) où le budget annexe permet, par l'identification des coûts, de fixer un tarif et de donner une information sur le service concerné, la tenue de budgets annexes doit être systématisée et faire l'objet d'une attention quant à la qualité comptable des informations retracées (proposition 6). Les budgets annexes ne remplacent toutefois pas des systèmes d'analyse des coûts plus sophistiqués qui peuvent être mis en place dans les collectivités qui disposent de la taille critique, comme une comptabilité analytique ou une étude systématique des coûts de fonctionnement induits par un investissement exceptionnel (proposition 7)

Le principal inconvénient des budgets annexes est qu'ils constituent un démembrement du budget des collectivités et sont l'objet, de ce fait, d'une moindre attention. De fait, les analyses financières de la situation des collectivités au niveau national (observatoire des finances locales, Cour des comptes) ou au niveau local (contrôle budgétaire) se portent en priorité sur les budgets principaux. Or, les budgets annexes retracent des montants financiers désormais importants dans le cas des GFP et les flux croisés entre les budgets annexes et les budgets principaux sont significatifs (plus de 1,3 Md€ pour les communes et 1,5 Md€ pour les GFP). En matière d'endettement, l'éclatement de la dette d'une collectivité entre son budget principal et ses budgets annexes peut nuire à l'appréhension de ses capacités d'endettement dès lors que les budgets annexes peuvent porter une part significative de l'endettement, les activités concernées nécessitant fréquemment des investissements conséquents.

L'analyse de la situation financière des collectivités locales doit désormais prendre en compte les budgets annexes (proposition 8). La consolidation des données financières des budgets principaux et annexes est essentielle afin de donner une image plus fidèle de la situation financière des collectivités locales ; la méthode actuellement proposée par la DGFIP doit faire l'objet d'échanges avec les associations d'élus pour pouvoir être déployée et utilisée plus systématiquement (proposition 9).

S'agissant de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), il n'apparaît pas pertinent à la mission de modifier les modalités actuelles de répartition de cette contribution entre les collectivités, actuellement fondées sur les recettes réelles de fonctionnement des seuls budgets principaux. A court terme, tant pour les raisons techniques que pour les difficultés à estimer l'impact d'un changement de méthode collectivité par collectivité, le *statu quo* est la meilleure solution. A moyen terme, si la contribution était maintenue, une réflexion sur ses modes de répartition serait indispensable.

Enfin la mission a montré qu'il est impossible, pour l'ensemble d'une politique publique, d'établir des indicateurs de coûts standards et de documenter un montant de réduction de dépenses à partir des seuls budgets annexes. En effet, ceux-ci ne retracent qu'une partie du financement de ces politiques. Ces dernières ne sont pas toujours assumées directement par les collectivités, mais peuvent également être mises en œuvre par des syndicats ou externalisées. De plus, même quand ces politiques sont assurées par les collectivités, ces dernières ne créent pas systématiquement de budgets annexes pour en suivre le financement, non seulement dans les cas où créer un budget annexe est facultatif, mais également dans des cas où la création d'un budget annexe est prévue par les textes (cas des transports urbains). Enfin, les budgets annexes ne retracent que des informations budgétaires et comptables et aucune donnée relative à l'activité. Il n'est par conséquent pas possible d'analyser la performance de ces politiques par l'analyse des seuls budgets annexes (il n'est notamment pas possible d'établir des coûts « standard » par le biais des budgets annexes).

Pour toutes ces raisons, il semble préférable de favoriser les systèmes de remontées d'informations via les institutions compétentes (ADEME pour les déchets, Système d'information sur l'eau) pour suivre et analyser les coûts (proposition 10). Ces données pourraient être analysées dans le cadre de l'observatoire des finances locales et de la gestion publique locale.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. LES BUDGETS ANNEXES REPRESENTENT DES MONTANTS FINANCIERS IMPORTANTS, SURTOUT POUR LES GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE, ET CONCERNENT DES SERVICES PUBLICS OU ACTIVITES VARIES.....	2
1.1. Les budgets annexes sont utilisés pour isoler le financement d'un service public géré en régie ou affermé.....	2
1.1.1. <i>Les budgets annexes retracent le financement de services publics locaux qui n'ont pas la personnalité morale et dont la gestion n'est pas concédée.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Obligatoire pour les SPIC, le budget annexe permet d'identifier les coûts et de fixer un tarif.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Obligatoire en matière d'aménagement, le budget annexe permet d'éviter d'importantes variations sur le budget principal d'une collectivité.....</i>	<i>3</i>
1.1.4. <i>Facultatif pour la plupart des services publics administratifs, le budget annexe permet de suivre une opération ou un service spécifique.....</i>	<i>4</i>
1.2. Les budgets annexes représentent des montants financiers importants, 14,5 % des recettes de fonctionnement des budgets principaux du bloc communal et des syndicats intercommunaux et 20 % de leurs dépenses d'investissement	4
1.3. Pour les communes, les budgets annexes ne représentent que 4,6% des dépenses et regroupent une grande diversité d'activités.....	7
1.4. Pour les groupements à fiscalité propre, les budgets annexes représentent 30% des dépenses et sont concentrés sur quelques services publics.....	9
1.5. Le nombre de budgets annexes a diminué dans la période récente	10
1.6. Propositions.....	11
2. SI L'APPORT DES BUDGETS ANNEXES A LA CONNAISSANCE DES COÛTS D'UN SERVICE OU D'UNE OPERATION EST REEL, IL N'EN RESTE PAS MOINS IMPARFAIT	12
2.1. Le budget annexe est un outil qui présente, pour les collectivités, des avantages en termes de suivi des coûts d'un service public local.....	13
2.1.1. <i>Les budgets annexes constituent un outil de connaissance des coûts.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Recommandé pour les activités assujetties à la TVA suivies en nomenclature M14, le budget annexe n'est pourtant pas indispensable à ce suivi.....</i>	<i>13</i>
2.2. L'apport de cet outil à la connaissance des coûts d'un service public local doit néanmoins être nuancé.....	14
2.2.1. <i>Les budgets annexes ne retracent pas toujours l'ensemble des coûts d'un service public ou retracent des informations différentes selon le mode de gestion concerné.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>La pertinence de créer un budget annexe reste limitée pour les services dont le financement n'est pas détachable du budget principal.....</i>	<i>15</i>
2.2.3. <i>Les budgets annexes ne font pas l'objet de vérification particulière de leur qualité comptable.....</i>	<i>15</i>
2.2.4. <i>Les budgets annexes portent une part significative de l'endettement des collectivités, ce qui conduit les institutions financières à consolider systématiquement les encours de dette du budget principal et des budgets annexes.....</i>	<i>16</i>

Rapport

2.2.5.	<i>La pertinence de recourir aux budgets annexes doit aussi être mesurée au regard de la lourdeur de gestion d'une part et du faible investissement politique dont il fait l'objet d'autre part.....</i>	17
2.3.	Propositions.....	18
3.	PRODUIRE DES DONNEES FINANCIERES CONSOLIDEES DES COMPTES DES BUDGETS PRINCIPAUX ET ANNEXES EST NECESSAIRE POUR DISPOSER D'UNE ANALYSE FINANCIERE PLUS JUSTE DES COLLECTIVITES LOCALES.....	20
3.1.	Actuellement, l'analyse financière des collectivités locales est principalement fondée sur les budgets principaux alors que des outils pour produire des données financières consolidées existent	20
3.1.1.	<i>Les analyses financières portent principalement sur les budgets principaux.....</i>	<i>20</i>
3.1.2.	<i>Des outils de production de données financières consolidées existent pourtant mais ne permettent pas encore des analyses et traitements nationaux.....</i>	<i>21</i>
3.2.	Or, il est nécessaire de prendre en compte les budgets annexes pour avoir une vision plus juste de la situation financière des collectivités.....	21
3.3.	Propositions.....	22
3.4.	Compte tenu de l'ampleur des effets d'un changement de périmètre dans le calcul de la CRFP du bloc communal pour un nombre significatif de collectivités, une modification des règles actuelles de répartition n'est pas souhaitable.....	23
3.4.1.	<i>Les modalités de répartition de la CRFP s'appuient sur les seuls budgets principaux ce qui a soulevé des questions.....</i>	<i>23</i>
3.4.2.	<i>La prise en compte des budgets annexes dans la ventilation de la contribution du bloc communal permet, à règles inchangées, de maintenir la clef de répartition actuelle à 70 %/30 % entre les communes et les groupements</i>	<i>24</i>
3.4.3.	<i>La prise en compte des budgets annexes dans les modalités de répartition de la CRFP aurait des effets significatifs sur les montants dus par les collectivités, en particulier pour les groupements à fiscalité propre.....</i>	<i>25</i>
4.	LES BUDGETS ANNEXES EN EUX-MEMES NE PERMETTENT PAS DE RATIONALISER LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNEES	26
4.1.	L'apport des budgets annexes à l'analyse des coûts d'une politique donnée à l'échelle de plusieurs collectivités ou à l'échelle nationale est très limité car ces budgets ne retracent qu'une partie des politiques publiques concernées.....	27
4.1.1.	<i>Les politiques concernées ne sont pas toutes directement mises en œuvre par les collectivités.....</i>	<i>27</i>
4.1.2.	<i>Les collectivités ne créent pas toujours des budgets annexes pour suivre l'activité de leurs services gérés en régie, même lorsque ceux-ci sont industriels et commerciaux</i>	<i>28</i>
4.1.3.	<i>Par conséquent, il est impossible, pour l'ensemble d'une politique publique, d'établir des indicateurs de coûts standards et de documenter un montant de réduction de dépenses à partir des seuls budgets annexes.....</i>	<i>29</i>
4.2.	Les politiques publiques portées par les budgets annexes, comme les autres politiques publiques, peuvent, grâce à d'autres outils, faire l'objet d'amélioration de leur performance.....	29
4.3.	Propositions.....	30
5.	LISTE RECAPITULATIVE DES PROPOSITIONS.....	31

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 26 novembre 2015, les ministres des finances et des comptes publics, de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétariat d'État chargé du budget ont confié à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration une mission de revue de dépenses sur les budgets annexes des collectivités locales.

Exception aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, les budgets annexes retracent les opérations budgétaires de certains services publics locaux dépourvus de personnalité juridique. Ils sont utilisés principalement par les communes, les groupements à fiscalité propre (GFP), les syndicats intercommunaux, les centres communaux d'action sociale (CCAS) et, dans une moindre mesure, par les départements et les régions. Ils concernent, pour l'essentiel, les services publics industriels et commerciaux (SPIC) gérés par les communes ou leurs groupements (eau, assainissement, déchets, transports, etc.) et les opérations d'aménagement (zones d'aménagement concerté, lotissements) qui sont des services publics administratifs (SPA). Les budgets annexes permettent d'individualiser le financement d'un service public géré en régie ou affermé, qu'il soit administratif (activité culturelle, opération d'aménagement) ou industriel et commercial, auquel cas cela permet de mettre en lien le tarif du service avec son coût (principe souvent avancé selon lequel « l'eau paie l'eau »). Dans le cas des SPIC, la possibilité de créer un budget annexe dépend notamment du mode de gestion retenu et du mode de financement.

Les budgets annexes¹ représentent un montant total de l'ordre de 15 Md€ en dépenses de fonctionnement, 19 Md€ de recettes de fonctionnement et plus de 10 Md€ de dépenses d'investissement dont plus de 80 % est porté par le bloc communal (communes et GFP).

Au sein du bloc communal, on compte plus de 44 000 budgets annexes dont 75 % sont portés par les communes. Le poids des budgets annexes diffère en fonction du type de collectivités : ils portent en effet moins de 5 % des dépenses de fonctionnement des communes, mais près de 30 % de celles des GFP.

Le présent rapport présentera successivement :

- ◆ la cartographie des budgets annexes : ces derniers représentent des montants financiers importants, surtout pour les GFP, et concernent des services publics ou activités variés ;
- ◆ une analyse de la pertinence de l'outil « budget annexe » : s'il permet de retracer les coûts d'une politique publique, il emporte des inconvénients tant en termes de connaissance des coûts du fait d'une forte hétérogénéité – principalement des activités concernées – qu'en termes de gestion ;
- ◆ la consolidation des données financières des budgets principaux et annexes : afin de donner une image plus fidèle de la situation financière des collectivités locales dont les budgets annexes constituent un démembrement, la production de données financières consolidées est indispensable ;
- ◆ la contribution des budgets annexes à la connaissance des coûts : l'approche par les budgets annexes ne permet pas de définir des pistes de rationalisation des politiques publiques concernées.

¹ Outre les budgets annexes établis par les établissements sociaux et médico-sociaux, hors champ de la mission en raison de la spécificité de la réglementation et du cadre budgétaire et comptable qui leur est appliqué.

1. Les budgets annexes représentent des montants financiers importants, surtout pour les groupements à fiscalité propre, et concernent des services publics ou activités variés

Les budgets annexes représentent, **au total**, plus de 18 Md€ de dépenses et près de 23 Md€ de recettes de fonctionnement en 2014 (voir *infra*, tableau 1). Si l'on exclut les établissements sociaux et médico-sociaux régis par des règles spécifiques et suivis par la nomenclature budgétaire et comptable M22, ils représentent près de 15 Md€ de dépenses et 19 Md€ de recettes. Ils sont principalement utilisés par les communes et les groupements à fiscalité propre sur lesquels le présent rapport se concentrera. Ils regroupent des politiques publiques variées mais l'essentiel des dépenses se concentre sur quatre services publics : l'eau et l'assainissement, la gestion des déchets, les transports urbains, les opérations d'aménagement et de lotissement (55 % du total des dépenses des budgets annexes pour les communes et 88 % pour les GFP).

1.1. Les budgets annexes sont utilisés pour isoler le financement d'un service public géré en régie ou affermé

Les budgets annexes sont le cadre d'autorisation et d'exécution budgétaire de certains services gérés en direct par des collectivités. Ils constituent une dérogation aux principes d'universalité et d'unité budgétaires, justifiée par la nécessité, soit de suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial et de fixer un tarif en lien avec les coûts (principe selon lequel « l'eau paie l'eau »), soit d'éviter des variations importantes d'une année sur l'autre sur le budget des collectivités qui conduisent, souvent sur plusieurs années, des opérations d'aménagement ou de lotissement (cas obligatoires). Il est également possible de créer un budget annexe pour suivre les coûts d'un service public administratif géré en régie (cas facultatif).

1.1.1. Les budgets annexes retracent le financement de services publics locaux qui n'ont pas la personnalité morale et dont la gestion n'est pas concédée

Les services publics retracés dans les budgets annexes ont pour principale caractéristique commune d'être dépourvus de la personnalité morale ; certains disposent de l'autonomie financière, d'autres non. A cet égard, ils se distinguent des services publics gérés directement par un établissement public ou un syndicat, qui font l'objet d'un budget non pas annexe mais autonome, voté par leurs adhérents et, le cas échéant, par un conseil d'administration et, par définition, distinct de celui de leurs collectivités de rattachement.

Le recours à un budget annexe dépend toutefois du mode de gestion retenu : un SPIC géré sous forme de régie ou délégué en affermage ou en régie intéressée fait l'objet d'un budget annexe tandis que s'il est concédé à un tiers, seules les éventuelles subventions accordées au concédant et les éventuelles surtaxes versées à la collectivité figurent dans le budget principal de cette dernière. Le recours à un budget annexe peut également dépendre du mode de financement retenu : dans le cas de la gestion des déchets, le budget annexe est obligatoire si le service est financé par une redevance, auquel cas il revêt un caractère industriel et commercial ; un budget annexe est possible mais non obligatoire lorsque le service est financé par une taxe, auquel cas il revêt un caractère administratif. Certaines collectivités font cependant le choix d'y recourir².

² En 2012, 1 059 collectivités (soit 39 % des collectivités gestionnaires de déchets) avaient publié un budget annexe dédié à la collecte et au traitement des déchets. Source : Rapport sur la gestion des déchets par les collectivités locales, mission d'évaluation de politique publique, CGEDD/CGE/IGA/IGF. En 2014, il y avait 920 budgets annexes concernant la collecte et le traitement des déchets, cf. annexe I.

1.1.2. Obligatoire pour les SPIC, le budget annexe permet d'identifier les coûts et de fixer un tarif

Le budget annexe est la traduction sur le plan budgétaire de l'obligation d'équilibre du financement des activités concurrentielles assurées par une personne publique. L'individualisation budgétaire doit permettre d'établir le coût réel du service pour déterminer ensuite le prix à payer par l'utilisateur³. Pour ce faire, les budgets utilisent la nomenclature budgétaire et comptable M4, plus proche de la comptabilité d'entreprise que la nomenclature M14. Elle permet un suivi plus détaillé du haut de bilan, en particulier des amortissements.

L'individualisation dans un budget annexe contribue en outre à une meilleure connaissance des coûts, le cas échéant en complément d'autres instances et outils. Dans le cas de l'eau, par exemple, les politiques tarifaires sont discutées par les élus au sein de commissions spécialisées par activité ; les élus et les usagers peuvent par ailleurs comparer les coûts et les tarifs pratiqués d'une collectivité à l'autre par le biais des rapports annuels sur le prix et la qualité de ces services⁴.

Enfin, l'ouverture d'un budget annexe permet la tenue d'une comptabilité de gestion spécifique au service concerné. Or, la comptabilité de gestion, par le biais de la M4, est le seul outil qui permet de suivre l'ensemble des coûts d'un SPIC (notamment l'impact des investissements et les amortissements), la comptabilité budgétaire de l'ordonnateur ne donnant pas le même niveau de précisions et d'informations.

Pour les SPIC, cette individualisation semble d'autant plus aisée à réaliser que les flux financiers avec le budget principal sont limités. En effet, puisque les subventions d'équilibre sont, en principe, proscrites, et les personnels directement affectés au service public concerné, les retraitements comptables sont normalement rares.

1.1.3. Obligatoire en matière d'aménagement, le budget annexe permet d'éviter d'importantes variations sur le budget principal d'une collectivité

Le budget annexe permet de suivre une opération d'aménagement ou de lotissement par laquelle une collectivité investit en achetant un terrain et en l'aménageant avant de le revendre par lots. Dans ce cas, les investissements consentis ont vocation à être compensés ensuite par la vente des terrains ou des lots.

Au regard de l'importance des montants financiers en jeu et afin d'éviter les trop fortes variations dans les budgets des collectivités, il a été jugé préférable d'isoler ces budgets du budget principal, dans un souci de transparence financière. Pour ce faire, la collectivité peut regrouper l'ensemble des opérations au sein d'un seul budget annexe, mais l'instruction budgétaire et comptable M14 recommande de créer un budget par opération ou par type d'opération (lotissement, zone d'aménagement concerté, etc.).

³ Le Conseil d'État a en effet jugé que " *les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers* " (CE, 30 septembre 1996, Société stéphanoise des eaux - ville de Saint-Etienne).

⁴ Conformément à l'article D. 2224-5 du code général des collectivités territoriales, l'ordonnateur doit établir un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et un rapport sur le prix et la qualité du service public d'assainissement. Le rapport est dû par toutes les collectivités ayant la charge d'un ou plusieurs services publics de l'eau potable, de l'assainissement collectif et/ou de l'assainissement non collectif, quelle que soit leur taille ou l'étendue de leurs missions.

1.1.4. Facultatif pour la plupart des services publics administratifs, le budget annexe permet de suivre une opération ou un service spécifique

En matière d'activités administratives, le budget annexe est utilisé pour identifier une politique ou un service afin de communiquer des informations sur son coût (coût de fonctionnement d'un théâtre, tarif de la cantine scolaire, etc.). La pertinence de ces informations s'avère toutefois variable, dès lors que les dépenses retracées par le budget annexe ne sont pas toujours exhaustives (cf. *infra*, § 2.2).

Pour les communes, 36 % des budgets annexes sont facultatifs : ils représentent 22 % des recettes et 25 % des dépenses totales de fonctionnement des budgets annexes communaux. Pour les groupements, il s'agit de 26 % des budgets annexes, qui représentent 25 % des recettes et 23 % des dépenses de fonctionnement de la totalité des budgets annexes des GFP.

Dans la pratique, la présence de ces budgets annexes dans les communes est souvent héritée de choix de gestion anciens et qui ne sont pas remis en cause. A cet égard, il est intéressant de constater que 7,4 % des budgets annexes des communes et 5,3 % de ceux des GFP sont complètement inactifs, ie ne retracent aucune dépense et aucune recette. Une mise à jour est souhaitable.

1.2. Les budgets annexes représentent des montants financiers importants, 14,5 % des recettes de fonctionnement des budgets principaux du bloc communal et des syndicats intercommunaux et 20 % de leurs dépenses d'investissement

La mission a analysé les données issues de l'infocentre CCI, qui centralise les balances comptables de l'ensemble des collectivités, issues du système d'information comptable HELIOS, ainsi que les informations du référentiel des budgets annexes. C'est sur cet infocentre que le bureau « conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé » (CL2A) de la DGFIP a effectué différentes requêtes à la demande de la mission.

Pour des analyses plus précises, la mission a également utilisé la base BANATIC, gérée par la DGCL, qui regroupe les données sur les collectivités et leurs groupements, indiquant leur composition et leurs compétences.

Sur l'ensemble des collectivités étudiées et en excluant le champ social et médico-social, plus de 48 000 budgets annexes sont répertoriés dont 74 % ont été créés par les communes. Les recettes réelles de fonctionnement des budgets annexes représentent 19 Md€, dont 57 % relèvent des GFP (cf. *infra*, tableau 1).

Rapport

Tableau 1 : Total des budgets annexes en 2014

2014	Nombre	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement
Communes	35 717	3 312 903 106	4 571 383 219	3 260 129 612	2 174 309 246
GFP	8 968	8 685 724 650	10 870 339 938	5 220 659 852	2 886 870 713
Syndicats	2 290	1 307 180 138	1 771 222 965	1 203 067 267	776 871 277
EPL	770	457 997 056	555 122 297	173 965 911	88 721 739
Départements	355	1 228 257 796	1 415 492 852	266 288 456	100 898 564
Régions	10	9 323 908	16 857 747	18 145 722	30 328 012
Total	48 110	15 001 386 654	19 200 419 018	10 142 256 820	6 057 999 551
ESMS (M22)*	2 735	3 548 664 039	3 656 432 846	294 060 392	197 965 182
Total général	50 845	18 550 050 693	22 856 851 864	10 436 317 212	6 255 964 733

* Budgets annexes des établissements sociaux et médicaux-sociaux établis en M22.

Nota : Les montants correspondent aux recettes et dépenses réelles (voir annexe 1).

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Pour la suite de l'analyse, la mission s'est principalement intéressée aux budgets annexes des GFP, des communes et des syndicats. Elle n'a pas étudié les budgets annexes des départements et des régions, dont les montants sont bien moindres que ceux des communes ou des GFP, ni les budgets annexes des établissements sociaux et médico-sociaux établis en M22 qui relèvent d'une problématique et d'une réglementation spécifiques.

Rapport

Tableau 2 : Budgets annexes et budgets principaux des communes, groupements à fiscalité propre et syndicats intercommunaux en 2014

2014	Types de budgets	Nombre	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement
Communes	BA	35 717	3 312 903 106	4 571 383 219	3 260 129 612	2 174 309 246
	BP	36 766	69 126 147 232	80 159 401 899	29 786 649 777	18 044 689 146
	BA/BP	97%	4,8%	5,7%	10,9%	12,0%
	BA/BA+BP	49%	4,6%	5,4%	9,9%	10,8%
GFP	BA	8 968	8 685 724 650	10 870 339 938	5 220 659 852	2 886 870 713
	BP	2 152	21 084 145 184	25 837 109 116	11 655 436 338	6 096 249 936
	BA/BP	417%	41,2%	42,1%	44,8%	47,4%
	BA/BA+BP	81%	29,2%	29,6%	30,9%	32,1%
Syndicats	BA	2 290	1 307 180 138	1 771 222 965	1 203 067 267	776 871 277
	BP	13 155	9 905 674 698	12 870 592 797	7 665 083 268	4 577 238 567
	BA/BP	17%	13,2%	13,8%	15,7%	17,0%
	BA/BA+BP	15%	11,7%	12,1%	13,6%	14,5%
Total	BA	46 975	13 305 807 894	17 212 946 122	9 683 856 731	5 838 051 236
	BP	52 073	100 115 967 114	118 867 103 812	49 107 169 383	28 718 177 649
	BA/BP	90%	13,3%	14,5%	19,7%	20,3%
	BA/BA+BP	47%	11,7%	12,6%	16,5%	16,9%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFiP.

Rapport

La mission tient à attirer l'attention sur les problèmes de fiabilité des données utilisées : en effet, des erreurs ont été repérées dans l'identification des budgets annexes (par exemple, les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille sont considérés comme des budgets annexes alors qu'ils ne sont que des états annexés au budget principal⁵), dans l'usage des nomenclatures comptables M4 et M14 ou sur le codage des budgets par activité. Plus fondamentalement, la mission n'a pas interrogé la qualité comptable des comptes de gestion. Or, compte tenu de la faible attention portée aux budgets annexes, leur qualité comptable peut être perfectible.

1.3. Pour les communes, les budgets annexes ne représentent que 4,6% des dépenses et regroupent une grande diversité d'activités

Les budgets annexes des communes (plus de 35 000 budgets) représentent 3,3 Md€ en dépenses et 4,6 Md€ en recettes, soit, pour le fonctionnement, 4,6 % du total des dépenses des communes et 5,4 % du total de leurs recettes.

En moyenne, les recettes réelles de fonctionnement des budgets annexes atteignent 128 K€ ; ce sont donc de petites activités qui sont généralement suivies par ces budgets annexes, même si des écarts significatifs peuvent exister selon la taille de la commune ou l'importance de l'activité concernée.

La majorité des budgets annexes (plus de 18 000) concerne les services de l'eau et de l'assainissement pour un montant de 2,2 Md€ en recettes de fonctionnement et 1,2 Md€ en dépenses de fonctionnement. En importance des montants financiers engagés, suivent les budgets annexes consacrés aux opérations d'aménagement et de lotissement (plus de 8 300 budgets pour un montant total de 600 M€ en dépenses et 660 M€ en recettes de fonctionnement). Pour le reste, les budgets annexes recouvrent une très grande diversité d'activités dont aucune ne prédomine : cantines, parkings, établissements culturels, campings, etc. Parmi elles, certains budgets annexes sont obligatoires, notamment pour les SPIC, d'autres sont facultatifs (plus du tiers en nombre et 21 % des recettes de l'ensemble des budgets annexes).

Au-delà des cas obligatoires, les pratiques sont en très hétérogènes d'une commune à l'autre : près de la moitié des communes n'ont aucun budget annexe ; 5 000 communes en comptent plus de cinq. On relève néanmoins une corrélation entre la taille de la commune et le nombre de budgets annexes : les communes de plus de 10 000 habitants comptent 2,3 budgets annexes en moyenne quand celles de moins de 500 habitants (qui ne sont soumises à aucune obligation en la matière pour l'eau et l'assainissement) en comptent 0,57. Cette dispersion et le faible nombre de budgets annexes pour certaines activités montrent bien que seules quelques communes font le choix de les suivre par le biais des budgets annexes.

⁵ Ils sont exclus dans les tableaux ci-dessus.

Encadré 1 : les budgets annexes des grandes villes

Si l'on observe les 34 communes de plus de 100 000 habitants, *a priori* les plus proches en termes de besoins et d'activités, et leurs 152 budgets annexes, la diversité des choix est patente :

- 16 ont établi un ou plusieurs budgets annexes pour les services de pompes funèbres ;
- 14 ont établi un budget eau et/ou assainissement ; pour les autres, l'activité est mutualisée au sein d'un EPCI à fiscalité propre ;
- 12 ont individualisé une ou plusieurs opérations d'aménagement de zones industrielles ; sur un total de 34 budgets annexes de ce type, 12 relèvent de la commune de Rennes, 7 de celle du Havre ;
- 12 disposent d'un budget pour un ou plusieurs services culturels, le plus souvent des théâtres ; l'un de ces budgets est inactif ;
- 7 pour des parcs de stationnement ;
- 7 pour des « activités diverses » (6 budgets annexes de ce type pour Clermont-Ferrand), certains des budgets étant explicitement destinés à suivre des activités soumises à la TVA.

La mission s'est interrogée sur la part respective des SPIC et des SPA parmi les budgets annexes en distinguant les budgets annexes appliquant la nomenclature comptable M4 (SPIC) de ceux qui appliquent la nomenclature M14 (SPA). En théorie, un service public est considéré comme administratif ou comme industriel et commercial au regard de sa qualification législative ou de critères jurisprudentiels établis par le Conseil d'État⁶. A cet égard, une même activité peut relever d'un service de nature différente selon ses caractéristiques propres. Il en est ainsi, par exemple, pour la gestion des déchets où le service est considéré comme administratif ou commercial selon qu'il est financé respectivement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). Cela peut également être le cas pour les « activités culturelles » ou les activités « foires et salons », considérées comme administratives lorsque la part publique de leur financement est prédominante.

Pour autant, et indépendamment de la nature du service, on constate que le choix de la nomenclature ou du codage de l'activité est parfois erroné : certains budgets (activités scolaires, logements sociaux) sont établis en M4 alors qu'ils devraient l'être en M14 ou inversement (ainsi des campings classés dans le code 29 « Camping régime SPIC » suivis en M14 au lieu de l'être en M4). Les chambres régionales des comptes (CRC) sont ainsi amenées, dans certains cas, à souligner ces incohérences voire à requalifier un service public.

⁶ Ces critères tiennent à l'objet du service, aux modalités de fonctionnement et à l'origine des ressources (CE, 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques).

Rapport

Encadré 2 : Exemples de constats de CRC sur la qualification des services publics

Dans son examen de la gestion de la commune de Fréhel (2006-2011), la CRC de Bretagne a ainsi relevé que le caractère industriel et commercial du camping municipal était manifeste [jusqu'en 2010] sans que la commune en ait tiré les conséquences quant aux dispositions fiscales et comptables applicables :

- l'activité aurait dû être individualisée dans un budget annexe tenu selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M4 et non M14 ;
- la commune aurait dû, au minimum, instaurer une régie dotée de la seule autonomie financière pour la gestion du camping, conformément aux dispositions des articles L. 2221-4 et suivants du CGCT.

Depuis l'entrée en vigueur en 2010 d'une tarification sociale, l'activité du camping revêt toutefois un caractère administratif.

Dans son examen de la gestion de la communauté d'agglomération du Havre (CODAH), la CRC Haute-Normandie a rappelé que les transports scolaires devaient être distingués : régis par l'article L. 213-11 du code de l'éducation, ils ont un caractère administratif – solution implicite découlant de la recevabilité du recours d'un usager contre le tarif qui lui était appliqué. Or, la CODAH tenait les comptes des services de transports urbains et ceux des services de transports scolaires dans un budget annexe commun, suivant le plan de comptes M43. La CRC a par conséquent recommandé à la CODAH de distinguer dans ses comptes les transports scolaires et les transports publics de personnes, les premiers relevant de l'instruction M14, les seconds de l'instruction M43.

1.4. Pour les groupements à fiscalité propre, les budgets annexes représentent 30% des dépenses et sont concentrés sur quelques services publics

Pour les groupements à fiscalité propre et à la différence des communes, les budgets annexes représentent un poids très important, près de 30 %, de leurs recettes réelles de fonctionnement totales et plus de 32 % de leurs dépenses d'investissement.

En moyenne, ces groupements ont 4,2 budgets annexes (3,9 pour les communautés de communes, 6,8 pour les communautés urbaines et métropoles). Les montants moyens des budgets annexes sont sans comparaison avec ceux des communes puisqu'ils atteignent 970 k€ en dépenses et 1,21 M€ en recettes (respectivement 128 k€ et 93 k€ pour les communes).

Deux tiers des budgets annexes et près de 90 % des recettes se concentrent sur quatre activités :

- ◆ le transport (peu de budgets annexes, mais 35 % des recettes des budgets annexes des groupements et 17,7 M€ de recettes et 14 M€ de dépenses en moyenne par budget) ; un budget annexe est obligatoire si le service est exploité en régie ou s'il a été affermé. A la différence des autres SPIC, le financement à l'équilibre de cette politique publique ferait peser un poids trop important sur les usagers et les subventions sont autorisées ;
- ◆ l'eau et l'assainissement (20 % des budgets annexes et 27 % de leurs recettes réelles de fonctionnement ; 1,6 M€ de recettes et 1 M€ de dépenses moyennes de fonctionnement) ;
- ◆ le service de gestion des déchets (8 % des budgets annexes mais plus de 20 % de leurs recettes de fonctionnement et 3,2 M€ de recettes et 2,8 M€ de dépenses moyennes par budget). Si 65 % des budgets annexes « ordures ménagères » sont obligatoires (car financés par la REOM), les budgets annexes financés par la TEOM (facultatifs) sont le fait des plus grosses collectivités et concentrent l'essentiel des montants financiers ;
- ◆ l'aménagement de zones industrielles et artisanales (près de 3 000 budgets annexes et 6,6 % des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des budgets annexes des groupements, pour un montant moyen de dépenses inférieur à 200 k€).

Un quart des budgets annexes des groupements sont facultatifs (25 % des dépenses et 23 % des recettes de l'ensemble de ces budgets). Les plus nombreux sont les budgets des ateliers-relais, des offices de tourisme, des établissements culturels gérés en régie.

Rapport

Comme pour les communes, les chiffres doivent être interprétés avec précaution. Dans le cas des déchets, par exemple, les données de la DGFIP ne sont pas cohérentes avec celles de la base BANATIC de la DGCL : pour la DGFIP, 463 groupements ont établi un budget annexe en M4 qui recouvre donc des SPIC financés par la REOM tandis que la base BANATIC n'en dénombre que 361.

1.5. Le nombre de budgets annexes a diminué dans la période récente

On observe une tendance générale à la baisse du nombre des budgets annexes : - 3,3 % entre 2013 et 2014 pour les communes et - 2 % pour les groupements à fiscalité propre. En neutralisant l'évolution de la carte intercommunale et en regardant l'évolution des budgets annexes sur un périmètre inchangé de collectivités, on constate que :

- ◆ le nombre de budgets annexes des communes diminue depuis trois ans (- 3 400 suppressions nettes) principalement en raison de la baisse des activités « eau/assainissement » et « aménagement » ;
- ◆ à l'inverse, le nombre de budgets annexes des GFP augmente, mais en moindre proportion que la baisse des budgets annexes des communes (+ 840 créations nettes), principalement en raison des activités « eau/assainissement » et « aménagement » ; le montant moyen de chaque budget est également plus élevé ; ce sont donc les transferts de compétences des communes vers les EPCI qui expliquent principalement les évolutions.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République conduira à une très forte diminution des budgets annexes des communes et à une augmentation des budgets annexes des GFP puisque la loi dispose que ces compétences devront être transférées au plus tard le 1^{er} janvier 2020 aux GFP ; le paysage des budgets annexes des communes s'en trouvera considérablement modifié. Cela concernera également les syndicats (3 600 syndicats compétents, en 2014, pour la gestion de l'eau et de l'assainissement et plus de 1 000 budgets annexes de syndicats à vocation multiple).

Des investigations spécifiques dans deux départements, pourtant signalés par la DGFIP comme présentant une augmentation notable de leurs budgets annexes, ont montré qu'il n'y avait pas eu d'augmentation massive de budgets annexes en 2015 au regard des évolutions des années antérieures. Dans le Bas-Rhin, les créations ont été peu nombreuses (13 en 2014, 24 en 2015) et, s'agissant des montants financiers les plus significatifs, elles ont eu lieu à la demande du comptable pour mise en conformité avec la réglementation ou en raison des transferts de compétences aux groupements à fiscalité propre. Dans les Côtes-d'Armor, il y a eu respectivement 57, 80 et 61 créations de budgets annexes en 2013, 2014 et 2015 mais, après prise en compte des évolutions de la carte intercommunale, les créations se limitent à 46, 34 et 31 pour les mêmes années sans évolution notable sur le montant des recettes.

On ne note pas d'évolutions significatives dans deux secteurs qui pouvaient se prêter à la création de budgets annexes au regard de leur contribution au redressement des finances publiques (cf. *infra*, § 3.3) :

- ◆ pour le cas de la collecte et du traitement des ordures ménagères, les GFP ont créé chaque année depuis 2013 des budgets annexes – que le service soit financé par la REOM ou par la TEOM –, sans que l'on puisse noter une accélération récente significative ;
- ◆ pour les « activités agricoles et forestières », la tendance générale est plutôt à la suppression des budgets annexes.

1.6. Propositions

Les investigations menées par la mission conduisent à formuler des propositions visant avant tout à fiabiliser les données, améliorer leur connaissance et favoriser le partage d'information.

Proposition 1 : fiabiliser les données sur les budgets annexes (code activités, nomenclature).

Afin de pouvoir utiliser les données comptables sur les budgets annexes, il est indispensable de les fiabiliser. Il doit s'agir de :

- ◆ vérifier la bonne utilisation des codes activités ;
- ◆ supprimer les budgets annexes inactifs ;
- ◆ vérifier le bon usage de la nomenclature M4 ou M14 : il convient en effet de rappeler les règles d'utilisation de la M4 et de la M14 afin de vérifier que les collectivités suivent bien la bonne nomenclature. Il est notamment important que les SPIC soient suivis en M4 afin que l'ensemble des coûts soit bien pris en compte, et notamment l'actif ;
- ◆ effectuer un contrôle de cohérence entre les données de la base BANATIC de la DGCL et les données de l'infocentre CCI de la DGFIP.

La mission préconise que :

- ◆ les directions départementales des finances publiques procèdent à la vérification des données enregistrées sur HELIOS et sur la base de données référentielles CCL qui alimentent l'infocentre CCI dans le cadre du plan national de contrôle interne.
- ◆ les préfetures, dans le cadre du contrôle de légalité, accordent une attention particulière au choix de la nomenclature, principalement pour vérifier que les SPIC sont bien suivis en M4 ;
- ◆ soit étudié la possibilité d'effectuer des contrôles de cohérence, si possible automatisés, entre les données de l'infocentre CCI et la base BANATIC.

Proposition 2 : améliorer la connaissance des budgets annexes en automatisant les requêtes et en les intégrant dans les données annuelles produites par la DGFIP et la DGCL.

La production de données sur la situation financière des collectivités locales est fondamentale tant pour disposer d'un état des lieux fiable que pour établir des constats partagés avec les associations d'élus. Compte tenu du nombre de collectivités et de leur diversité, ces données sont nécessairement abondantes et hétérogènes et exigent une attention particulière. Or, les services de l'Etat chargés de produire ces données au niveau central peuvent encore renforcer leur coopération.

En effet, en 2014, une convention d'échanges de données a été préparée par la DGFIP et la DGCL pour définir un champ de données brutes, homogènes d'une année sur l'autre, qui feront l'objet d'une transmission systématique entre administrations. Cette convention, qui n'a pas encore été signée, doit permettre une meilleure articulation des services en cohérence avec leurs compétences propres et *a minima* d'éviter les doublons : à la DGFIP, la responsabilité de traiter les données comptables, pour produire des données financières consolidées ; à la DGCL, l'analyse des évolutions en fonction des types de collectivités et les retraitements statistiques nécessaires.

Au sein-même de la DGCL, un recoupement régulier des données collectées, d'une part, par le département statistique et, d'autre part, par le bureau des concours financiers, devrait permettre de détecter les incohérences entre les données financières et les informations relatives aux compétences des collectivités et fiabiliser ainsi la base BANATIC.

Rapport

En tout état de cause, un travail conjoint entre le bureau « conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé » (CL2A) de la DGFIP, la sous-direction « finances locales » et le département « des études et statistiques locales » de la DGCL doit être conduit afin de stabiliser les données sur lesquelles travailler (croisement et actualisation des fichiers notamment) avec l'ambition de disposer, à terme, d'un infocentre commun ou à tout le moins partagé. Une fois les données stabilisées, les directions concernées ainsi que la direction du budget pourraient définir ensemble les requêtes nécessaires à leurs travaux respectifs. L'objectif serait d'automatiser les requêtes afin d'éviter les sollicitations, fréquentes et répétitives mais non planifiées, qui conduisent les équipes à travailler dans l'urgence.

Proposition 3 : partager les données financières sur les budgets annexes, et plus généralement sur les budgets, avec les associations d'élus dans le cadre de l'observatoire des finances locales et de la gestion publique locale.

L'accès à l'information sur la situation financière des collectivités locales et leur analyse constituent un enjeu majeur pour éclairer le débat public sur l'évolution de la dépense locale. C'est ainsi que le rapport IGA-IGF relatif à la « la transparence financière des collectivités territoriales » préconisait, en décembre 2012, d'améliorer l'accès public à l'information et recommandait à l'État de créer un site permettant de centraliser, traiter et mettre à disposition les données sur les collectivités locales en partenariat avec celles-ci⁷ et de prendre toute mesure favorisant la mise à disposition publique des données.

Depuis lors, une convention de partenariat entre le ministère des finances et des comptes publics et les associations représentatives des élus locaux, des collectivités locales et de leurs groupements a été signée afin d'améliorer la communication et l'expertise en matière de finances et de fiscalité locales.

De manière générale, la mise à disposition des données en *open data* s'est largement développée, à la fois de la part des collectivités locales, mais également de la part de l'Etat. La DGFIP a ainsi mis sur data.gouv.fr les données comptables pour l'ensemble des collectivités pour les années 2013 et 2014. Il s'agit cependant des balances comptables intégrales et qu'il n'est pas facile d'utiliser. En revanche, sur le site collectivites-locales.gouv.fr figurent les données financières agrégées (budgets principaux et annexes pour les GFP, budgets principaux uniquement pour les communes) et des données issues de la DGCL.

L'article 113 de la loi du 7 août 2015 précitée a transformé l'observatoire des finances locales en observatoire des finances locales et de la gestion publique locale. Ce nouvel observatoire sera chargé de collecter et d'analyser les données relatives à la gestion des collectivités territoriales et de diffuser les bonnes pratiques. Dans ce cadre, un travail conjoint pourrait donc être mené afin de partager des constats et de définir collectivement des requêtes types et disposer d'éléments de comparaisons et de bonnes pratiques. Le présent rapport montre l'intérêt de telles démarches (voir *infra*, § 4). Les associations d'élus demandent, en effet, davantage d'informations afin de mieux connaître la situation des finances locales.

2. Si l'apport des budgets annexes à la connaissance des coûts d'un service ou d'une opération est réel, il n'en reste pas moins imparfait

En tant qu'ils constituent un cadre d'autorisation et d'exécution budgétaire, les budgets annexes permettent de disposer d'informations financières sur les services publics gérés par les collectivités à la disposition des contribuables ; ils permettent également d'éclairer le débat public local. Cela étant, ils ne permettent pas de conduire de réelles analyses car les données qui figurent dans les budgets annexes ne sont pas toujours exhaustives.

⁷ La transparence financière des collectivités territoriales, IGA/IGF, décembre 2012.

2.1. Le budget annexe est un outil qui présente, pour les collectivités, des avantages en termes de suivi des coûts d'un service public local

2.1.1. Les budgets annexes constituent un outil de connaissance des coûts

Les budgets annexes permettent d'identifier les coûts directs d'un service ou d'une opération et de répondre, soit à une obligation réglementaire dans le cas des SPIC dont les recettes doivent équilibrer les dépenses, soit à une volonté de mieux identifier une activité.

Dans le cas des SPIC, le budget annexe permet ainsi le contrôle de la règle d'équilibre et facilite la mise en rapport du prix payé par l'utilisateur avec le coût effectif du service.

Dans le cas des SPIC comme des SPA, il permet surtout de connaître les coûts dans un contexte où la nomenclature fonctionnelle des activités, qui n'est obligatoire que pour les communes de plus de 3 500 habitants, est diversement utilisée et où les informations produites par cette nomenclature fonctionnelle sont moins précises que celles fournies par un budget annexe.

2.1.2. Recommandé pour les activités assujetties à la TVA suivies en nomenclature M14, le budget annexe n'est pourtant pas indispensable à ce suivi

Certaines activités sont assujetties à la TVA, soit de plein droit⁸ (articles 256, 256 B et 257 du code général des impôts (CGI)), soit sur option (articles 260 ou 260 A du CGI, notamment). Afin de respecter les dispositions de l'article 201 *octies* du CGI qui dispose que chaque service assujetti à la TVA doit faire l'objet d'une comptabilité distincte s'inspirant du plan comptable général, les personnes assujetties doivent tenir une comptabilité permettant de justifier le détail des opérations imposables ou non imposables qu'elles réalisent ou, à défaut de comptabilité, un livre spécial (article 286 du CGI).

Pour les activités soumises à TVA, la création d'un budget annexe est expressément recommandée par l'instruction budgétaire et comptable M14⁹. Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission dans les collectivités, l'établissement et le suivi d'un tel budget permettent d'éviter les erreurs d'écriture comptable entre les montants inscrits hors taxe et ceux inscrits toutes taxes comprises.

Cependant, pour la DGFIP et au regard des logiciels comptables actuellement en place dans les collectivités, les mêmes objectifs peuvent être atteints sans créer de budget annexe : il suffit de disposer d'un secteur comptable distinct au sein du budget principal.

⁸ Les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la TVA pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence. Elles sont toutefois assujetties, en tout état de cause, pour certaines opérations précises, parmi lesquelles : la livraison de biens neufs fabriqués en vue de la vente, la distribution de gaz, d'électricité et d'énergie thermique ou encore le transport de personnes et de biens.

⁹ L'instruction n'impose pas « la tenue de plusieurs comptabilités séparées, dès lors que la comptabilité, complétée le cas échéant par des registres annexes, fait apparaître distinctement les données comptables propres à chaque compte ou secteur, et qu'ainsi il peut être justifié des mentions portées sur les déclarations de TVA ». Toutefois, « l'individualisation dans un budget annexe d'une activité assujettie à la TVA » est « recommandée afin de faciliter la mise en œuvre de ces obligations d'ordre fiscal ».

2.2. L'apport de cet outil à la connaissance des coûts d'un service public local doit néanmoins être nuancé

Les principaux inconvénients des budgets annexes sont décrits ci-après : absence d'exhaustivité, difficulté à détacher certaines activités du budget principal, démembrement de l'endettement, lourdeur de gestion et faible investissement politique.

2.2.1. Les budgets annexes ne retracent pas toujours l'ensemble des coûts d'un service public ou retracent des informations différentes selon le mode de gestion concerné

Les anomalies les plus fréquemment relevées par les chambres régionales des comptes ou par les pôles spécialisés de soutien au réseau de la DGFIP concernent l'enregistrement dans les comptes des budgets annexes des actifs relatifs aux services dont ils retracent l'activité.

De fait, l'examen des comptes de gestion 2014 montre qu'une proportion importante des budgets annexes ne retrace pas systématiquement l'ensemble des dépenses d'investissement : pour les GFP, 28 % des budgets transport ne portent aucun investissement ; ce taux atteint 38 % pour l'eau et l'assainissement et 25 % pour les activités culturelles ; et si l'on excepte les opérations d'aménagement et de lotissement (qui par définition ne comportent de l'investissement que pour certains exercices), 28 % des budgets annexes ne comptent aucun investissement et ce taux atteint même 33 % pour les seuls budgets annexes obligatoires (hors opérations d'aménagement et de lotissement).

Pour autant, dans le cas des activités culturelles, le nombre de budgets annexes des EPCI sans investissement est de 51 sur 199 parmi lesquels, dans 28 cas, les budgets ne retracent ni investissement ni amortissement. Dans tous ces cas, il est probable que les investissements aient été portés par le budget principal et donc que les actifs aient été acquis sur le budget principal, le budget annexe ne retraçant de fait qu'une partie des dépenses.

In fine, le nombre de budgets annexes sans dépenses d'équipement est tel, alors que la plupart des politiques publiques concernées nécessitent des investissements réguliers (cas de la collecte des déchets ou de la gestion de l'eau et de l'assainissement) que l'on peut raisonnablement supposer que certaines collectivités font le choix de faire porter l'investissement par le budget principal.

Encadré 3 : Exemples de constats de CRC sur la prise en compte des actifs par les budgets annexes

Dans son examen de la gestion de la commune d'Anzin (2007-2013), la CRC du Nord-Pas-de-Calais-Picardie relève que les dépenses, certes modiques, relatives au bâtiment du théâtre, sont imputées sur le budget principal de la commune et celles relatives à l'exploitation du théâtre au budget annexe.

Dans son examen de la gestion de la commune de Capbreton (2007-2015), la CRC d'Aquitaine relève que le budget annexe Famille-enfance-jeunesse enregistre des dépenses de personnel mais n'enregistre ni dépenses de fonctionnement ni dépenses et recettes d'investissement concernant les installations et équipements (crèches, accueil centre de loisirs sans hébergement...) utilisés par les services publics y afférents.

Dans son examen de la gestion de la commune de Gérardmer (2004-2010), la CRC de Lorraine relève des erreurs dans la comptabilisation des immobilisations, parmi lesquelles la comptabilisation du funérarium dans l'inventaire du budget principal alors qu'il devrait apparaître dans le budget annexe des pompes funèbres.

Cette absence d'exhaustivité des dépenses des budgets annexes nuit inévitablement à leur cohérence et pose la question du respect de la règle d'équilibre dans le cas des SPIC, dès lors que ne sont pas retracées toutes les dépenses au regard desquelles la contribution de l'utilisateur doit être calculée.

2.2.2. La pertinence de créer un budget annexe reste limitée pour les services dont le financement n'est pas détachable du budget principal

Le cas spécifique des services publics de transport souligne les limites de l'incitation à créer des budgets annexes pour isoler des activités sur lesquelles ne pèse aucune obligation d'équilibre ou une obligation d'équilibre intenable en pratique.

En l'occurrence, l'article L. 1221-3 du code des transports qualifie explicitement le service public de transport de service à caractère industriel et commercial, le soumettant *de facto* à une obligation d'équilibre financier et à celle d'un suivi en budget annexe lorsqu'il est assuré en régie par une collectivité ou affermé. Toutefois, l'article L. 1221-12 du même code prévoit que le financement de tels services est assuré par les usagers et, le cas échéant, par les employeurs et par les collectivités publiques.

En pratique, l'ampleur du financement nécessaire à ces services conduit les collectivités à leur verser une subvention conséquente et récurrente qui tempère le caractère industriel et commercial de l'activité.

Ces arguments ont été avancés par la communauté d'agglomération Nantes Métropole en réponse au relevé d'observations provisoires établi par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire¹⁰, qui n'a ensuite pas repris sa recommandation de créer un budget annexe dans son relevé d'observations définitives¹¹ (voir *infra*, § 4.1.2).

2.2.3. Les budgets annexes ne font pas l'objet de vérification particulière de leur qualité comptable

Les comptes des collectivités font l'objet de contrôles comptables automatisés (CCA) (sens des soldes, dépassements de crédits, contrôle des opérations d'ordre), ce qui permet à chaque DDFiP de vérifier la qualité comptable.

¹⁰ Réponse de la présidente de Nantes métropole du 23 novembre 2015.

¹¹ Notifié le 1^{er} décembre 2015 – année 2008 et suivantes.

Rapport

Par ailleurs, il existe un indicateur de qualité des comptes locaux (IQCL). La Cour des comptes rappelait ainsi, dans son rapport sur les finances publiques locales de 2015, que, « *sur la base d'un indicateur de qualité des comptes locaux (IQCL) appliqué localement, la DGFIP recense les anomalies les plus significatives et, le cas échéant, intervient auprès des collectivités pour leur rappeler la réglementation et rechercher des voies d'amélioration* ».

Pour autant, les contrôles automatisés et l'IQCL ne prennent que très partiellement en compte les budgets annexes. En effet, s'agissant des contrôles automatisés, il existe un seul contrôle de cohérence générale (absence de coexistence de comptes 110 et 119) sur le fait que les balances de sortie sont excédentaires ou déficitaires¹². Quant à l'indicateur de qualité comptable (IQCL), il ne prend en compte la qualité comptable des budgets annexes qu'à la marge : il agrège en effet différents tests qui portent sur les budgets principaux des nomenclatures M14, M21, M49, M52, M57, M61, M71, M31 et sur les seuls budgets annexes dotés de l'autonomie financière suivis en nomenclature M49 ; un de ces tests, qui porte sur les comptes de liaison (comptes 451 et 181), touche néanmoins indirectement les autres budgets annexes.

2.2.4. Les budgets annexes portent une part significative de l'endettement des collectivités, ce qui conduit les institutions financières à consolider systématiquement les encours de dette du budget principal et des budgets annexes

L'encours de la dette des budgets annexes représente 23 Md€, soit 15 % de l'encours de dette totale des collectivités locales ; ce taux atteint 40 % pour les GFP. L'absence de prise en compte des budgets annexes peut fausser substantiellement l'appréciation de la situation financière de la collectivité, ce que relèvent notamment les chambres régionales des comptes.

¹² Contrôles comptables automatisés, DGFIP, automne 2015, page 58.

Encadré 4 : Constats des CRC sur l'évaluation du niveau d'endettement des collectivités

Dans son examen de la gestion de la commune de Gérardmer (2004-2010), la CRC de Lorraine souligne ainsi que le budget principal de la commune contient 80% des dépenses de gestion et presque 90% des dépenses d'équipement mais l'endettement, analysé de manière consolidée sur tous les budgets, repose pour moitié seulement sur le budget principal. De fait, la forte diminution de l'encours de la dette au budget principal à partir de 2009 provient du transfert de la dette relative au domaine skiable sur le budget annexe « domaine skiable » créé en 2009. La chambre souligne la nécessité, dès lors, « *de consolider le budget principal et les budgets annexes à caractère administratif pour avoir une image exhaustive de l'endettement supporté.* »

Dans son examen de la gestion de la commune de Fréhel (2006-2011), la CRC de Bretagne a relevé que pour apprécier l'endettement réel de la collectivité, il convenait d'ajouter au montant de la dette du budget principal de la commune les emprunts des budgets annexes et notamment des lotissements (1 555 k€ en 2009). Ceux-ci représentent l'équivalent de la dette du budget principal en 2009.

Dans son examen de la gestion de la commune de Capbreton (2007-2015), la CRC d'Aquitaine relève que certains des budgets annexes M14 comportent des endettements importants (Établissements de bains de mer, Trait de côte, Parking, Cinéma) ce qui, du fait de leur imputation dans des budgets annexes, ne facilite pas l'appréhension de l'endettement total de la commune et de sa situation financière réelle. Ainsi, au 31 décembre 2013, l'endettement du budget principal s'élevait à 9,372 M€ alors que celui de l'ensemble des budgets à caractère administratif (hors lotissements et zone artisanale) s'élevait à plus du double (19,656 M€).

Les institutions financières partagent également ce constat. L'une d'entre elles fait ainsi état de la situation d'une communauté urbaine, dont le taux d'endettement s'élève à 95 % au regard de son seul budget principal, mais atteint 195 % sur le périmètre total en incluant ses différents budgets annexes (eau, assainissement, déchets, etc.), ce qui porte sa capacité de désendettement de 3,7 ans à 8,5 ans.

C'est pourquoi les institutions financières, lorsqu'elles sont sollicitées pour un emprunt, agrègent systématiquement les budgets principaux et annexes des collectivités dans leurs analyses (en retraitant ou non les flux croisés).

2.2.5. La pertinence de recourir aux budgets annexes doit aussi être mesurée au regard de la lourdeur de gestion d'une part et du faible investissement politique dont il fait l'objet d'autre part

Pour certaines collectivités, établir des budgets annexes engendre des lourdeurs de gestion, essentiellement dues à la tenue de comptabilités distinctes, à la confection des documents, à la nécessité de leur adoption par l'assemblée délibérante, au suivi de certaines dépenses (refacturation, etc.).

Paradoxalement, alors que les budgets annexes sont créés, notamment, pour mettre en évidence le coût de certains services ou activités, ils ne sont pas toujours l'objet de débats au sein des assemblées locales. Si, parfois, des élus se saisissent de l'examen des budgets annexes pour contester les choix qu'ils révèlent, notamment les tarifs appliqués aux usagers pour certains services (les déchets, en particulier), plusieurs élus ont témoigné devant la mission du caractère expéditif de leur adoption en fin de conseil municipal, alors même qu'ils peuvent concentrer des montants financiers significatifs.

Pour les DDFiP et les préfetures, les budgets annexes sont aussi sources de complexité :

- pour les DDFiP, il s'agit de comptabilités supplémentaires à tenir, de surcroît dans des nomenclatures différentes (M4 et ses déclinaisons, M22, etc.)¹³ ;

¹³ Le nombre de budgets annexes ne fait néanmoins pas partie des critères pris en compte pour le classement des postes comptables. Sont notamment pris en compte pour le classement des postes comptables : les recettes et les

Rapport

- pour les préfetures, le contrôle budgétaire et financier s'exerce sur un périmètre incluant le budget principal et les budgets annexes de deux façons. D'une part, elles apprécient le résultat des collectivités en rapportant la somme des résultats des deux sections de tous les budgets à l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement. D'autre part, elles effectuent un contrôle de l'équilibre des budgets des SPIC.

2.3. Propositions

Compte tenu du nombre de budgets annexes inactifs, de la non-exhaustivité des informations contenues dans les budgets annexes, des risques relatifs à la non-consolidation de la situation financière des collectivités (cf. *infra* § 3.1, sur ce dernier point), la pertinence de l'outil budget annexe apparaît relative. Dès lors, la mission recommande de limiter l'obligation de recourir à un budget annexe :

- ◆ pour les opérations d'aménagement et de lotissement ;
- ◆ pour les SPIC de la distribution de l'eau et de l'assainissement¹⁴ ainsi que pour la collecte et le traitement des déchets ;
- ◆ pour les services publics et activités soumis à une obligation d'équilibre financier.

Dans tous ces cas, et compte tenu notamment de la nécessité de vérifier la règle d'équilibre, la bonne tenue des comptes et l'exhaustivité des informations financières et comptables qui y sont retracées doivent pouvoir être garanties.

Dans les autres cas, actuellement facultatifs, la mission recommande de ne plus inciter les collectivités à créer des budgets annexes, au profit d'autres outils permettant une connaissance des coûts.

Proposition 4 : supprimer la recommandation visant à créer des budgets annexes pour suivre les activités soumises à la TVA.

La pratique visant à encourager la création de budgets annexes pour suivre les activités soumises à la TVA doit cesser. Il convient donc de supprimer, dans l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2), la phrase invitant à individualiser les activités assujetties à la TVA dans un budget annexe.

En effet, dans ce cas, le budget annexe n'apporte pas de plus-value au regard de la tenue d'un secteur distinct dans le budget principal et n'offre pas non plus les conditions d'un meilleur suivi de l'assujettissement à TVA pour l'administration fiscale. Les collectivités concernées doivent pouvoir identifier au sein de leur budget principal les activités assujetties et indiquer précisément à leur personnel en charge de la gestion de ces activités la procédure de tenue des comptes.

Proposition 5 : ne plus inciter les collectivités à créer un budget annexe dans les cas non obligatoires pour les services publics administratifs et promouvoir d'autres outils plus souples.

dépenses des budgets annexes qui sont prises en compte dans le total des dépenses et des recettes ainsi que le nombre de comptabilités gérées (M21, M22, etc.).

¹⁴ La dispense d'établir un budget annexe pour les communes de moins de 500 habitants pour leurs services d'eau et d'assainissement devra être maintenue. Au 1^{er} janvier 2020, elle n'aura plus lieu d'être.

Rapport

Pour les cas non obligatoires, le recours à un budget annexe a vocation à permettre de suivre les coûts d'une activité. Paradoxalement, les budgets annexes font l'objet d'une attention plus faible de l'ordonnateur comme du comptable, et la volonté de mieux suivre les coûts n'est donc pas toujours avérée. C'est la raison pour laquelle il apparaît à la mission que le budget annexe est un outil trop sophistiqué pour certaines politiques (pour mémoire, le montant moyen des budgets annexes des communes est 128 K€) et qu'en fonction des besoins des collectivités, différents outils plus souples peuvent être utilisés :

- ◆ la nomenclature fonctionnelle permet de suivre de manière détaillée la plupart des services et activités (elle s'applique à la comptabilité budgétaire et non à la comptabilité générale). Toutefois, elle est diversement appliquée car elle n'offre pas toujours le niveau de précision ou le mode de présentation attendu par les collectivités. Certaines d'entre elles choisissent de présenter leur budget par activité, ce qui permet de donner davantage de précision que dans une présentation par nature sans pour autant recourir au budget annexe ;
- ◆ des états annexés peuvent également permettre d'identifier une politique ou un service sans tenir de comptabilité distincte. De tels états, qui ne sont pas normés, ne faciliteront toutefois les comparaisons de services entre collectivités.

Proposition 6 : homogénéiser les règles de recours aux budgets annexes pour les principaux SPIC et s'assurer qu'elles sont respectées.

Dans le cas des services publics industriels et commerciaux, les budgets annexes permettent de s'assurer du respect de la règle d'équilibre, de suivre les coûts d'une politique de déterminer un tarif et de pouvoir le justifier en cas de contentieux. Toutefois, les enjeux diffèrent selon la nature de l'activité. Selon la mission, deux activités doivent faire l'objet d'un suivi systématique, selon des règles uniformes par un budget annexe¹⁵ : la collecte et le traitement des déchets (indépendamment du mode de financement et du caractère SPIC ou SPA) et la distribution de l'eau potable et l'assainissement.

Concernant le service de transport urbain, l'hétérogénéité des pratiques est forte. L'obligation de constituer un budget annexe n'est actuellement pas uniformément respectée. Deux possibilités sont à examiner :

- ◆ la suppression de l'obligation, dans la mesure où un financement par le budget principal est actuellement quasi systématique et où le caractère industriel et commercial est contesté, avec de forts arguments, par plusieurs collectivités ;
- ◆ le maintien de l'obligation, à des fins d'information et de suivi de la politique, notamment d'identification des montants des différentes sources de financement (versement transport des employeurs ; prix payés par les usagers ; part des contribuables via la subvention d'équilibre).

S'agissant de ces règles, lorsque les budgets annexes sont obligatoires, une attention doit être portée au fait qu'ils retracent effectivement tous les coûts (y compris l'investissement) et que leurs comptes soient bien tenus et retracent tous les actifs liés à cette politique. Cet objectif devrait être plus facilement atteint avec la diminution des budgets annexes de petits montants liée à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 7 août 2015 relatives au transfert de compétences des secteurs « déchets » et « eau/assainissement » .

Proposition 7 : promouvoir la mise en place d'outils d'analyse des coûts et les études sur les coûts de fonctionnement induits par les investissements des collectivités.

Deux outils permettent d'analyser plus finement les coûts d'une politique publique que le budget annexe :

¹⁵ A l'exception des communes de moins de 500 habitants, pour lesquelles un budget annexe n'est pas nécessaire. En outre, ces budgets, quand ils existent, doivent disparaître à l'échéance du 1^{er} janvier 2020.

Rapport

- ◆ à des fins d'analyse plus sophistiquée, la mise en place d'une comptabilité analytique permet d'identifier des coûts complets en affectant, outre les coûts directs, l'ensemble des charges portées par une collectivité sur l'ensemble des politiques et activités qu'elle assure ;
- ◆ plus récemment, la loi du 7 août 2015 a introduit l'obligation d'effectuer une étude sur le fonctionnement lors d'investissements exceptionnels¹⁶ afin de mesurer l'impact sur le budget d'un nouvel équipement. La mission estime ce type d'étude tout à fait pertinent et considère que l'obligation pourrait être étendue à tout nouvel investissement de quelque importance.

3. Produire des données financières consolidées des comptes des budgets principaux et annexes est nécessaire pour disposer d'une analyse financière plus juste des collectivités locales

Les principales données et analyses sur la situation financières des collectivités locales portent sur les seuls budgets principaux et excluent de fait une part de plus en plus importante des dépenses, des recettes et de l'endettement s'agissant des GFP. Il est impératif de prendre en compte les budgets annexes pour analyser la situation financière des collectivités. En revanche, leur prise en compte pour répartir la contribution au redressement des finances publiques ne semble pas pertinente, du moins à court terme.

3.1. Actuellement, l'analyse financière des collectivités locales est principalement fondée sur les budgets principaux alors que des outils pour produire des données financières consolidées existent

3.1.1. Les analyses financières portent principalement sur les budgets principaux

Dans les DDFiP, la trame principale de l'outil SAFRAN dédié à l'analyse financière des collectivités est centrée sur les budgets principaux. Il est possible d'y inclure l'analyse des budgets annexes, mais l'application ne procède pas automatiquement aux retraitements nécessaires pour produire des données financières consolidées, lesquelles sont pourtant indispensables à l'analyse globale de la situation d'une collectivité¹⁷.

De même, les ratios issus de l'application SCORE¹⁸, permettant de déceler les communes ou les GFP en difficultés financières qui entrent dans le réseau d'alerte sur les finances locales, sont calculés à partir des seuls budgets principaux pour les communes et à partir des budgets principaux et des budgets annexes pour les GFP. Or l'intégration systématique des budgets annexes dans la base de calcul de ces ratios pour les communes pourrait montrer une dégradation de leur situation financière par rapport à celle résultant des seuls comptes du budget principal.

¹⁶ L'article 107 dispose, en effet, que « pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement ».

¹⁷ Une nouvelle application d'analyse financière, Anafi, est en cours de déploiement par la DGFIP : elle recentre l'analyse financière sur un périmètre comprenant le budget principal et les budgets annexes et procède automatiquement aux retraitements des doubles comptes permettant de produire des données financières consolidées.

¹⁸ Quatre ratios sont actuellement pris en compte : le coefficient d'autofinancement courant, le ratio de rigidités des charges structurelles, le ratio d'endettement et le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

Rapport

Au niveau national, les budgets annexes ne sont pas davantage pris en compte dans les analyses financières. En effet, le rapport annuel de l'observatoire des finances locales conduit une analyse détaillée des finances locales mais sur la base des seuls budgets principaux des collectivités ; une seule section traite des budgets annexes, de façon très partielle¹⁹. Dans son rapport annuel sur les finances publiques locales, la Cour des comptes se fonde sur les données de la comptabilité nationale, dont le périmètre et la nature ne coïncident pas avec les données de la comptabilité générale et ne recourent pas les données financières issues des comptes de gestion des collectivités. De la même façon, les autres analyses financières globales des finances locales produites par les institutions financières ou les associations d'élus se fondent principalement sur les seuls budgets principaux²⁰.

Lors de leur contrôle, les chambres régionales des comptes analysent à la fois les données des budgets principaux et celles des budgets annexes et contrôlent également les liens et les flux entre les deux types de budget. C'est ainsi qu'elles ont été amenées à relever un certain nombre d'anomalies (cf. encadrés).

3.1.2. Des outils de production de données financières consolidées existent pourtant mais ne permettent pas encore des analyses et traitements nationaux

Une application nommée « fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux » (AEFF) produit, pour chaque collectivité du bloc communal, des fiches contenant une sélection de données comptables et financières *consolidées*, mais elles sont encore peu utilisées pour l'analyse financière et, en tout état de cause, jusqu'ici peu partagées avec les ordonnateurs.

En outre, l'application ne permet pas de centraliser et de valoriser les données consolidées à l'échelle nationale. Les données consolidées, produites à l'échelle locale, collectivité par collectivité, ne peuvent donc pas encore être utilisées à des fins d'analyse nationale ou pour tout autre traitement à l'échelle nationale.

C'est ainsi que, lors du débat parlementaire sur le projet de loi de finances pour 2016, un amendement²¹ visant à asseoir la répartition de la contribution relative au redressement des finances publiques (CRFP) sur les recettes réelles de fonctionnement du budget principal et des budgets annexes des services publics administratifs n'a pas pu être retenu par le gouvernement, celui-ci ayant souligné la difficulté à disposer de données fiables à l'échelle nationale sur l'ensemble des budgets annexes.

3.2. Or, il est nécessaire de prendre en compte les budgets annexes pour avoir une vision plus juste de la situation financière des collectivités

Comme indiqué *supra*, les budgets annexes représentent des montants importants, notamment pour les groupements à fiscalité propre (en moyenne, 30 % de leurs dépenses). Les exclure fausse nécessairement l'analyse des comptes d'une collectivité sur le poids de ses dépenses, mais également sur sa situation de trésorerie ou surtout sur ses capacités d'endettement.

¹⁹ Une section du chapitre consacré aux finances des établissements publics locaux fournit des données financières sur les services de distribution d'eau et d'assainissement dont l'activité est portée par les budgets annexes des établissements publics et par les syndicats.

²⁰ La direction des études de la Banque postale publie ainsi une série d'études annuelles sur les finances locales, par niveau de collectivités, fondée uniquement sur les budgets principaux.

²¹ Amendement porté notamment par le député Olivier Dussopt, président de l'association des petites villes de France sur l'article 58 du projet de loi de finances.

Rapport

De plus, pour une analyse fine des données financières des budgets annexes, un retraitement des flux croisés entre les budgets annexes et principaux s'avère indispensable, dans la mesure où ceux-ci représentaient, en 2014, 10 % du total des recettes et des dépenses enregistrées sur les budgets annexes des communes (soit 1,3 Md €) et plus de 5 % des recettes et dépenses des groupements à fiscalité propre (soit 1,5 Md €). Il convient toutefois de noter que, pour le haut de bilan et l'analyse de l'endettement, il n'est pas nécessaire de retraiter les flux croisés (qui, par définition, concernent peu les comptes afférents), mais uniquement d'additionner les données du budget principal et des budgets annexes.

La prise en compte des seuls budgets annexes demeure néanmoins insuffisante pour mener une véritable analyse des risques financiers locaux. En effet, pour avoir la vision la plus juste possible de la situation financière des collectivités, et disposer d'une vision consolidée (au sens d'un groupe avec ses filiales), il convient de disposer de données financières sur un périmètre comprenant l'ensemble des partenaires publics ou privés qui participent à la mise en œuvre des compétences de la collectivité et avec lesquels celle-ci a contracté, de façon directe ou indirecte, un engagement de type financier, juridique, patrimonial, conventionnel ou autre. Il s'agit des différents délégataires, des EPCI de tous genres (et notamment des syndicats), mais également des structures satellites que sont, entre autres, les sociétés publiques locales et les sociétés d'économie mixte.

Ces premières démarches de consolidation des comptes entre budgets principaux et annexes constituent une première étape vers la certification des comptes en ce qu'elles incitent les collectivités à améliorer la qualité de leurs comptes, notamment en haut de bilan, et à donner ensuite une image plus fidèle de leur situation financière en produisant des états financiers consolidés.

3.3. Propositions

Il convient de remédier aux biais ouverts par l'exclusion des budgets annexes du champ des analyses.

Proposition 8 : mieux prendre en compte les budgets annexes dans l'analyse financière.

Afin de mieux prendre en compte les budgets annexes, différentes adaptations sont possibles. D'une part, l'article R. 2313-1 du CGCT précise les données financières synthétiques qui doivent être annexées au budget. Elles comprennent une série de ratios²² dont il n'est pas précisé s'ils sont calculés sur le périmètre du seul budget principal ou de l'ensemble des budgets rattachés juridiquement à la collectivité. La mission préconise que les ratios les plus pertinents, notamment ceux qui concernent l'endettement et les dépenses d'équipement, soient systématiquement calculés sur un périmètre comprenant le budget principal et les budgets annexes.

Il convient également de prendre en compte les budgets annexes dans les ratios permettant de déceler les communes en situation financières difficiles ; ces ratios prennent bien en compte les budgets annexes pour les GFP, il convient d'étendre la méthode pour les communes.

²² Dépenses réelles de fonctionnement/population ; produit des impositions directes/population ; recettes réelles de fonctionnement/population ; dépenses d'équipement brut/population ; encours de la dette/population ; dotation globale de fonctionnement/population ; et, pour les communes de plus de 10 000 habitants : dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ; coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ; dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ; dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement/encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

Rapport

Proposition 9 : partager avec les associations d'élus et la DGCL la méthode proposée par la DGFIP pour produire des données financières consolidées incluant les budgets principaux et annexes, puis étendre la consolidation, selon la même méthode, aux autres collectivités (départements et régions) et, le cas échéant, aux budgets annexes actuellement non couverts (budgets annexes en M22).

Le bureau CL2A de la DGFIP a proposé une méthode de production de données comptables et financières consolidées pour les communes et les groupements à fiscalité propre ; cette méthode a vocation à être partagée avec les associations d'élus afin de valider sa pertinence et sa robustesse. Cette démarche partenariale a été utilisée pour définir la méthode d'agrégation des comptes au sein du bloc communal (communes/GFP) et c'est la même démarche qu'il est prévu d'utiliser pour les budgets annexes. Dans ce cadre, différentes questions doivent être tranchées :

- ◆ définir précisément les budgets annexes entrant dans la consolidation : prise en compte de l'ensemble des budgets annexes de même SIREN ou seulement des budgets retraçant des activités relevant de services publics administratifs ; prise en compte des budgets des établissements sociaux et médico-sociaux établis en M22 ; la mission recommande que soient consolidés dans un premier temps les budgets annexes des SPIC et des SPA puis qu'à une échéance à définir soient également intégrés les budgets des établissements sociaux et médico-sociaux établis en M22 ;
- ◆ bien identifier les comptes retraçant les flux croisés, afin de les exclure du total ;
- ◆ transposer les retraitements prévus à ce stade en M14 et en M4 dans toutes les nomenclatures utilisées pour les budgets annexes pris en compte ; le cas échéant, ces nomenclatures doivent être adaptées pour ouvrir les comptes nécessaires à ces retraitements.

3.4. Compte tenu de l'ampleur des effets d'un changement de périmètre dans le calcul de la CRFP du bloc communal pour un nombre significatif de collectivités, une modification des règles actuelles de répartition n'est pas souhaitable

3.4.1. Les modalités de répartition de la CRFP s'appuient sur les seuls budgets principaux, ce qui a soulevé des questions

Depuis la loi de finances pour 2014, la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités territoriales est minorée d'une contribution au redressement des finances publiques (CRFP).

Cette contribution (1,5 Md€ en 2014, puis 3,67 Md€ pour 2015 et pour 2016) est programmée jusqu'en 2017. Elle s'élève à 11 Md€ sur la période 2015-2017, et correspond à la participation des collectivités territoriales, proportionnellement au poids de leurs dépenses dans la dépense publique, au programme d'économie de 50 Md€ annoncé par le Gouvernement dans le programme de stabilité 2014-2017.

Ce montant est ventilé entre les différents niveaux de collectivités, au prorata du montant des recettes totales (fonctionnement et investissement) des budgets principaux des trois strates de collectivités :

- ◆ 2 071 M€ pour le bloc communal (soit 56 % de l'effort total) ;
- ◆ 1 148 M€ pour les départements (31 % de l'effort total) ;
- ◆ 451 M€ pour les régions (12 % de l'effort total).

Rapport

Au sein du bloc communal, il a été décidé de répartir la contribution entre communes et établissements publics de coopération intercommunale au prorata des dépenses de fonctionnement des budgets principaux de l'année 2012 (soit 1 450 M € pour les communes, 70 % et 621 M € pour les groupements à fiscalité propre à partir de 2015, 30 %).

Différentes clés de répartition permettent de déterminer le montant de la contribution pour chaque collectivité d'un même échelon. Pour les collectivités du bloc communal, le montant global de la CRFP est réparti au prorata des recettes réelles de fonctionnement des budgets principaux telles que constatées dans les comptes de l'année N-2. Le choix d'exclure les budgets annexes de ce calcul est lié, d'une part, à la difficulté de disposer de données consolidées et fiables sur un périmètre incluant les budgets annexes, d'autre part, à la logique voulant que les recettes des budgets annexes ne représentent pas le potentiel fiscal par habitant, car il s'agit soit de contributions des usagers, soit du produit de taxes affectées au financement de « dépenses détachables ».

Le choix d'exclure les budgets annexes pose toutefois question dès lors que cela conduit à minorer l'assiette globale de répartition de la CRFP d'environ 6 % pour les communes et de 30 % pour les EPCI à fiscalité propre (sur la base des comptes de gestion 2014). Ce mode de calcul a été contesté lors des discussions parlementaires, notamment par des représentants des communes de taille intermédiaire, au motif que l'effort demandé n'était pas uniforme, ces communes constituant moins de budgets annexes dans les cas facultatifs que les plus grandes et les plus petites. De fait, les modalités actuelles de répartition de la CRFP avantagent les collectivités qui ont créé des budgets annexes. Pour les groupements à fiscalité propre par exemple, celles qui ont créé un budget annexe pour les activités de collecte et de traitement des ordures ménagères financées par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (pour lesquelles la création d'un budget annexe est facultative) sont favorisées par rapport à celles qui ne l'ont pas fait.

Ainsi, les modalités actuelles de répartition de la CRFP pourraient induire des créations « opportunistes » de budgets annexes, même si les effets de la création de budgets annexes en 2015 ne se feraient sentir que sur les montants de la CRFP acquittés par les communes pour l'année 2017, soit la dernière année d'application du dispositif. Ainsi, la volonté de réduire l'assiette de leur contribution pourrait inciter des collectivités à créer des budgets annexes facultatifs pour leurs SPA. Dans les faits, la mission n'a pas constaté une telle évolution.

3.4.2. La prise en compte des budgets annexes dans la ventilation de la contribution du bloc communal permet, à règles inchangées, de maintenir la clef de répartition actuelle à 70 %/30 % entre les communes et les groupements

Comme expliqué *supra*, la baisse de la dotation du bloc communal a été répartie entre les communes et les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre au prorata des recettes de fonctionnement de leur budget principal, telles que constatées dans les comptes de gestion de l'année 2012, soit 70 % pour les communes et 30 % pour les groupements à fiscalité propre.

Cette répartition a ensuite été maintenue, malgré le renchérissement, en proportion, des recettes enregistrées sur les budgets principaux des communes : sur les comptes de gestion de 2014, les recettes de fonctionnement des budgets principaux des communes représentent en effet 76 % du montant des recettes réelles de fonctionnement du bloc communal.

Sur la base des mêmes comptes 2014, sur un périmètre incluant les budgets annexes, la somme des recettes réelles de fonctionnement des communes représente, en 2014, 70,9 % des recettes réelles de fonctionnement du bloc communal, soit un taux très proche de celui qui a été retenu à l'origine.

3.4.3. La prise en compte des budgets annexes dans les modalités de répartition de la CRFP aurait des effets significatifs sur les montants dus par les collectivités, en particulier pour les groupements à fiscalité propre

L'intégration dans l'assiette de répartition de la contribution de tout ou partie des budgets annexes nécessite d'abord la production de données financières consolidées pour déterminer l'assiette de recettes réelles de fonctionnement à prendre en compte. Techniquement possible, la production de ces agrégats nécessite néanmoins un travail de concertation entre les administrations concernées et les associations d'élus et une extension des outils informatiques existants (cf. *supra*, proposition 9).

S'en tenir aux seuls budgets annexes facultatifs, c'est-à-dire aux budgets annexes des services publics à caractère administratif, renvoie en outre aux problèmes de fiabilité liés à la délimitation du périmètre respectif des SPA et des SPIC évoqués plus haut. La distinction entre SPA et SPIC présente un caractère qui peut paraître arbitraire pour un grand nombre d'activités (cas susmentionné des services de transport, qualifiés par la loi de SPIC mais largement subventionnés par le budget général ; cas des services de collecte et de traitement des ordures ménagères lorsqu'ils sont financés par la taxe).

L'impact d'une telle réforme sur le montant de CRFP dû par les communes, à enveloppe de CRFP constante, résulte tant d'un effet d'assiette que de taux. Les évaluations de la mission montrent que les effets, relativement mesurés pour les communes, seraient d'ampleur significative pour les EPCI. Dans toutes les catégories et indépendamment de leur population, un nombre non négligeable de collectivités connaît une variation importante, voire considérable, de leur contribution, tant à la hausse qu'à la baisse.

Encadré 5 : Impact d'une intégration des budgets annexes dans le calcul de la CRFP

En s'appuyant sur les données actuellement disponibles et en faisant abstraction des retraitements des flux croisés, la mission a cherché à estimer l'impact de la prise en compte des budgets annexes dans les modalités de répartition de la CRFP. La prise en compte des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des budgets annexes (SPA et SPIC) :

- 1) représente, pour les communes, une augmentation de 3,8 Md€ de l'assiette globale de recettes réelles de fonctionnement de 80,2 Md€ ; le taux passerait alors de 1,81 % à 1,73 % ;
- 2) pour les groupements à fiscalité propre, représente une augmentation de 10,9 Md€ de recettes réelles de fonctionnement de 25,8 Md€ ; le taux passerait alors de 2,40 % à 1,69 %.

Rapport

Pour les communes, l'impact moyen sur chaque strate de collectivité reste mesuré. D'après les évaluations de la mission sur les comptes de 2014, la prise en compte des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des budgets annexes induirait une légère variation à la hausse qui va croissant avec la taille des communes jusqu'à 10 000 habitants : sur une commune moyenne, la CRFP passerait ainsi de 3 220 € à 3 340 € (+3,8 %) pour les communes de moins de 500 habitants, de 17 k€ à 18 k€ (+5,5 %) pour les communes de 500 à 3 000 habitants, de 102 k€ à 104 k€ (+2,6 %) pour les communes de 3 000 à 10 000 habitants. La CRFP diminuerait de 888 k€ à 882 k€ (-0,7 %) pour la tranche des communes de plus de 10 000 habitants. Il s'agit d'évolutions moyennes qui masquent une forte dispersion dans chaque tranche en fonction du poids des budgets annexes.

Pour les EPCI, l'impact moyen sur chaque catégorie d'EPCI est beaucoup plus significatif : les communautés de communes verraient, en moyenne, leur contribution diminuer de 9 % (-9 k€) ; les communautés d'agglomération subiraient une très légère augmentation de leur contribution (+1 %, +12 k€) ; les communautés urbaines et les métropoles verraient leur contribution renchérir de 9 %, soit près de 700 k€. Il s'agit là encore d'évolutions moyennes qui masquent une très forte dispersion dans chaque catégorie en fonction du poids des budgets annexes : pour les communautés d'agglomération par exemple, la moitié d'entre elles verraient leur CRFP diminuer et pour 25 %, la baisse serait supérieure à 20 % ; à l'autre extrême, 25 % des communautés verraient leur CRFP progresser de plus de 20 % et, pour 10 % d'entre elles, la hausse serait supérieure à 50 %.

La répartition des recettes réelles de fonctionnement entre budgets principaux et budgets annexes pose donc la question de la pertinence du mode de répartition actuel de la contribution entre les collectivités du bloc communal.

Cependant, malgré les défauts du mode de calcul actuel, la prise en compte de tout ou partie des budgets annexes aurait des effets très contrastés d'une collectivité à l'autre et d'ampleur importante pour un nombre significatif de collectivités, notamment parmi les EPCI. En outre, la prise en compte des seuls budgets annexes des services à caractère administratif pose des difficultés techniques difficilement surmontables dans un délai restreint. Enfin, si les budgets annexes étaient intégrés à l'assiette, les collectivités pour lesquelles la contribution serait fortement augmentée pourraient être conduites à confier la gestion des services correspondants à un tiers, soit à une autre collectivité (de préférence non soumise à la contribution, comme un syndicat), soit à créer des structures satellites (sociétés publiques locales ou sociétés d'économie mixte), soit à opter pour un marché public.

A court terme, tant pour les raisons techniques que pour les difficultés à estimer l'impact d'un changement de méthode collectivité par collectivité, le *statu quo* est la meilleure solution. A moyen terme, si la contribution est maintenue, une réflexion sur ses modes de répartition est indispensable.

4. Les budgets annexes en eux-mêmes ne permettent pas de rationaliser les politiques publiques concernées

Les budgets annexes donnent des informations sur un service ou une activité pris en charge par une collectivité locale ; ils ne permettent cependant pas de suivre l'ensemble d'une politique au niveau national ni de définir des indicateurs de performance. C'est par d'autres méthodes de remontées d'informations, spécifiques à chacune des politiques publiques concernées, que l'on peut davantage analyser la productivité des services publics.

4.1. L'apport des budgets annexes à l'analyse des coûts d'une politique donnée à l'échelle de plusieurs collectivités ou à l'échelle nationale est très limité car ces budgets ne retracent qu'une partie des politiques publiques concernées

4.1.1. Les politiques concernées ne sont pas toutes directement mises en œuvre par les collectivités

Si un budget annexe permet à une collectivité de suivre une activité donnée, l'ensemble de la politique publique dont il relève n'est pas nécessairement suivi par des budgets annexes dans toutes les collectivités compétentes. Les cas sont d'autant plus variables qu'une même activité peut être gérée par des modes différents (régie, délégation de service public, concession, etc.) et assurée par des structures elles-mêmes différentes (collectivités, établissements publics, satellites de type société publique locale, etc.). Dans le cas du service public de gestion des déchets, une mission d'évaluation²³ a ainsi montré que les budgets annexes ne portent que 2 Md€ d'une dépense totale qui atteint 10 Md€, le reste de la dépense étant porté par les syndicats intercommunaux ou des délégataires de service public.

La présente mission a étudié de manière plus approfondie la gestion des déchets en Seine-Maritime et dans l'Indre. Les deux cas illustrent l'éclatement d'une activité entre échelons territoriaux et la diversité des modalités de gestion. Dans les deux départements en effet, la compétence « déchets » est principalement assurée par les GFP (32 groupements sur 36 l'assurent en Seine-Maritime, 14 groupements sur 16 dans l'Indre) ; sur le reste du territoire, les communes ont confié la compétence à quatre syndicats en Seine-Maritime et trois dans l'Indre.

Il est donc extrêmement difficile de porter une analyse de la performance du service public de gestion des déchets sur les seuls budgets annexes des collectivités qui de surcroît confient très fréquemment à des syndicats la gestion de tout ou partie (collecte et/ou traitement) des déchets avec des périmètres d'action parfois différents. L'analyse doit être complétée par l'analyse des budgets des syndicats, des budgets principaux des GFP et par un retraitements des flux croisés.

Dans le cas de la politique publique de gestion de l'eau et de l'assainissement, sur un montant global de dépenses de 12 Md€, seuls 3 Md€ sont portés par les collectivités et 6,6 Md€ par les délégataires. Ces montants ne sont pas intégralement retracés dans des budgets annexes²⁴. Dans les deux départements analysés plus précisément par la mission, la situation est encore plus complexe que pour le cas des déchets : seuls deux GFP sur 16 dans l'Indre et 10 sur 36 en Seine-Maritime disposent de la compétence ; les communes ont par ailleurs confié la distribution d'eau et l'assainissement à 30 syndicats dans l'Indre et 59 en Seine-Maritime.

Au total, si les budgets annexes permettent de disposer d'informations sur une politique publique, cette information est largement insuffisante : d'une part, une analyse plus fine des compétences et des périmètres de chacune des collectivités et de leurs syndicats associés est indispensable pour avoir une vision globale ; d'autre part, l'analyse doit porter sur les budgets annexes mais également sur les budgets principaux. Une analyse plus complète devrait enfin s'intéresser aux cas où la gestion est confiée à une société publique locale (SPL) ou une société d'économie mixte (SEM) ou entièrement concédée à une entreprise privée.

²³ Mission d'évaluation de politique publique, « la gestion des déchets par les collectivités territoriales », décembre 2014, CGEDD/CGE/IGA/IGF.

²⁴ Données 2010, SISPEA.

4.1.2. Les collectivités ne créent pas toujours des budgets annexes pour suivre l'activité de leurs services gérés en régie, même lorsque ceux-ci sont industriels et commerciaux

Même quand les politiques publiques concernées sont mises en œuvre par les collectivités locales, communes ou GFP, elles n'utilisent pas systématiquement un budget annexe pour suivre la politique publique concernée.

Ainsi, pour la gestion des déchets dans l'Indre et en Seine-Maritime :

- ◆ parmi les GFP compétents en matière de gestion des déchets, seuls 18 (sur 32) en Seine-Maritime et 10 (sur 14) dans l'Indre ont créé un budget annexe – les autres, financés par la TEOM, n'y étaient pas tenus ;
- ◆ les budgets annexes des collectivités sont loin de retracer l'ensemble de la dépense : ils ne retracent que 44 % des dépenses totales identifiables par les budgets principaux et annexes des syndicats pour l'Indre et 64 % pour la Seine Maritime. En outre, ces ratios sous-estiment la part des budgets annexes dans la dépense totale car il faut ajouter à ces dépenses identifiables celles également consacrées aux déchets et contenues dans les budgets principaux des GFP. Pour être tout à fait complète, l'analyse devrait également retracer les flux croisés entre GFP et syndicats.

De même, pour la distribution de l'eau et l'assainissement dans ces mêmes départements, beaucoup des collectivités compétentes disposent de budgets annexes (144 dans l'Indre et 98 dans la Seine Maritime) sans toutefois que cela soit systématique :

- ◆ parfois, les collectivités n'ont pas créé de budgets annexes alors qu'elles le devraient ;
- ◆ dans d'autres cas, en raison de leur taille démographique, elles ne sont pas tenues aux mêmes règles de recours aux budgets annexes pour cette activité : en effet, les communes de moins de 500 habitants sont dispensées d'établir un budget annexe pour le service d'eau et d'assainissement (article L. 2221-11 du CGCT) ; les communes ou groupements de moins de 3000 habitants peuvent équilibrer un budget annexe eau/assainissement par une subvention.

Parmi toutes les activités pour lesquelles les budgets annexes sont facultatifs, il apparaît clairement que seule une minorité de collectivités fait le choix de créer un budget annexe pour les suivre plus précisément : seules 115 communes disposent d'un budget annexe « cantines scolaires » ; 90 ont créé un budget annexe « cantine administrative » ; 570 ont créé un budget annexe « transport scolaire » ; 463 ont créé un budget annexe « tourisme », etc.

Même pour les services publics industriels et commerciaux, les collectivités n'utilisent pas systématiquement un budget annexe pour suivre la politique publique concernée.

C'est le cas, essentiellement, des budgets des services de transports urbains. La mission a conduit une analyse spécifique qui montre, à partir d'un échantillon de cinq départements, que les collectivités ne créent pas systématiquement de budgets annexes pour suivre cette politique, certaines en contestant le bien-fondé. C'est ainsi que Nantes Métropole (cf. *supra*, § 2.2.2.) estime que le service des transports est, de fait, un service public administratif, le versement de subventions d'équilibre annuelles étant autorisé et nécessaire à l'équilibre du budget. Comme il est recommandé par ailleurs de ne pas multiplier les budgets annexes, elle a jugé que la comptabilité par activité dont elle dispose était suffisante pour identifier les coûts de l'activité.

In fine, un budget annexe donne des informations sur la façon dont une collectivité gère tel ou tel service, mais il est impossible, sans information complémentaire, d'en tirer des conclusions au sein d'une strate comparable de collectivités, ou au sein d'un département et, *a fortiori*, au niveau national.

4.1.3. Par conséquent, il est impossible, pour l'ensemble d'une politique publique, d'établir des indicateurs de coûts standards et de documenter un montant de réduction de dépenses à partir des seuls budgets annexes

Pour faire des analyses de coût, il est nécessaire d'avoir des données en lien avec les politiques publiques concernées, d'une part, et des données exhaustives d'autre part, ce que les seuls budgets annexes ne fournissent pas. Par exemple, pour les cantines scolaires ou administratives, la question n'est pas tant de disposer des dépenses et des recettes que du nombre de repas servis. Pour les transports, le nombre de kilomètres parcourus et le nombre de voyageurs doivent être pris en compte pour mesurer la performance d'un service.

C'est ainsi que pour certaines politiques publiques, des systèmes de remontées d'informations, en général facultatifs, permettent de disposer de données :

- ◆ l'ADEME centralise en effet des informations sur le coût du service public de gestion des déchets (mais seules 358 collectivités ont transmis les données en 2012) et a développé un système spécifique d'analyse des coûts ComptaCoût ;
- ◆ le système d'information sur l'eau (SIE) a également pour objectif l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques, notamment en ce qui concerne la performance des services publics d'eau et d'assainissement ; un portail dédié www.services.eaufrance.fr dispose de différentes informations sur la performance économique des services publics d'eau et d'assainissement comme le prix de l'eau²⁵.

C'est ce type de dispositif qu'il convient de développer et de fiabiliser, en lien avec les associations d'élus et l'observatoire des finances locales et de la gestion publique locale.

4.2. Les politiques publiques portées par les budgets annexes, comme les autres politiques publiques, peuvent, grâce à d'autres outils, faire l'objet d'amélioration de leur performance

Pour poursuivre un objectif d'économies, il convient d'analyser la politique publique dans son ensemble. A cet égard, la mission d'évaluation précitée sur la gestion des déchets²⁶ a proposé des performances cibles par catégorie de collectivités et en a déduit une diminution possible des coûts allant de 856 M€ à 1,9 Md€, pour un scénario central autour de 1,2 Md€ d'économies. Elle avait fixé comme objectif d'atteindre la performance des collectivités appartenant, selon l'ambition, à la performance médiane, à celle du premier quartile ou à celle du premier décile.

²⁵ Voir le rapport d'évaluation de la politique de l'eau, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, Université Paris-Diderot, juin 2013. Ce rapport notait que les saisies dans le système étaient, depuis 2010, très incomplètes, et insistait sur la nécessité d'une transmission régulière et d'une politique de contrôle qualité des données.

²⁶ Mission d'évaluation de politique publique, « la gestion des déchets par les collectivités territoriales », décembre 2014, CGEDD/CGIET/IGA/IGF.

Rapport

Les dépenses relatives au service public de l'eau et de l'assainissement représentent 12,5 Md€²⁷ dont seuls 3 Md€ sont portés par les budgets annexes. La Cour des comptes précise dans son rapport public annuel de février 2015 que « *s'il convient d'être prudent dans les comparaisons entre régies, les périmètres de charges étant parfois difficilement comparables, il apparaît néanmoins de grandes différences dans la productivité des services* ». Un travail similaire à celui qui a été mené pour le service public de gestion des déchets devrait permettre de montrer les marges de manœuvres financières que l'on pourrait dégager. Le transfert de cette compétence aux intercommunalités, prévu par la loi du 7 août 2015, entraînera une forte simplification du paysage dans les années à venir et peut constituer une opportunité pour faire des gains de productivité.

4.3. Propositions

Proposition 10 : dans le cadre de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, sur les principales politiques publiques locales (déchets, eau/assainissement, transport), favoriser les systèmes de remontées d'informations via les institutions et organismes compétents pour suivre et analyser les coûts ; certains indicateurs de coût (prix de l'eau par m³, coût complet de la gestion des déchets par habitant, etc.) pourraient faire l'objet d'une attention particulière au niveau national et être suivis dans le rapport annuel des finances locales et de la gestion publique locale.

²⁷ Données 2010, SISPEA,

5. Liste récapitulative des propositions

Proposition 1 : Fiabiliser les données sur les budgets annexes (code activités, nomenclature).

Proposition 2 : améliorer la connaissance des budgets annexes en automatisant les requêtes sur les budgets annexes et en les intégrant dans les données annuelles produites par la DGFiP et la DGCL.

Proposition 3 : partager les données financières sur des budgets annexes, et plus généralement sur les budgets, avec les associations d'élus dans le cadre de l'observatoire des finances locales et de la gestion publique locale.

Proposition 4 : supprimer la recommandation de l'instruction budgétaire et comptable M14 visant à créer des budgets annexes pour suivre les activités soumises à la TVA.

Proposition 5 : ne plus inciter les collectivités à créer un budget annexe dans les cas non obligatoires pour les services publics administratifs, au profit d'autres outils plus souples.

Proposition 6 : homogénéiser les règles de recours aux budgets annexes pour les principaux SPIC et s'assurer qu'elles sont respectées.

Proposition 7 : promouvoir la mise en place d'outils d'analyse des coûts et d'études sur les coûts de fonctionnement induits par les investissements des collectivités.

Proposition 8 : mieux prendre en compte les budgets annexes dans l'analyse financière.

Proposition 9 : partager avec les associations d'élus et la DGCL la méthode proposée par la DGFiP pour produire des données financières consolidées incluant les budgets principaux et annexes, puis étendre la consolidation, selon la même méthode, aux autres collectivités (départements et régions) et, le cas échéant, aux budgets annexes actuellement non couverts (budgets annexes en M22).

Proposition 10 : dans le cadre de l'observatoire des finances locales et de la gestion publique locale, sur les principales politiques publiques locales (déchets, eau/assainissement, transport), favoriser les systèmes de remontées d'informations via les institutions et organismes compétents pour suivre et analyser les coûts.

CONCLUSION

Au terme de ses investigations, la mission a établi une cartographie des budgets annexes qui démontre que les enjeux financiers sont importants et ne doivent pas être méconnus. Les budgets annexes retracent toutefois une telle diversité de politiques publiques qu'il n'est pas possible de tirer des conclusions générales sur les dépenses publiques suivies par ces derniers.

Ils constituent néanmoins pour les collectivités un outil utile de suivi des coûts dans certains cas (opérations d'aménagement) ou de suivi d'un service public dont la gestion doit être équilibrée (cas des SPIC chargés de l'adduction et la distribution de l'eau et de l'assainissement, collecte et traitement des déchets). La constitution de budgets annexes pour les services de transports urbains, prévue par la réglementation, n'est actuellement pas systématique. La règle mériterait d'être fixée. Plus généralement, il conviendrait d'homogénéiser les règles de recours à un budget annexe en s'appuyant sur la nature de l'activité plus que sur le caractère administratif ou industriel et commercial du service.

Les budgets annexes restent un démembrement et une exception aux principes d'unité et d'universalité budgétaires. Ils doivent donc être utilisés dans des cas bien précis et il n'est pas apparu à la mission que leur recours devait être conseillé voire promu dans les cas facultatifs, notamment pour le suivi des activités soumises à la TVA, alors que d'autres moyens d'assurer ce suivi existent. Il serait de bonne gestion de supprimer progressivement les cas où le recours au budget annexe est actuellement facultatif au profit d'autres moyens de suivi plus souples.

Surtout, afin de pouvoir analyser finement la situation financière des collectivités, la production de données financières consolidées des budgets principaux et des budgets annexes est indispensable, notamment au niveau intercommunal. Cette « consolidation » n'épuise cependant pas la question de l'analyse des risques des collectivités qui doit inclure les autres satellites des collectivités (sociétés publiques locales ou sociétés d'économie mixte, associations, etc.) et la prise en compte des modes de gestion (délégations et marchés).

Enfin, les politiques publiques suivies par les budgets annexes peuvent faire l'objet de rationalisation, mais l'approche par les budgets annexes ne permet pas de mener de tels travaux. Pour ce faire, il convient en effet d'analyser l'ensemble d'une politique publique et l'ensemble des acteurs qui concourent à la mettre en œuvre (au-delà des communes et des intercommunalités, les syndicats intercommunaux, les concessionnaires) quel que soit le mode de gestion retenu. Aussi, dans le prolongement des travaux récemment menés sur le traitement et la collecte des déchets, d'autres politiques publiques pourraient-elles être analysées : le service public de l'eau et de l'assainissement, pour lequel d'importantes évolutions sont à venir avec le transfert de la compétence aux intercommunalités à l'échéance de 2020, ou encore les transports urbains dont les budgets annexes donnent une approche imparfaite des coûts.

Rapport

Paris, le 18 mai 2016

L'inspecteur général des finances



François AUVIGNE

L'inspecteur général de l'administration



Jean-Pierre BATTESTI

L'inspectrice des finances



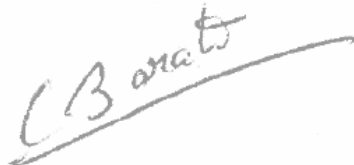
Catherine SUEUR

L'inspecteur de l'administration



Baptiste MANDARD

L'inspectrice des finances



Charlotte BARATIN

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

LETTRE DE MISSION

ANNEXE I : CARTOGRAPHIE DES BUDGETS ANNEXES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

ANNEXE II : CONSOLIDATION DES BUDGETS PRINCIPAUX ET DES BUDGETS ANNEXES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

ANNEXE III : LA PRISE EN COMPTE DES BUDGETS ANNEXES DANS LA MAITRISE DE LA DEPENSE PUBLIQUE LOCALE

ANNEXE IV : CONTRIBUTION DES BUDGETS ANNEXES A L'ANALYSE DES COUTS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE - ETUDES DE CAS

ANNEXE V : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

PIÈCE JOINTE : SUPPORT DE PRÉSENTATION DE LA MISSION

Lettre de mission



LE MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

LA MINISTRE DE LA DECENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

LE SECRETAIRE D'ETAT
CHARGE DU BUDGET

Paris, le **2 6 NOV. 2015**

à

Madame la cheffe du service de l'inspection générale
des finances

Monsieur le chef du service de l'inspection générale
de l'administration

OBJET : Revue des dépenses – Mission sur les budgets annexes des collectivités territoriales

Les budgets annexes des collectivités territoriales retracent les opérations budgétaires de certains services publics locaux dotés de l'autonomie financière mais dépourvus de personnalité juridique. Ce sont pour l'essentiel des services dont l'activité porte sur la production de biens et services donnant lieu au paiement d'un prix par l'utilisateur. La création de budgets annexes est notamment obligatoire pour les services de gestion de l'eau ou de l'assainissement.

En 2014, les budgets annexes et les budgets autonomes des collectivités territoriales et de leurs groupements ont représenté entre 20 et 22 Md€ en comptabilité générale, selon les différentes estimations de la direction générale des finances publiques, soit environ 8 % des dépenses totales des collectivités locales.

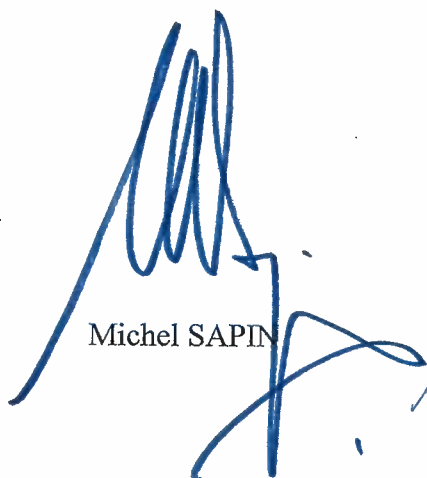
La création d'un budget annexe pour une collectivité répond au besoin de gérer de manière plus lisible certains services locaux, en retraçant au sein d'un budget unique toutes les dépenses et les recettes liées à ce service. Elle est soumise au respect des instructions budgétaires et comptables qui encadrent les cas de recours possible à un budget annexe. Dans la pratique, les liens, parfois nombreux, entre les budgets principaux et les budgets annexes rendent difficiles la comparaison des coûts de production des différents services ainsi gérés. Dans certains cas prévus à l'article L. 2224-2 du CGCT, par dérogation au principe selon lequel les budgets des services publics industriels et commerciaux doivent s'équilibrer en recettes et dépenses, les assemblées délibérantes des groupements de collectivités ou les conseils municipaux peuvent leur fournir une subvention en provenance de leur budget général. A l'échelle nationale, la consolidation de ces budgets annexes avec les budgets principaux des collectivités est particulièrement difficile, et ne permet pas toujours une analyse approfondie de ce qu'ils recouvrent précisément.

Dans ce contexte, et compte tenu des enjeux budgétaires importants que représentent les budgets annexes des collectivités territoriales, nous souhaitons que vos services conduisent, en lien avec les associations d'élus, une revue de dépenses sur ce thème, dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Cette revue de dépense devra en particulier s'attacher à établir une classification type des activités concernées, à évaluer les règles applicables, à mieux appréhender l'opportunité du recours à des budgets annexes, ainsi que les masses financières correspondantes, à identifier des leviers de rationalisation ou de mutualisation des dépenses liées à ces budgets, et enfin à proposer des indicateurs pertinents pour mesurer la performance des services gérés.

Par ailleurs, j'attire votre attention sur le fait que la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République confère aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de nouvelles compétences, dont certaines étaient déjà exercées à titre facultatif. Les mesures d'application de cette loi devraient permettre de rationaliser de façon importante l'exercice des compétences des actuels syndicats intercommunaux dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de la gestion et du traitement des déchets, ce qui devraient logiquement concerner les budgets annexes des collectivités territoriales correspondantes. C'est pourquoi la mission pourra conduire ses travaux dans la perspective d'un suivi et d'un accompagnement de ces changements.

Vos travaux devront s'inscrire dans la perspective de leur éventuelle intégration aux prochaines lois financières. Vous accorderez, en conséquence, une grande importance au chiffrage de vos propositions, à leur caractère opérationnel ainsi qu'à leur calendrier de mise en œuvre. Nous souhaitons en particulier que vous documentiez les gains que généreraient les différents scénarios de réformes que vous établirez. Conformément à la volonté du Gouvernement de rétablir l'équilibre des finances publiques par des mesures de maîtrise de la dépense publique, ces travaux viseront à documenter a minima une cible d'économies 500 M€ pour l'ensemble des administrations publiques.

Vous nous remettrez vos conclusions et recommandations avant la fin du mois de février 2016. Conformément à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques, vos travaux feront également l'objet d'une communication au Parlement, et seront pleinement utilisés dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'année 2016.



Michel SAPIN



Marylise LEBRANCHU



Christian ECKERT

ANNEXE I

Cartographie des budgets annexes des collectivités territoriales

SOMMAIRE

1. CADRE JURIDIQUE	1
1.1. Budgets annexes obligatoires.....	1
1.2. Budgets annexes facultatifs.....	1
2. PRESENTATION DES SOURCES ET DES DONNEES.....	4
3. LES COMMUNES	6
3.1. Nombre et montants des budgets annexes.....	6
3.1.1. <i>Les budgets des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille sont intégrés à tort dans l'ensemble des budgets annexes.....</i>	<i>6</i>
3.1.2. <i>Après exclusion de ces budgets, le nombre et les montants des budgets annexes communaux peuvent être connus précisément.....</i>	<i>7</i>
3.2. Les activités retracées par les budgets annexes.....	7
3.2.1. <i>En premier lieu, la plupart des budgets annexes des communes concernent les activités eau et assainissement.....</i>	<i>11</i>
3.2.2. <i>En second lieu, les budgets annexes permettent de retracer des opérations d'aménagement.....</i>	<i>11</i>
3.2.3. <i>Les autres catégories, qui ne représentent que 25 % du total, concernent des budgets dont l'objet et les volumes de crédits ne sont pas comparables.....</i>	<i>11</i>
3.3. Les budgets annexes facultatifs.....	12
3.3.1. <i>Plus d'un tiers des budgets annexes sont facultatifs.....</i>	<i>12</i>
3.3.2. <i>La grande majorité de ces budgets rendent compte de l'activité des services de distribution d'eau potable et d'assainissement de certaines communes de moins de 500 habitants.....</i>	<i>15</i>
3.3.3. <i>La plupart des budgets annexes facultatifs porte des montants très faibles.....</i>	<i>15</i>
3.3.4. <i>S'agissant du fonctionnement, les montants financiers par service les plus élevés se concentrent sur cinq activités et 618 budgets annexes.....</i>	<i>16</i>
3.3.5. <i>Le choix d'une nomenclature budgétaire pour établir un budget annexe ou d'un code référençant l'activité est parfois aléatoire.....</i>	<i>17</i>
3.3.6. <i>La volonté de suivre les activités soumises à TVA peut expliquer le recours aux budgets annexes facultatifs.....</i>	<i>20</i>
3.4. Nombre et caractéristiques des budgets selon la taille des communes	21
3.4.1. <i>Le nombre moyen et le montant moyen des recettes des budgets annexes croissent nettement avec la taille des communes.....</i>	<i>23</i>
3.4.2. <i>En revanche, plus petite est la commune, plus les recettes portées par les budgets annexes sont élevées par rapport à celles du budget principal.....</i>	<i>23</i>
3.4.3. <i>Dans chaque strate se retrouve une grande diversité d'activités.....</i>	<i>23</i>
3.5. Nombre de budgets annexes par commune.....	24
4. LES GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE.....	26
4.1. Les catégories de budgets annexes	26
4.1.1. <i>Deux-tiers des budgets annexes et près de 90 % de leurs recettes se concentrent sur quatre activités.....</i>	<i>26</i>

4.1.2.	<i>Les budgets annexes de transports de personnes et de collecte et de traitement des ordures ménagères concentrent, sur 10 % des budgets annexes, plus de 60 % des recettes de fonctionnement.....</i>	29
4.2.	Les budgets annexes facultatifs.....	30
4.2.1.	<i>Un quart des budgets annexes des groupements sont facultatifs.....</i>	30
4.2.2.	<i>Parmi les budgets facultatifs, les plus nombreux concernent les ateliers-relais.....</i>	33
4.2.3.	<i>Les montants financiers les plus importants concernent la collecte et le traitement des ordures ménagères.....</i>	33
4.3.	Nombre et caractéristiques des budgets selon la nature des groupements.....	34
4.4.	Nombre de budgets annexes par groupement.....	35
5.	LES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX.....	37
5.1.	Nombre et montants des budgets annexes.....	37
5.2.	Types d'activité portée par les budgets annexes.....	38
5.3.	Les budgets facultatifs des syndicats.....	43
6.	LES ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX.....	45
6.1.	Nombre et montants.....	45
6.2.	Types d'activité.....	46
6.3.	Budgets annexes facultatifs.....	49
7.	LES DEPARTEMENTS.....	50
7.1.	Nombre et montants des budgets annexes.....	50
7.2.	Types d'activité.....	50
8.	LES REGIONS.....	53
9.	TOTAL DES BUDGETS ANNEXES ET REPARTITION ENTRE COLLECTIVITES.....	54
10.	ÉVOLUTIONS.....	55
10.1.	Le nombre et les montants des budgets annexes ont globalement diminué entre 2013 et 2015.....	55
10.1.1.	<i>En 2013, les budgets annexes des communes ont connu une forte diminution, qui s'est ralentie les deux années suivantes.....</i>	55
10.1.2.	<i>A l'opposé, les budgets annexes des groupements à fiscalité propre sont en augmentation, mais de façon moins sensible.....</i>	56
10.1.3.	<i>Les budgets annexes des syndicats diminuent légèrement à compter de 2014.....</i>	56
10.2.	Cette baisse devrait s'accroître dans les prochaines années, sous l'effet des dispositions de la loi du 7 août 2015.....	57
10.2.1.	<i>Les dispositions des articles 64 à 68 de la loi du 7 août 2015.....</i>	57
10.2.2.	<i>Les effets attendus sur le nombre de budgets annexes.....</i>	57

1. Cadre juridique

1.1. Budgets annexes obligatoires

Outre les activités relevant du secteur social et médico-social, la création d'un budget annexe est obligatoire dans les deux hypothèses suivantes :

- ◆ **pour suivre l'activité d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC)**, conformément à l'article L 2224-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui prévoit l'obligation d'équilibre en recettes et en dépenses des budgets des SPIC¹ ;
- ◆ **pour suivre une opération d'aménagement** (lotissements, zones industrielles et artisanales, etc.) : l'instruction comptable M14 prévoit l'individualisation de ces activités afin de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et d'isoler les importants risques financiers de telles opérations (risques liés à la commercialisation ; risques attachés à l'exécution et au financement des équipements publics ; risques liés aux difficultés réglementaires de maîtrise du foncier).

1.2. Budgets annexes facultatifs

L'établissement d'un budget annexe est facultatif pour les communes de moins de 500 habitants qui gèrent un service d'eau ou d'assainissement sous forme de régie simple ou directe, dès lors qu'elles produisent, en annexe au budget et au compte administratif, un état sommaire présentant, article par article, les montants de recettes et de dépenses affectées au service².

Les communes de moins de 3 000 habitants qui gèrent un service d'eau ou d'assainissement sous la forme d'une régie dotée, *a minima*, de l'autonomie financière peuvent constituer un budget commun pour les deux activités³.

Les collectivités ont par ailleurs la faculté de créer des budgets annexés à leur budget principal :

- ◆ **pour individualiser une activité assujettie à la TVA**, le suivi par un budget annexe étant recommandé par l'instruction M 14 ;
- ◆ ou **pour suivre un service public administratif géré en régie** (article L 1412-2 du CGCT) ; l'individualisation sous forme de régies dotées de l'autonomie financière n'est toutefois pas permise pour des services qui, « *par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité locale elle-même* ».

¹ A l'exception des communes de moins de 500 habitants qui gèrent un service d'eau ou d'assainissement sous forme de régie simple ou directe, voir *infra*.

² Article L 2221-11 du CGCT.

³ Article L 2224-6 du CGCT.

Annexe I

Tableau 1 : Principales possibilités de recours à un budget annexe

Cas de constitution de budget annexe	Exemples	Obligation/faculté	Référence juridique
Activité administrative	Opérations d'aménagement, lotissements	Obligation	Instruction M14 – tome budgétaire – principe d'unité budgétaire – point 2.2.1.1.
	Activité soumise à TVA	Faculté (recommandé mais pas obligatoire)	Instruction M14 – tome budgétaire – principe d'unité budgétaire – point 2.2.1.2.
Service public administratif	Cinéma, camping (si analysés comme administratifs), etc.	Faculté (art. L 1412-2 du CGCT)	Art. L 2221-4 du CGCT : régie dotée de la seule autonomie financière ou personnalisée
Service public industriel et commercial en gestion directe	Toutes compétences relevant du champ de l'instruction M4	Obligation (art. L 1412-2 du CGCT)	Art. L 2221-4 du CGCT : régie dotée de la seule autonomie financière ou personnalisée
	« Dérogations » prévues par la loi	Faculté – Communes de moins de 3 000 habitants	Art. L 2224-6 du CGCT : possibilité d'un budget commun eau et assainissement, sous la forme d'une régie dotée a minima de l'autonomie financière.
		Faculté – communes de moins de 500 habitants	Art. L 2221-11 du CGCT : possibilité de suivre ces activités au sein du budget principal si état annexe au budget et au compte administratif.
Service public industriel et commercial en gestion déléguée	Affermage, régie intéressée	Obligation	Art. L 2224-1 du CGCT : instruction budgétaire et comptable M4
	Concession	Suivi au sein du budget principal	Instruction M4 – titre 1 « présentation générale » – modalités de gestion des SPIC

Source : Mission, d'après un tableau établi par la DGFIP.

La bonne identification du caractère administratif ou industriel et commercial d'un service public local est essentielle pour identifier le caractère obligatoire ou facultatif du recours à un budget annexe.

Toutefois, l'identification des services publics industriels et commerciaux, sur la base de la seule définition posée par le CGCT⁴, n'est pas toujours aisée.

⁴ Article L. 2221-1 du CGCT : « Sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des contrats de concession ou d'affermage. »

Annexe I

La distinction entre SPA et SPIC a été caractérisée par trois critères jurisprudentiels tenant à l'objet du service, aux modalités de fonctionnement et à l'origine des ressources (Conseil d'État, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*). Sur ce fondement, le ministère chargé des collectivités territoriales a précisé, en réponse à des questions parlementaires, que les SPIC sont principalement financés par les recettes tirées de l'exploitation du service tandis que les SPA sont exclusivement ou essentiellement financés par les ressources propres de la collectivité. Toutefois, « lorsque le financement est assuré par des ressources diverses, la qualification du service dépend de la part prépondérante de l'une ou l'autre recette. La réponse dépendra donc des caractéristiques propres au service dont il s'agit »⁵

A l'aune de ces critères, en particulier de celui relatif à l'origine des ressources, et faute de qualification législative, le caractère d'une même activité peut varier. Il en est notamment ainsi en matière de collecte et traitement des déchets et ordures ménagères, gestion des établissements culturels, services de transport urbain. Les conséquences en termes de création de budgets annexes ont été examinées ci-après.

⁵ Réponse du ministère chargé des collectivités territoriales publiée au Journal officiel du 10 mai 2012 : <http://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ110719494.html>.

Annexe I

2. Présentation des sources et des données

La direction générale des finances publiques a transmis à la mission, par catégorie de collectivité (communes, groupements à fiscalité propre, syndicats intercommunaux, établissements publics locaux (EPL), départements et régions), les dépenses et recettes de chaque budget principal et, le cas échéant, de chaque budget annexe.

Dans les tableaux constitués par la mission, les termes « Dépenses », « Recettes », « Emplois » et « Ressources » sont utilisés dans le sens précisé par le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Légendes

Dépenses	Dépenses réelles de fonctionnement (DRF) Total des débits – crédits comptes de classe 6 sauf dotations aux amortissements et aux provisions (68), valeur nette comptable des cessions (675) et plus ou moins-values sur cessions d'immobilisations (676).
Recettes	Recettes réelles de fonctionnement (RRF) Total des crédits – débits des comptes de classe 7 sauf reprises sur amortissements et provisions (78) et produits des cessions d'immobilisation (775, 776) et quote-part des subventions d'équipement (777)
Emplois	Dépenses réelles d'équipement (DRE) Total des débits des comptes 102 (sauf 10229 - reprises sur fonds de dotation, 13 (sauf 139 - reprises de subvention d'équipement), 20, 21, 23, 26 (sauf 269 - versements restant à effectuer sur titres de participations non libérés), 27 (sauf 279 - versements restant à effectuer sur titres immobilisés non libérés-, 2768 - intérêts courus non échus sur prêts et créances) 454, 456, 457, 458, 481, 16 (sauf 16449 - remboursement anticipé préalable du capital, 1688 - intérêts courus non échus sur emprunts et dettes-, 166 - opérations de refinancement de dette -, 169 - Dotations aux amortissements des primes de remboursement des obligations -, 1645 - remboursements temporaires sur emprunts-) moins crédits 237 et 238.
Ressources	Recettes réelles d'équipement (RRE) Total des crédits des comptes 102 (sauf 10229), 13 (sauf 139), 231, 232, 26 (sauf 269), 27 (sauf 279, 2768). 454, 456, 457, 458, 481, 16 (sauf 16449, 1688, 166, 169, 1645), 775.

Source : DGFIP.

Pour conduire l'analyse, ces données comptables ont été croisées avec les informations relatives au département d'implantation de la collectivité et à sa population.

Enfin, pour chaque budget, la DGFIP a indiqué :

- ◆ les montants de TVA déductibles, collectés ou à régulariser, de façon à déterminer une éventuelle corrélation entre établissement d'un budget annexe et soumission à la TVA de l'activité du service ou de l'opération retracées par ce budget ;
- ◆ la nature ou l'objet des activités ou des opérations retracées par les budgets annexes.

En effet, il est demandé aux collectivités de classer les budgets annexes dans une nomenclature comptant 40 catégories, chacune identifiée par un code.

Annexe I

Tableau 3 : Libellés des codes activités

code	Activité retracée par le budget
01	Adduction ou distribution d'eau et assainissement (non distincts)
0A	Assainissement (budget propre)
0E	Adduction ou distribution d'eau (budget propre)
02	Production et distribution d'énergie
03	Activités scolaires (hors cantines scolaires)
04	Ramassage scolaire
05	Activités sanitaires (hors M21)
06	Activités sociales (hors M21)
07	Activités culturelles
08	Activités sportives (hors remontées mécaniques)
09	Tourisme
10	Collecte et traitement des ordures ménagères
11	Pompes funèbres (cimetières et crématoriums)
12	Abattoirs
13	Transport hors ramassage scolaire si individualisé
14	Entretien des voiries et du matériel de voirie
15	Aménagement de zones industrielles et artisanat
16	Activités agricoles et forestières
17	Remontées mécaniques
18	Exploitation de parc de stationnement
19	Chauffage urbain
20	Foires, halles et marchés
21	Gestion des ports et aéroports
22	Ateliers relais
23	Cantines du 1 ^o degré
24	Laboratoires d'analyses
25	Protection et mise en valeur de l'environnement
26	Secours et lutte contre l'incendie
27	Cantine administrative
28	Lotissements d'habitation
29	Camping (régime spic / M4)
30	Camping à but social (régime spa / M14)
31	Logements sociaux
32	Enfance (garderie, crèche, petite enfance, centre aéré...)
33	Personnes âgées (résidences, foyer logement pour personnes âgées, aides ménagères, repas à domicile...)
34	NTIC (internet, câble, télévision,...)
35	Photovoltaïque
38	Autres activités non déterminées
39	Plusieurs activités non isolables
40	Administration générale

Source : DGFIP.

Les budgets annexes établis selon la nomenclature M22, répertoriés par le code 51, sont réservés aux établissements sociaux et médico-sociaux gérés directement par des collectivités ou des établissements publics locaux et financés par l'usager. Ils ont été exclus du périmètre étudié : d'une part, il n'est pas prévu de procéder à leur consolidation avec les budgets principaux (cf. annexe II), d'autre part, ils relèvent en majorité des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), qui réclameraient une étude spécifique.

Toutefois, sont indiqués pour mémoire, à la fin de la présente annexe (partie 9), le nombre et les montants représentés par ces budgets.

Annexe I

3. Les communes

3.1. Nombre et montants des budgets annexes

La base de travail a été constituée des données retracées dans le Tableau 4.

Tableau 4 : Données de base fournies par la DGFIP pour l'année 2014

	nombre	dépenses	recettes	emplois	ressources
Budgets annexes	35 759	3 467 264 202	4 728 878 650	3 264 571 600	2 180 053 421
Budgets principaux	36 766	69 126 147 232	80 159 401 899	29 786 649 777	18 044 689 146
Total	72 525	72 593 411 434	84 888 280 549	33 051 221 377	20 224 742 567

Source : DGFIP.

Un retraitement initial de ces données a été effectué par la mission, présenté ci-dessous.

3.1.1. Les budgets des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille sont intégrés à tort dans l'ensemble des budgets annexes

Les budgets principaux relèvent du code 40 « Administration générale ». Or, plusieurs budgets annexes sont classés dans cette catégorie. Il s'agit, pour l'essentiel, des budgets des arrondissements de Paris. Un examen détaillé montre, en outre, que les budgets de secteurs ou d'arrondissements de Lyon et de Marseille sont également répertoriés comme des budgets annexes et classés dans la catégorie « Activités diverses » (code 38).

Ces budgets étant des budgets principaux de subdivisions administratives des collectivités⁶, ils ne relèvent pas de la catégorie des budgets annexes. Il convient donc de les exclure du total.

Tableau 5 : Budgets infra communaux de Paris, Lyon et Marseille

Code	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
38	17	16 610 312	18 322 809	1 297 029	1 718 736
40	20	138 449 875	139 543 784	4 451 148	4 918 762
Total	37	155 060 187	157 866 593	5 748 177	6 637 498

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Nota : Les montants correspondent aux recettes et dépenses réelles. DRF : dépenses réelles de fonctionnement – RRF : recettes réelles de fonctionnement – DRE : dépenses réelles d'équipement (ou d'investissement) – RRE : recettes réelles d'équipement.

Par ailleurs, cinq budgets ne sont pas classés selon des codes identifiés par la nomenclature DGFIP. Ils ne sont pas pris en compte dans l'analyse qui suit mais leurs montants sont négligeables par rapport au total.

⁶ Les états spéciaux d'arrondissement retracent en effet la part du budget principal de la ville alloué à chaque mairie d'arrondissement.

Annexe I

3.1.2. Après exclusion de ces budgets, le nombre et les montants des budgets annexes communaux peuvent être connus précisément

Tableau 6 : Nombre et montants financiers des budgets annexes des communes en 2014

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
BA	35 717	3 312 903 106	4 571 383 219	3 260 129 612	2 174 309 246
BP	36 766	69 126 147 232	80 159 401 899	29 786 649 777	18 044 689 146
Total	72 483	72 439 050 338	84 730 785 118	33 046 779 389	20 218 998 392
BA/BP	0,97	4,8%	5,7%	10,9%	12,0%
BA/total	0,49	4,6%	5,4%	9,9%	10,7%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

En 2014, les communes ont établi 35 717 budgets annexes. On compte donc en moyenne un budget annexe par commune. Ces budgets représentent respectivement 4,8 % et 5,7 % des dépenses et recettes de fonctionnement des budgets principaux. Comparativement, les budgets annexes portent davantage l'investissement local (10,9 % des emplois des budgets principaux, 12 % de leurs ressources) que le fonctionnement.

Par budget annexe, pour la section de fonctionnement, le montant moyen de recettes est de 128 k€, le montant moyen de dépenses de 93 k€ ; pour la section d'équipement, de 61 k€ en recettes, 91 k€ en dépenses.

Tableau 7 : Montant moyen porté par les budgets annexes et les budgets principaux des communes en 2014

	DRF	RRF	DRE	RRE
Budgets annexes	92 754	127 989	91 277	60 876
Budgets principaux	1 880 165	2 180 259	810 168	490 798

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Bien évidemment, les écarts sont significatifs selon la taille des communes (*cf. infra*) et l'activité retracée par le budget annexe.

3.2. Les activités retracées par les budgets annexes

La répartition du nombre et des montants financiers des budgets annexes par activité est donnée dans le Tableau 8.

Annexe I

Tableau 8 : Nombre et montants des budgets annexes des communes par type d'activités en 2014

code	Budgets annexes des communes	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE					
01	Eau et assainissement (non distincts)	4 424	12,39%	325 391 681	9,82%	549 151 414	12,01%	514 111 568	15,77%	306 623 588	14,10%
02	Production et distribution d'énergie	595	1,67%	66 287 578	2,00%	78 697 764	1,72%	35 251 022	1,08%	26 652 971	1,23%
03	Activités scolaires (hors 04)	79	0,22%	17 842 273	0,54%	17 820 369	0,39%	12 698 820	0,39%	14 111 004	0,65%
04	Ramassage scolaire	570	1,60%	17 241 579	0,52%	20 167 565	0,44%	3 510 393	0,11%	2 102 227	0,10%
05	Activités sanitaires (hors établissements M21)	131	0,37%	35 784 259	1,08%	41 442 443	0,91%	55 089 721	1,69%	41 781 827	1,92%
06	Activités sociales (hors établissements M21)	79	0,22%	27 996 472	0,85%	31 088 467	0,68%	6 806 575	0,21%	5 105 166	0,23%
07	Activités culturelles	605	1,69%	248 897 681	7,51%	269 863 156	5,90%	101 004 401	3,10%	77 525 802	3,57%
08	Activités sportives	212	0,59%	51 862 801	1,57%	59 177 506	1,29%	45 681 196	1,40%	38 327 903	1,76%
09	Tourisme	463	1,30%	62 269 301	1,88%	78 169 019	1,71%	34 514 570	1,06%	17 296 696	0,80%
0A	Assainissement (budget propre)	8 954	25,07%	467 788 147	14,12%	861 926 786	18,85%	989 959 833	30,37%	633 627 661	29,14%
0E	Adduction ou distribution d'eau (budget propre)	5 007	14,02%	501 623 515	15,14%	792 938 238	17,35%	522 052 289	16,01%	256 437 869	11,79%
10	Collecte et traitement des ordures ménagères	96	0,27%	45 235 534	1,37%	47 540 047	1,04%	4 815 384	0,15%	3 954 255	0,18%
11	Cimetières et crématoriums	571	1,60%	40 887 826	1,23%	48 311 939	1,06%	7 214 595	0,22%	3 102 282	0,14%
12	Abattoirs	35	0,10%	17 193 464	0,52%	20 831 790	0,46%	4 637 325	0,14%	1 379 338	0,06%
13	Transport hors ramassage scolaire si individualisé	204	0,57%	55 881 779	1,69%	73 101 080	1,60%	10 764 578	0,33%	3 971 245	0,18%
14	Entretien des voiries et du matériel de voirie	9	0,03%	1 148 605	0,03%	2 488 842	0,05%	6 492 758	0,20%	5 392 653	0,25%
15	Aménagement de zones industrielles et artisanat	2 105	5,89%	240 634 272	7,26%	275 715 661	6,03%	263 112 753	8,07%	244 984 253	11,27%
16	Activités agricoles et forestières	1 007	2,82%	69 390 328	2,09%	80 166 507	1,75%	18 840 646	0,58%	4 797 615	0,22%
17	Remontées mécaniques	61	0,17%	32 971 213	1,00%	49 112 510	1,07%	33 280 525	1,02%	9 298 979	0,43%
18	Exploitation de parc de stationnement	170	0,48%	85 925 737	2,59%	124 624 404	2,73%	75 750 949	2,32%	29 978 184	1,38%
19	Chauffage urbain	160	0,45%	20 629 700	0,62%	30 756 186	0,67%	47 625 439	1,46%	33 517 656	1,54%
20	Foires, halles et marchés	68	0,19%	17 855 043	0,54%	20 598 678	0,45%	11 655 006	0,36%	9 688 287	0,45%
21	Gestion des ports et aéroports	313	0,88%	104 075 721	3,14%	139 593 668	3,05%	63 480 458	1,95%	34 464 495	1,59%
22	Ateliers relais	411	1,15%	10 269 129	0,31%	17 748 320	0,39%	16 091 403	0,49%	11 014 218	0,51%
23	Cantines du premier degré	115	0,32%	35 483 824	1,07%	37 186 951	0,81%	1 102 778	0,03%	363 841	0,02%
24	Laboratoire municipal	3	0,01%	2 114 228	0,06%	2 270 713	0,05%	173 480	0,01%	0	0,00%
25	Protection et mise en valeur de l'environnement	47	0,13%	4 639 086	0,14%	5 215 383	0,11%	6 259 195	0,19%	3 059 246	0,14%
26	Secours et lutte contre l'incendie	8	0,02%	124 728	0,00%	189 503	0,00%	190 535	0,01%	288 341	0,01%
27	Cantines administratives	90	0,25%	85 411 767	2,58%	88 770 645	1,94%	4 981 742	0,15%	2 686 578	0,12%
28	Lotissements d'habitation	6 258	17,52%	360 968 496	10,90%	385 581 414	8,43%	134 812 086	4,14%	176 161 826	8,10%
29	Camping (régime spic / M4)	424	1,19%	54 438 684	1,64%	67 389 823	1,47%	17 063 519	0,52%	5 375 967	0,25%
30	Camping à but social (régime spa / M14)	190	0,53%	20 571 506	0,62%	27 684 613	0,61%	7 654 543	0,23%	3 503 696	0,16%
31	Logements sociaux	320	0,90%	10 843 633	0,33%	15 457 790	0,34%	17 094 321	0,52%	14 683 470	0,68%
32	Enfance (garderie, crèche, centre aéré...)	166	0,46%	50 692 927	1,53%	51 463 468	1,13%	2 453 354	0,08%	1 827 284	0,08%
33	Personnes âgées*	75	0,21%	12 221 216	0,37%	16 196 661	0,35%	15 395 164	0,47%	13 338 984	0,61%
34	NTIC (internet, câble, télévision...)	5	0,01%	42 896	0,00%	120 222	0,00%	78 635	0,00%	40 000	0,00%
35	Photovoltaïque	26	0,07%	104 120	0,00%	281 200	0,01%	435 570	0,01%	417 116	0,02%

Annexe I

code	Budgets annexes des communes	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
38	Activités diverses (sauf chauffage urbain)	1 618	108 485 534	140 646 126	164 799 758	135 186 031
39	Si plusieurs activités non isolables	31	543 015	973 891	1 772 118	1 271 990
40	Administration générale	12	1 133 808	922 457	1 420 607	968 702
	Total	35 717	3 312 903 106	4 571 383 219	3 260 129 612	2 174 309 246

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

*Résidences, foyers logements pour personnes âgées, aides ménagères, repas à domicile...

Rappel : les budgets annexes infra-communaux de Paris, Lyon et Marseille ont été exclus ainsi que 5 budgets non répertoriés selon un code approprié.

Annexe I

Tableau 9 : Part dans le total des budgets annexes des dix activités comptant le plus grand nombre de budgets annexes en 2014

codes	Budgets annexes des communes	Nombre (en %)	DRF (en %)	RRF (en %)	DRE (en %)	RRE (en %)
01-0E-0A	Eau et assainissement	51,5	39,1	48,2	62,1	55,0
15-28	Lotissements d'habitation et zone d'aménagement	23,4	18,2	14,5	12,2	19,4
38	Activités diverses (sauf chauffage urbain)	4,5	3,3	3,1	5,1	6,2
16	Activités agricoles et forestières	2,8	2,1	1,8	0,6	0,2
07	Activités culturelles	1,7	7,5	5,9	3,1	3,6
02	Production et distribution d'énergie	1,7	2,0	1,7	1,1	1,2
11	Pompes funèbres (cimetières et crématoriums)	1,6	1,2	1,1	0,2	0,1
04	Ramassage scolaire	1,6	0,5	0,4	0,1	0,1
09	Tourisme	1,3	1,9	1,7	1,1	0,8
29	Camping (régime spic / M4)	1,2	1,6	1,5	0,5	0,2
	Autres	8,7	22,6	20,2	13,9	13,1

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

3.2.1. En premier lieu, la plupart des budgets annexes des communes concernent les activités eau et assainissement

Plus de la moitié du total des budgets annexes (51,5 %) relève de cette catégorie ainsi qu'une grande part des recettes de fonctionnement (2,2 Md € soit 48,2 %) et la majorité des dépenses d'équipement (2,02 Md € soit 62,1 %).

Tableau 10 : Budgets annexes communaux des services d'eau et d'assainissement

Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
18 385	1 294 803 344	2 204 016 438	2 026 123 689	1 196 689 119

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Il s'agit majoritairement de petits services, notamment pour l'assainissement, avec un montant moyen de recettes de fonctionnement de 96 k€. Par ailleurs :

- 641 d'entre eux n'ont aucune recette et semblent devenir progressivement inactifs ;
- 73 % comptent moins de 100 k€ de recettes et 57 % moins de 50 k€ ;
- seuls 3,7 % ont plus de 500 k€ de recettes.

3.2.2. En second lieu, les budgets annexes permettent de retracer des opérations d'aménagement

L'objet de ces opérations est de produire des terrains à bâtir pour organiser l'espace urbain et de les répartir entre activités économiques, logements et équipements publics. Dans cette catégorie, peuvent être rassemblés :

- ◆ les nombreuses opérations d'aménagement de lotissements d'habitation (6 258 budgets), la plupart de très faibles montants (62 k€ de recettes moyennes) ;
- ◆ les opérations d'aménagement de zones industrielles et commerciales ; la collectivité acquiert les terrains, les divise, les viabilise et les commercialise (2 105 budgets) ; les enjeux financiers sont plus importants (130 k€ de recettes moyennes).

Tableau 11 : Budgets annexes communaux des opérations d'aménagement (codes 15 et 28)

Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
8 363	601 602 768	661 297 075	397 924 839	421 146 079

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Ces opérations représentent 23,4 % du total des budgets annexes communaux, 14,5 % de leurs recettes de fonctionnement, 18,2 % de leurs dépenses de fonctionnement et 12,2 % de leurs dépenses d'investissement.

3.2.3. Les autres catégories, qui ne représentent que 25 % du total, concernent des budgets dont l'objet et les volumes de crédits ne sont pas comparables

Les catégories eau-assainissement et opérations d'aménagement représentent à elles seules 75 % des budgets annexes en nombre, plus de 60 % de leurs recettes de fonctionnement, 57 % de leurs dépenses de fonctionnement, et 74 % de leurs dépenses d'équipement.

Annexe I

Seules deux autres catégories comptent plus de 1 000 budgets annexes :

- ◆ **1 618 budgets annexes, dans la catégorie « activités diverses »** (code 38), ne retracent pas l'activité de services mais permettent de suivre des opérations ponctuelles d'acquisition, réhabilitation et de gestion (le plus souvent déléguée) de commerces (restaurants, épiceries, boulangeries...), permettant, notamment aux petites communes, de pallier l'absence de l'offre privée. Les montants moyens sont faibles en fonctionnement (86 k€), un peu plus importants en investissement. Ces budgets servent à suivre l'investissement pour la majorité de ces opérations ;
- ◆ **1 007 budgets annexes dans la catégorie « activités agricoles et forestières »** sont constitués, dans les communes forestières, pour la gestion de la filière bois. Mais ces budgets représentent environ 2 % des recettes et dépenses de fonctionnement portées par les budgets annexes.

Les activités culturelles, si elles sont moins nombreuses (605 budgets annexes), représentent des enjeux financiers plus importants : 270 M€ de recettes de fonctionnement (5,9 %), près de 250 M€ de dépenses (7,5 %).

Les autres activités ne constituent pas, au niveau national, un nombre de budgets ou des montants agrégés significatifs. En revanche, plusieurs d'entre elles rassemblent un petit nombre de services de taille importante, avec des montants moyens de recettes de fonctionnement ou de dépenses d'équipement élevés ou très élevés en valeur relative : c'est le cas, notamment, des 90 budgets annexes de cantines administratives (montant moyen de dépenses de RRF de 986 k€), des 61 budgets de remontées mécaniques (805 k€), des 170 budgets d'exploitation de parcs de stationnement (733 k€), des 35 budgets des abattoirs (595 k€) et des 313 budgets de gestion de ports ou d'aéroport (446 k€).

Cette dispersion et le faible nombre de budgets (au regard du nombre de communes) montrent que seules quelques communes font le choix de suivre ces activités par les budgets annexes ; la plupart maintiennent les dépenses concernées dans leur budget principal ou délèguent la compétence à un établissement public spécifique (cantine, parking, remontée mécanique, etc.).

3.3. Les budgets annexes facultatifs

3.3.1. Plus d'un tiers des budgets annexes sont facultatifs

Les budgets annexes sont obligatoires pour les opérations d'aménagement de zones industrielles et commerciales, les opérations d'aménagement et de vente de lotissements ainsi que pour les SPIC, à l'exception des services de distribution d'eau potable et d'assainissement, gérés sous la forme d'une régie simple ou directe, pour les communes de moins de 500 habitants.

Pour isoler les budgets annexes facultatifs ont été soustraits du Tableau 8 ci-dessus :

- ◆ les budgets établis selon l'instruction M4, qui retracent l'activité de SPIC ;
- ◆ les budgets d'aménagement correspondant aux codes 15 et 28, qui suivent l'instruction M14.

Puis ont été ajoutés les budgets des services de distribution d'eau potable et d'assainissement des communes de moins de 500 habitants, qui ne sont pas tenues d'établir un budget annexe.

Annexe I

Tableau 12 : Nombre et montants des budgets annexes facultatifs des communes par type d'activité en 2014

Code	Activités	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE	RRF moyennes/ budget
01	Eau et assainissement (non distincts)	2 169	39 147 446	68 508 150	96 036 588	67 646 219	31 585
02	Production et distribution d'énergie	35	10 308 238	10 755 609	4 498 322	4 578 753	307 303
03	Activités scolaires (hors 04)	77	17 816 306	17 779 981	12 687 862	14 111 004	230 909
04	Ramassage scolaire	34	438 880	544 982	33 137	0	16 029
05	Activités sanitaires (hors établissements M21)	105	18 055 537	19 809 584	16 769 516	12 118 861	188 663
06	Activités sociales (hors établissements M21)	0					
07	Activités culturelles	463	204 657 184	220 171 873	41 039 203	22 252 139	475 533
08	Activités sportives	108	25 960 542	28 676 446	36 077 641	32 026 073	265 523
09	Tourisme	292	25 935 959	30 358 095	16 358 216	8 498 466	103 966
0A	Assainissement (budget propre)	3 207	26 090 731	51 767 252	119 230 053	90 229 619	16 142
0E	Adduction ou distribution d'eau (budget propre)	2 402	46 007 346	69 536 572	67 891 302	49 865 945	28 949
10	Collecte et traitement des ordures ménagères	37	21 588 574	24 051 821	2 060 397	1 882 856	650 049
11	Cimetières et crématoriums	39	242 182	301 309	541 526	50 604	7 726
12	Abattoirs	3	147 304	377 663	224 146	0	125 888
13	Transport hors ramassage scolaire si individualisé	10	3 190 021	3 370 260	492 546	0	337 026
14	Entretien des voiries et du matériel de voirie	8	1 132 985	2 474 156	6 492 758	5 392 653	309 270
15	Aménagement de zones industrielles et artisanat	0					
16	Activités agricoles et forestières	982	67 945 567	78 261 809	18 355 655	4 675 341	79 696
17	Remontées mécaniques	7	2 262 120	3 528 468	2 087 125	1 538 268	504 067
18	Exploitation de parc de stationnement	29	13 847 887	15 717 892	11 499 669	7 720 011	541 996
19	Chauffage urbain	16	1 698 940	4 356 918	2 729 562	1 006 880	272 307
20	Foires, halles et marchés	40	6 629 582	6 567 716	1 107 819	509 608	164 193
21	Gestion des ports et aéroports	23	3 270 415	4 998 767	1 524 648	1 557 703	217 338
22	Ateliers relais	375	9 358 154	16 038 581	14 864 137	9 923 161	42 770
23	Cantines du premier degré	105	28 813 028	30 007 137	868 704	252 381	285 782
24	Laboratoires	0					
25	Protection et mise en valeur de l'environnement	40	2 099 698	2 278 587	4 389 955	1 456 957	56 965
26	Secours et lutte contre l'incendie	7	99 169	150 713	190 535	288 341	21 530
27	Cantines administratives	82	81 753 732	84 924 720	4 792 054	2 686 578	1 035 667
28	Lotissements d'habitation	0					
29	Camping (régime spic / M4)	59	4 607 900	5 570 136	1 371 674	482 728	94 409
30	Camping à but social (régime spa / M14)	167	15 000 599	18 364 292	3 528 937	1 979 964	109 966
31	Logements sociaux	315	10 730 150	15 163 223	16 900 577	14 680 872	48 137
32	Enfance (garderie, crèche, centre aéré...)	161	49 808 470	50 432 274	2 311 186	1 826 729	313 244
33	Aide aux personnes âgées	0					

Annexe I

Code	Activités	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE	RRF moyennes/ budget
34	NTIC (internet, câble, télévision...)	0					
35	Photovoltaïque	0					
38	Activités diverses (sauf chauffage urbain)	1 275	89 459 251	114 922 039	131 478 725	106 900 912	75 764
39	Si plusieurs activités non isolables	27	524 278	874 709	1 318 244		32 397
40	Administration générale	11	1 133 514	917 515	1 420 605	968 702	83 410
	Total	12 710	829 761 690	1 001 559 250	641 173 026	467 108 328	78 801

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Annexe I

Il apparaît que 12 710 budgets annexes, soit 36 % du total, sont facultatifs. Ils représentent, en fonctionnement, 22 % des recettes et 25 % des dépenses et totales des budgets annexes ; en investissement, 20 % des dépenses et 21 % des recettes. Les enjeux financiers qu'ils représentent sont donc moindres que ceux des budgets annexes obligatoires.

3.3.2. La grande majorité de ces budgets rendent compte de l'activité des services de distribution d'eau potable et d'assainissement de certaines communes de moins de 500 habitants

Ces communes sont dispensées de constituer un budget annexe, dès lors qu'elles produisent, en annexe au budget et au compte administratif, un état sommaire présentant, article par article, les montants de recettes et de dépenses affectés à ces services. En 2014, 7 778 budgets annexes ont cependant été établis par ces communes pour ces activités. La plupart d'entre elles ont constitué un budget unique pour l'eau et l'assainissement mais certaines ont distingué les deux activités dans des budgets séparés.

Tableau 13 : Budgets annexes communaux facultatifs des services d'eau et d'assainissement

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Budgets facultatifs	7 778	106 743 366	162 096 543	165 988 287	119 395 020
Total budgets eau et assainissement	18 385	1 294 803 344	2 204 016 438	2 026 123 689	1 196 689 119
Part des budgets facultatifs (en %)	42	8	7	8	10

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP. Total des codes 01, 0A, 0E.

Si ces budgets facultatifs sont très nombreux, les services sont également de très petite taille. **Ainsi, ces budgets annexes représentent 42% du nombre total de budgets eau et assainissement mais seulement 8 % de leurs recettes totales.** En moyenne, ils ne portent que 21 k€ de recettes de fonctionnement.

3.3.3. La plupart des budgets annexes facultatifs porte des montants très faibles

Près de 11 000 budgets annexes facultatifs portent moins de 100 k€ en recettes et dépenses de fonctionnement. Ils permettent de suivre les activités présentées dans le Tableau 14.

Tableau 14 : Activités pour lesquelles les montants moyens de recettes des budgets annexes facultatifs sont inférieurs à 100 k€

	Nombre	Montant moyen de RRF	Montant moyen de DRF
Cimetières et crématoriums	39	7 726	6 210
Ramassage scolaire	34	16 029	12 908
Assainissement (budget propre)	3 207	16 142	8 136
Secours et lutte contre l'incendie	7	21 530	14 167
Adduction ou distribution d'eau (budget propre)	2 402	28 949	19 154
Eau et assainissement (non distincts)	2 169	31 585	18 049
Si plusieurs activités non isolables**	27	32 397	19 418
Ateliers relais	375	42 770	24 955
Logements sociaux	315	48 137	34 064
Protection et mise en valeur de l'environnement	40	56 965	52 492
Activités diverses (sauf chauffage urbain)	1 275	75 764	57 136
Activités agricoles et forestières	982	79 696	69 191
Camping (régime spic / M4)	59	94 409	78 100

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Annexe I

Un deuxième groupe d'activités rassemble 1 150 budgets dont les montants moyens de recettes sont compris entre 100 et 400 k€ :

Tableau 15 : Activités pour lesquelles les montants moyens de recettes des budgets annexes sont compris entre 100 k€ et 400 k€

	Nombre	Montant moyen de RRF	Montant moyen de DRF
Tourisme	292	103 966	88 822
Camping à but social (régime spa / M14)	167	109 966	89 824
Abattoirs	3	125 888	49 101
Foires, halles et marchés	40	164 193	165 740
Activités sanitaires (hors établissements M21)	105	188 663	171 957
Gestion des ports et aéroports	23	217 338	142 192
Activités scolaires (hors 04)	77	230 909	231 381
Activités sportives	108	265 523	240 375
Chauffage urbain	16	272 307	106 184
Cantines du premier degré	105	285 782	274 410
Production et distribution d'énergie	35	307 303	294 521
Entretien des voiries et du matériel de voirie	8	309 270	141 623
Enfance (garderie, crèche, petite enfance...)	161	313 244	309 369
Transport hors ramassage scolaire si individualisé	10	337 026	319 002

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

S'agissant de l'investissement, 152 services présentent des dépenses moyennes supérieures à 200 k€ ; pour 1 565 services, elles sont comprises entre 100 k€ et 200 k€ ; elles sont inférieures à 100 000 € pour les 11 000 restants.

3.3.4. S'agissant du fonctionnement, les montants financiers par service les plus élevés se concentrent sur cinq activités et 618 budgets annexes

Pour 5 activités, les montants moyens de recettes réelles de fonctionnement sont supérieurs à 400 k€.

Il s'agit, en premier lieu, des services chargés de gérer des activités culturelles, en particulier des théâtres bénéficiant de subventions d'équilibre. Ils sont identifiés par les communes comme des services publics administratifs et leurs budgets suivent donc l'instruction M14. En 2014, 463 BA de ce type représentaient un total de 220 M € de recettes de fonctionnement, soit 4,6 % des recettes totales des BA. Le montant moyen des recettes par budget était de 475 k€.

Outre les activités culturelles, quatre autres activités représentent des montants significatifs concentrés sur un petit nombre de budgets : les cantines administratives (85 M € de recettes pour 82 services) ; la collecte et le traitement des ordures ménagères (24 M€ pour 37 services) ; l'exploitation de parcs de stationnement (16 M € pour 29 services) ; les remontées mécaniques (2 M € pour sept services).

Tableau 16 : Activités pour lesquelles les montants moyens de recettes des budgets annexes sont supérieurs à 400 k€

	Nombre	Montant moyen de RRF	Montant moyen de DRF
Activités culturelles	463	475 533	442 024
Remontées mécaniques	7	504 067	323 160
Exploitation de parc de stationnement	29	541 996	477 513
Collecte et traitement des ordures ménagères	37	650 049	583 475
Cantines administratives	82	1 035 667	996 997

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Annexe I

3.3.5. Le choix d'une nomenclature budgétaire pour établir un budget annexe ou d'un code référençant l'activité est parfois aléatoire

Le choix d'une nomenclature comptable est fondamental pour isoler les budgets annexes facultatifs, parce qu'elle recouvre la distinction entre SPIC et SPA. Or, on constate que, pour la quasi totalité des activités, les budgets annexes peuvent être établis soit en M4 soit en M14 (voir Tableau 17).

Ce n'est pas surprenant pour la collecte et le traitement des ordures ménagères. Si 39 % des budgets annexes ont été établis en M14, on peut supposer qu'ils retracent l'activité de services financés par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui sont des services publics administratifs. Les communes auraient pu inclure les crédits correspondants dans leur budget principal mais ont préféré constituer un budget annexe pour suivre l'activité. Les budgets annexes établis en M4 représentent 61 % du nombre total (mais 49 % des recettes totales). On peut supposer qu'il s'agit des services financés par la redevance, donc des SPIC, pour lesquels les budgets annexes sont obligatoires.

Pour d'autres catégories, le caractère administratif du service résulte également du choix de la collectivité. Par exemple, dans la catégorie « foires, halles et salons », le budget est en M14 (40 budgets de ce type) ou en M4 (24), en fonction du mode de financement des structures.

Toutefois, le code d'activité et la nomenclature budgétaire retenus par les communes pour établir leurs budgets annexes ne traduisent pas toujours la nature juridique du service. Ainsi, les communes doivent distinguer, dans l'ensemble des activités, les campings « à but social », relevant de la M14, des campings majoritairement financés par les contributions des usagers, qui relèvent du régime SPIC et donc de l'instruction M4. Or, 23 budgets annexes (soit 12 %) des campings classés comme SPA suivent l'instruction M4 et, à l'inverse, 59 budgets annexes (soit 14 %) des campings classés comme SPIC suivent l'instruction M14.

Il est également difficile de savoir pourquoi les budgets suivants ont été établis en M4 :

- ◆ deux budgets annexes de la catégorie « activités scolaires » (sur 79);
- ◆ un budget annexe d'entretien des voiries et du matériel de voirie (sur 9) ;
- ◆ un budget annexe des services d'incendie et de secours (sur 8) ;
- ◆ cinq budgets annexes de logements sociaux (sur 320).

Le choix d'une nomenclature ou le classement du service en SPIC ou en SPA est ainsi parfois erroné. La possibilité de tirer des conclusions sur la nature – administrative ou industrielle et commerciale – du service, à partir des données statistiques budgétaires, est donc limitée.

Annexe I

Tableau 17 : Part respective des budgets annexes des communes établis selon la nomenclature M14 et selon la nomenclature M4

code	Activités	Nombre				Recettes			
		Total BA	BA M14 facultatifs	BA M4	Part M14 facultatifs (en %)	RFF totales	RRF M14 facultatifs	RRF M4	Part M14 facultatifs (en %)
01	Eau et assainissement (non distincts)	4 424	2 169	2 255	49	549 151 414	68 508 150	480 643 264	12
02	Production et distribution d'énergie	595	35	560	6	78 697 764	10 755 609	67 942 155	14
03	Activités scolaires (hors 04)	79	77	2	97	17 820 369	17 779 981	40 388	100
04	Ramassage scolaire	570	34	536	6	20 167 565	544 982	19 622 583	3
05	Activités sanitaires (hors établissements M21)	131	105	26	80	41 442 443	19 809 584	21 632 859	48
06	Activités sociales (hors établissements M21)	79	0	79	0	31 088 467	0	31 088 467	0
07	Activités culturelles	605	463	142	77	269 863 156	220 171 873	49 691 283	82
08	Activités sportives	212	108	104	51	59 177 506	28 676 446	30 501 060	48
09	Tourisme	463	292	171	63	78 169 019	30 358 095	47 810 924	39
0A	Assainissement (budget propre)	8 954	3 207	5 747	36	861 926 786	51 767 252	810 159 534	6
0E	Adduction ou distribution d'eau (budget propre)	5 007	2 402	2 605	48	792 938 238	69 536 572	723 401 666	9
10	Collecte et traitement des ordures ménagères	96	37	59	39	47 540 047	24 051 821	23 488 226	51
11	Cimetières et crématoriums	571	39	532	7	48 311 939	301 309	48 010 630	1
12	Abattoirs	35	3	32	9	20 831 790	377 663	20 454 127	2
13	Transport hors ramassage scolaire si individualisé	204	10	194	5	73 101 080	3 370 260	69 730 820	5
14	Entretien des voiries et du matériel de voirie	9	8	1	89	2 488 842	2 474 156	14 686	99
15	Aménagement de zones industrielles et artisanat	2 105	0	2 105	0	275 715 661	0	0	0
16	Activités agricoles et forestières	1 007	982	25	98	80 166 507	78 261 809	1 904 698	98
17	Remontées mécaniques	61	7	54	11	49 112 510	3 528 468	45 584 042	7
18	Exploitation de parc de stationnement	170	29	141	17	124 624 404	15 717 892	108 906 512	13
19	Chauffage urbain	160	16	144	10	30 756 186	4 356 918	26 399 268	14
20	Foires, halles et marchés	68	40	28	59	20 598 678	6 567 716	14 030 962	32
21	Gestion des ports et aéroports	313	23	290	7	139 593 668	4 998 767	134 594 901	4
22	Ateliers relais	411	375	36	91	17 748 320	16 038 581	1 709 739	90
23	Cantines du premier degré	115	105	10	91	37 186 951	30 007 137	7 179 814	81
24	Laboratoire municipal	3	0	3	0	2 270 713	0	2 270 713	0

Annexe I

code	Activités	Nombre				Recettes			
		Total BA	BA M14 facultatifs	BA M4	Part M14 facultatifs (en %)	RFF totales	RRF M14 facultatifs	RRF M4	Part M14 facultatifs (en %)
25	Protection et mise en valeur de l'environnement	47	40	7	85	5 215 383	2 278 587	2 936 796	44
26	Secours et lutte contre l'incendie	8	7	1	88	189 503	150 713	38 790	80
27	Cantines administratives	90	82	8	91	88 770 645	84 924 720	3 845 925	96
28	Lotissements d'habitation	6 258	0	0	0	385 581 414	0	0	0
29	Camping (régime spic / M4)	424	59	365	14	67 389 823	5 570 136	61 819 687	8
30	Camping à but social (régime spa / M14)	190	167	23	88	27 684 613	18 364 292	9 320 321	66
31	Logements sociaux	320	315	5	98	15 457 790	15 163 223	294 567	98
32	Enfance (garderie, crèche, centre aéré...)	166	161	5	97	51 463 468	50 432 274	1 031 194	98
33	Personnes âgées*	75	0	75	0	16 196 661	0	16 196 661	0
34	NTIC (internet, câble, télévision...)	5	0	5	0	120 222	0	120 222	0
35	Photovoltaïque	26	0	26	0	281 200	0	281 200	0
38	Activités diverses (sauf chauffage urbain)	1618	1 275	343	79	140 646 126	114 922 039	25 724 087	82
39	Si plusieurs activités non isolables	31	27	4	87	973 891	874 709	99 182	90
40	Administration générale**	12	11	2	92	922 457	917 515	4 942	99
	Total	35 718	12 710	23 007	36	4 571 383 219	1 001 559 249	3 569 823 970	22

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Annexe I

3.3.6. La volonté de suivre les activités soumises à TVA peut expliquer le recours aux budgets annexes facultatifs

Sur la totalité des 12 710 budgets annexes facultatifs, 4 943 retracent des activités ou des opérations soumises à la TVA, soit 38,9 %.

Toutefois, selon l'activité, cette part peut être beaucoup plus élevée : c'est notamment le cas pour les campings, les ateliers-relais, la production d'énergie, les activités agricoles et forestières, les « activités diverses ». Dans tous les cas il s'agit normalement de SPA dont une part de l'activité est commerciale.

Tableau 18 : Part des services ou opérations soumises à TVA dans les budgets annexes des communes selon l'activité

Code	Activité	BA facultatifs	Service ou opérations soumis à TVA	%
1	Eau et assainissement (non distincts)	2 169	420	19,4
2	Production et distribution d'énergie	35	29	82,9
3	Activités scolaires (hors 04)	77	1	1,3
4	Ramassage scolaire	34	0	0
5	Activités sanitaires (hors établissements M21)	105	67	63,8
7	Activités culturelles	463	294	63,5
8	Activités sportives	108	59	54,6
9	Tourisme	292	139	47,6
0A	Assainissement (budget propre)	3 207	783	24,4
0E	Adduction ou distribution d'eau (budget propre)	2 402	348	14,5
10	Collecte et traitement des ordures ménagères	37	0	0
11	Cimetières et crématoriums	39	27	69,2
12	Abattoirs	3	2	66,7
13	Transport hors ramassage scolaire individualisé	10	4	40,0
14	Entretien des voiries et du matériel de voirie	8	4	50,0
16	Activités agricoles et forestières	982	881	89,7
17	Remontées mécaniques	7	5	71,4
18	Exploitation de parc de stationnement	29	23	79,3
19	Chauffage urbain	16	13	81,3
20	Foires, halles et marchés	40	37	92,5
21	Gestion des ports et aéroports	23	13	56,5
22	Ateliers relais	375	317	84,5
23	Cantines du premier degré	105	19	18,1
25	Protection et mise en valeur de l'environnement	40	12	30,0
26	Secours et lutte contre l'incendie	7	0	0
27	Cantines administratives	82	59	72,0
29	Camping (régime spic / M4)	59	46	78,0
30	Camping à but social (régime spa / M14)	167	143	85,6
31	Logements sociaux	315	142	45,1
32	Enfance (garderie, crèche, petite enfance...)	161	10	6,2
38	Activités diverses (sauf chauffage urbain)	1 275	1 023	80,2
39	Si plusieurs activités non isolables	27	20	74,1
40	Administration générale	11	3	27,2
-	TOTAL	12 710	4 943	38,9

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Annexe I

Le recours au budget annexe peut donc être un moyen de fiabiliser, dans un compte séparé, les montants soumis à la taxe. Ces budgets annexes étant « *recommandés* » pour suivre des opérations soumises à la TVA par l'instruction M14, il est également possible qu'ils soient établis à la demande du comptable public.

3.4. Nombre et caractéristiques des budgets selon la taille des communes

Quatre strates de communes ont été retenues pour conduire l'analyse :

- ◆ les communes de moins de 500 habitants, pour lesquelles le nombre de budgets annexes devrait être faible ;
- ◆ les communes de plus de 500 habitants et de moins de 3 000 habitants, dont les budgets annexes des SPIC ne sont pas soumis à l'obligation d'équilibre ;
- ◆ les communes de plus de 3 000 habitants et de moins de 10 000 habitants ;
- ◆ les communes de plus de 10 000 habitants.

Afin de déterminer le poids des budgets annexes en fonction de la population communale, la somme des recettes et dépenses des budgets annexes a été calculée pour chaque strate, puis rapportée à la somme des recettes et dépenses de l'ensemble des budgets principaux.

Annexe I

Tableau 19 : Nombre et montants des budgets par strate de communes

Communes de moins de 500 habitants	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Budgets annexes	11 293	206 303 469	299 410 243	330 204 360	242 633 248
Budgets principaux	19 650	2 663 981 884	3 495 555 737	1 860 285 005	1 060 892 131
BA/BP	0,57	8%	9%	18%	23%
Communes entre 500 habitants et 3 000 habitants	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Budgets annexes	16 916	907 207 036	1 312 403 609	1 053 999 060	740 091 161
Budgets principaux	13 490	10 158 555 173	12 734 096 358	6 095 217 535	3 349 518 600
BA/BP	1,25	9%	10%	17%	22%
Communes entre 3 000 et 10 000 habitants	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Budgets annexes	5 207	774 394 350	1 063 662 331	695 389 098	441 780 031
Budgets principaux	2 624	12 474 840 864	14 816 295 000	5 587 090 302	3 056 611 563
BA/BP	1,99	6%	7%	12%	14%
Communes de plus de 10 000 habitants	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Budgets annexes	2 297	1 423 852 600	1 894 958 917	1 179 069 429	748 836 105
Budgets principaux	998	43 819 549 434	49 103 020 672	16 242 394 124	10 577 075 976
BA/BP	2,3	3%	4%	7%	7%
Total	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Budgets annexes	35 713	3 311 757 455	4 570 435 100	3 258 661 947	2 173 340 545
Budgets principaux	36 762	69 116 927 355	80 148 967 766	29 784 986 967	18 044 098 271
BA/BP	0,97	5%	6%	11%	12%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Nota : Par rapport au Tableau 8 ci-dessus, quatre communes n'ont pu être prises en compte : leur population était nulle alors qu'elles disposaient d'un budget principal et d'un budget annexe. Ces communes ont été fusionnées pour former des communes nouvelles mais leur fusion a été annulée par le tribunal administratif. Elles ont donc été recréées au 1^{er} janvier 2014. Leur population n'a pas été renseignée dans l'application pour le suivi comptable de l'exercice 2014.

Annexe I

3.4.1. Le nombre moyen et le montant moyen des recettes des budgets annexes croissent nettement avec la taille des communes

Le ratio national moyen « budget annexe/budget principal » est de 1.

Pour les 19 650 communes de moins de 500 habitants, 11 293 budgets annexes ont été établis, soit un ratio de 0,57.

Les communes de moins de 500 habitants sont, en effet, dispensées de constituer un budget annexe pour leurs services de distribution d'eau et leurs services d'assainissement. Toutefois, en 2014, 7 778 budgets annexes ont été établis par ces communes sur ce secteur.

Le ratio croît nettement pour les communes comptant entre 500 et 3 000 habitants (1,25 budget annexe par commune). Il est de 2 pour les communes comptant plus de 3 000 habitants et moins de 10 000 habitants ; de 2,3 pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Il en est de même pour la taille des services et les montants financiers portés par les budgets annexes.

Tableau 20 : Recettes moyennes des budgets annexes par strate de communes

Communes	RRF moyennes/BA
de moins de 500 habitants	26 513
entre 500 et 3 000 habitants	77 584
entre 3 000 et 10 000 habitants	204 275
de plus de 10 000 habitants	824 971
Montant moyen toutes communes	127 977

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

3.4.2. En revanche, plus petite est la commune, plus les recettes portées par les budgets annexes sont élevées par rapport à celles du budget principal

Si, en valeurs absolues, la corrélation attendue entre taille des communes, d'une part, nombre et importance des crédits portés par les budgets annexes est vérifiée, la relation est inverse s'agissant du poids des budgets annexes dans les finances des communes. **Pour les plus petites, les recettes moyennes des budgets annexes représentent 15 % du total des recettes des budgets principaux. Pour les plus grandes, malgré des montants beaucoup plus importants, le rapport n'est que de 2 %.**

Tableau 21 : Recettes moyennes des budgets annexes et des budgets principaux par strate de communes

Communes	RRF moyennes/BA	RRF moyennes/BP	%
de moins de 500 habitants	26 513	177 891	15
entre 500 et 3 000 habitants	77 584	943 966	8
entre 3 000 et 10 000 habitants	204 275	5 646 454	4
de plus de 10 000 habitants	824 971	49 201 424	2
Moyenne	127 977	2 180 212	6

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

3.4.3. Dans chaque strate se retrouve une grande diversité d'activités

Hors eau-assainissement et aménagement de zones industrielles et lotissement, toujours majoritaires, aucune activité particulière ne se distingue en fonction de la taille des communes.

Annexe I

Si l'on observe les plus grandes d'entre elles, soit les 34 communes de plus de 100 000 habitants, *a priori* les plus proches en termes de besoins et d'activités, et leurs 152 budgets annexes, la diversité des choix est patente :

- ◆ 16 ont établi 22 budgets (de un à trois par commune) pour les services de pompes funèbres ;
- ◆ 14 ont établi un budget eau et/ou assainissement ; pour les autres, l'activité a été transférée à un EPCI à fiscalité propre ;
- ◆ 12 ont individualisé une ou plusieurs opérations d'aménagement de zones industrielles ; sur un total de 34 budgets annexes de ce type, 12 relèvent de la commune de Rennes, 7 de celle du Havre ;
- ◆ 12 disposent d'un budget pour un ou plusieurs services culturels, le plus souvent des théâtres ; l'un de ces budgets est inactif ;
- ◆ 7 pour des parcs de stationnement ;
- ◆ 7 pour des « activités diverses » (6 budgets annexes de ce type pour Clermont-Ferrand), certains des budgets étant explicitement destinés à suivre des activités soumises à la TVA.

Ainsi, les plus grandes villes illustrent une situation qui se retrouve sur l'ensemble du territoire, la difficulté à trouver une cohérence dans le recours aux budgets annexes facultatifs : les services publics concernés sont tantôt suivis par un budget annexe, tantôt par une annexe au budget principal, tantôt ils sont assurés par un EPCI, tantôt par un syndicat.

3.5. Nombre de budgets annexes par commune

La diversité des choix des communes se retrouve si l'on examine le nombre de budgets annexes qu'elles ont respectivement établis.

Un grand nombre de communes, précisément 16 339, soit 44 %, n'ont pas de budget annexe. Majoritairement, il s'agit des communes de moins de 500 habitants et des communes qui ont transféré leurs activités au sein d'un EPCI.

A l'autre extrémité, 4 870 communes comptent 5 budgets annexes ou plus avec un maximum de 20 pour une commune.

La plupart des communes qui ont constitué le plus de budgets annexes l'ont fait pour individualiser leurs opérations d'aménagement, par exemple Rennes (17 budgets annexes sur 20) ou Vitré (13 sur 17). Certaines, cependant, y ont recouru pour un grand nombre d'activités de nature diverse, par exemple Capbreton (15 budgets annexes) ou Mende (14).

Annexe I

Tableau 22 : Nombre de budgets annexes par commune en 2014

Nombre de BA/commune	Nombre de communes	Part du total (en %)	Total BA
0	16 339	44,4	0
1	11 951	32,5	11 951
2	4 949	13,5	9 898
3	1 903	5,2	5 709
4	834	2,3	3 336
5	408	1,1	2 040
6	175	0,5	1 050
7	93	0,3	651
8	48	0,1	384
9	26	0,1	234
10	16	0,0	160
11	9	0,0	99
12	5	0,0	60
13	5	0,0	65
14	2	0,0	28
15	1	0,0	15
17	1	0,0	17
20	1	0,0	20
TOTAL	36 766	100,0	35 717

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

4. Les groupements à fiscalité propre

En 2014, les groupements à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) ont établi 8 968 budgets annexes. En moyenne, chaque groupement a 4,2 budgets annexes.

Tableau 23 : Nombre et montants financiers des budgets annexes des groupements à fiscalité propres en 2014

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
BA	8 968	8 685 724 650	10 870 339 938	5 220 659 852	2 886 870 713
BP	2 152	21 084 145 184	25 837 109 116	11 655 436 338	6 096 249 936
Total	11 120	29 769 869 833	36 707 449 054	16 876 096 189	8 983 120 649
BA/BP	4,2	41,2%	42,1%	44,8%	47,4%
BA/total	0,8	29,2%	29,6%	30,9%	32,1%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Par rapport aux communes, les budgets annexes sont en valeur relative plus nombreux : pour les groupements, 8 budgets sur 10 sont des budgets annexes ; 5 sur 10 pour les communes.

Ces budgets représentent :

- ◆ 30 % des recettes de fonctionnement totales des groupements (6 % pour les communes) ;
- ◆ 29 % de leurs dépenses de fonctionnement (5 %) ;
- ◆ 31 % des emplois d'investissement (10 %) ;
- ◆ 32 % des ressources d'investissement (11 %).

Les montants moyens (1,21 M€ de recettes de fonctionnement ; 969 K€ de dépenses) sont dix fois plus élevés que ceux des budgets annexes communaux.

4.1. Les catégories de budgets annexes

La répartition détaillée du nombre et des montants financiers des budgets annexes par activité est donnée dans le tableau 25 *infra*.

4.1.1. Deux-tiers des budgets annexes et près de 90 % de leurs recettes se concentrent sur quatre activités

Comme les communes, les groupements comptent un grand nombre de budgets annexes retraçant l'activité des services de distribution d'eau et d'assainissement ainsi que l'aménagement de zones commerciales mais, s'agissant du fonctionnement, la majorité des dépenses et une très grande part des recettes proviennent des activités des services de transports de personnes d'une part, de collecte et de traitement des ordures ménagères, d'autre part :

Tableau 24 : Part du nombre de budgets annexes et de leurs montants financiers pour les quatre activités principales retracée par ces budgets (en %)

BA Groupements EPCI-FP	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Transport hors ramassage scolaire si individualisé	2,4	37,0	35,0	26,7	24,8
Collecte et traitement des ordures ménagères	8,0	23,5	20,7	5,2	3,5
Eau et assainissement	20,5	21,5	26,9	43,1	38,0
Aménagement de zones industrielles et artisanat	33,2	6,6	6,6	10,7	16,5
Total	64,1	88,6	89,2	85,6	82,8

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Tableau 25 : Budgets annexes des groupements à fiscalité propre par type d'activité en 2014

code	BA Groupements EPCI-FP	Nombre	%	DRF	%	RRF	%	DRE	%	RRE	%
1	Adduction ou distribution eau et assainissement	55	0,6	43 661 261	0,5	73 373 938	0,7	102 432 748	2,0	77 984 637	2,7
2	Production et distribution d'énergie	96	1,1	5 864 518	0,1	9 966 111	0,1	10 402 148	0,2	6 549 129	0,2
3	Activités scolaires (sauf cantines scolaires)	57	0,6	36 928 404	0,4	40 770 384	0,4	28 236 027	0,5	20 256 252	0,7
4	Ramassage scolaire	112	1,2	146 609 713	1,7	152 460 548	1,4	9 631 984	0,2	3 646 007	0,1
5	Activités sanitaires (hors M21)	95	1,1	8 396 794	0,1	11 544 884	0,1	26 464 486	0,5	21 723 717	0,8
6	Activités sociales (hors M21)	63	0,7	17 753 666	0,2	20 084 860	0,2	15 819 807	0,3	11 886 020	0,4
7	Activités culturelles	199	2,2	92 823 705	1,1	103 602 309	1,0	80 105 947	1,5	62 808 076	2,2
8	Activités sportives (sauf remontées mécaniques)	164	1,8	93 058 168	1,1	113 261 774	1,0	102 741 557	2,0	64 924 818	2,2
9	Tourisme	274	3,1	45 939 195	0,5	51 313 948	0,5	18 857 049	0,4	10 048 445	0,3
0A	Assainissement (budget propre)	1 514	16,9	1 175 779 896	13,5	1 926 140 893	17,7	1 554 103 624	29,8	767 007 168	26,6
0E	Adduction ou distribution d'eau (budget propre)	271	3,0	649 916 653	7,5	920 187 690	8,5	590 964 943	11,3	252 083 515	8,7
10	Collecte et traitement des ordures ménagères	714	8,0	2 039 692 075	23,5	2 249 708 452	20,7	270 319 322	5,2	99 954 315	3,5
11	Pompes funèbres (cimetières et crématoriums)	35	0,4	11 124 245	0,1	15 446 077	0,1	10 239 912	0,2	2 493 044	0,1
12	Abattoirs	29	0,3	12 201 985	0,1	14 543 475	0,1	6 646 015	0,1	1 888 587	0,1
13	Transport hors ramassage scolaire individualisé	215	2,4	3 214 208 629	37,0	3 801 242 295	35,0	1 392 741 681	26,7	715 762 981	24,8
14	Entretien des voiries et du matériel de voirie	47	0,5	9 569 381	0,1	14 087 155	0,1	10 744 198	0,2	5 821 037	0,2
15	Aménagement de zones industrielles et artisanat	2 978	33,2	570 112 725	6,6	721 037 638	6,6	558 886 628	10,7	477 315 860	16,5
16	Activités agricoles et forestières	42	0,5	4 364 514	0,1	5 565 747	0,1	5 549 636	0,1	5 441 203	0,2
17	Remontées mécaniques	19	0,2	23 187 422	0,3	29 690 794	0,3	18 152 543	0,3	7 722 840	0,3
18	Exploitation de parc de stationnement	19	0,2	11 236 802	0,1	18 782 867	0,2	9 430 704	0,2	5 752 391	0,2
19	Chauffage urbain	28	0,3	9 516 867	0,1	12 085 830	0,1	21 091 823	0,4	10 496 854	0,4
20	Foires, halles et marchés	25	0,3	13 206 287	0,2	17 482 964	0,2	35 474 965	0,7	26 860 601	0,9
21	Gestion des ports et aéroports	59	0,7	22 030 218	0,3	28 171 466	0,3	17 991 484	0,3	9 067 483	0,3
22	Ateliers relais	497	5,5	30 187 884	0,3	65 773 790	0,6	104 481 577	2,0	56 492 738	2,0
23	Cantines du 1° degré	8	0,1	4 005 461	0,0	4 431 413	0,0	264 443	0,0	73 145	0,0
25	Protection et mise en valeur de l'environnement	49	0,5	63 085 801	0,7	67 341 065	0,6	18 004 233	0,3	10 829 934	0,4
26	Secours et lutte contre l'incendie	4	0,0	485 251	0,0	561 757	0,0	385 075	0,0	1 636 112	0,1
27	Cantine administrative	18	0,2	16 938 087	0,2	17 840 059	0,2	1 197 392	0,0	697 841	0,0
28	Lotissements d'habitation	311	3,5	34 606 188	0,4	34 589 327	0,3	20 154 865	0,4	14 664 409	0,5
29	Camping (régime spic / M4)	34	0,4	3 376 391	0,0	4 523 011	0,0	2 981 951	0,1	3 703 024	0,1
30	Camping à but social (régime spa / M14)	17	0,2	3 069 181	0,0	3 420 985	0,0	870 373	0,0	131 969	0,0
31	Logements sociaux	50	0,6	2 139 590	0,0	3 066 765	0,0	6 330 939	0,1	3 820 250	0,1
32	Enfance	117	1,3	64 314 120	0,7	64 413 696	0,6	12 380 408	0,2	9 320 819	0,3
33	Personnes âgées	66	0,7	12 561 432	0,1	13 143 050	0,1	4 394 134	0,1	3 417 913	0,1
34	NTIC (internet, câble, télévision,...)	2	0,0	49 099	0,0	96 378	0,0	847 483	0,0	1 909 977	0,1
35	Photovoltaïque	3	0,0	1 620	0,0	28 364	0,0	1 800	0,0	0	0,0
38	Activités diverses (enlever chauffage urbain)	647	7,2	183 327 183	2,1	226 756 680	2,1	145 220 374	2,8	109 795 212	3,8

Annexe I

code	BA Groupements EPCI-FP	Nombre	%	DRF	%	RRF	%	DRE	%	RRE	%
39	Si plusieurs activités non isolables	24	0,3	3 771 080	0,0	5 626 981	0,1%	3 928 059	0,1	2 318 288	0,1
3	Non identifié	1	0,0	10 214	0,0	23 837	0,0%	41 149	0,0	-	0,0
4	Non identifié	1	0,0	158 445	0,0	158 872	0,0%	1 260	0,0	-	0,0
40	Administration générale	8	0,1	6 450 831	0,1	7 969 218	0,1%	2 126 677	0,0	564 103	0,0
-	Total général	8 968	-	8 685 724 650		10 870 339 938	-	5 220 65 852	-	2 886 870 713	-

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Annexe I

4.1.2. Les budgets annexes de transports de personnes et de collecte et de traitement des ordures ménagères concentrent, sur 10 % des budgets annexes, plus de 60 % des recettes de fonctionnement

La taille des services et l'importance des budgets sont, pour ces activités, sans commune mesure avec ceux des communes : un montant moyen de 17,7 M€ de recettes pour les 215 services de transports urbains, de 3,15 M€ pour les 714 services de collecte et de traitement des ordures ménagères.

Tableau 26 : Montants moyens des budgets annexes des groupements par type d'activité

BA Groupements EPCI-FP	Nombre	DRF moyennes / budget	RRF moyennes / budget	DRE moyennes / budget	RRE moyennes / budget
Transport hors ramassage scolaire	215	14 949 808	17 680 197	6 477 868	3 329 130
Collecte et traitement ordures ménagères	714	2 856 712	3 150 852	378 598	139 992
eau et assainissement	1 840	1 015 955	1 586 795	1 221 468	596 237
Remontées mécaniques	19	1 220 391	1 562 673	955 397	406 465
Protection- mise en valeur environnement	49	1 287 465	1 374 307	367 433	221 019
Ramassage scolaire	112	1 309 015	1 361 255	86 000	32 554
Cantine administrative	18	941 005	991 114	66 522	38769
Exploitation de parc de stationnement	19	591 411	988 572	496 353	302 757
Activités scolaires	57	647 867	715 270	495 369	355 373
Foires, halles et marchés	25	528 251	699 319	1 418 999	1 074 424
Activités sportives	164	567 428	690 621	626 473	395 883
Cantines du 1° degré	8	500 683	553 927	33 055	9 143
Enfance	117	549 693	550 544	105 815	79 665
Activités culturelles	199	466 451	520 615	402 542	315 618
Abattoirs	29	420 758	501 499	229 173	65 124
Gestion des ports et aéroports	59	373 394	477 482	304 940	153 686
Pompes funèbres	35	317 836	441 316	292569	71 230
Chauffage urbain	28	339 888	431 637	753 279	374 888
Activités diverses	647	283 350	350 474	224 452	169 699
Activités sociales (hors M21)	63	281 804	318 807	251108	188 667
Entretien des voiries et matériel de voirie	47	203 604	299 727	228 600	123 852
Aménagement zones industrielles	2 978	191 441	242 121	187 672	160 281
Si plusieurs activités non isolables	24	157 128	234 458	163 669	96 595
Camping à but social (régime spa / M14)	17	180 540	201 234	51 198	7 763
Personnes âgées	66	190 325	199 137	66 578	51 787
Tourisme	274	167 661	187 277	68 821	36 673
Secours et lutte contre l'incendie	4	121 313	140 439	96 269	409 028
Camping (régime spic / M4)	34	99 306	133 030	87 704	108 912
Activités agricoles et forestières	42	103 917	132 518	132 134	129 552
Ateliers relais	497	60 740	132342	210 225	113 667
Activités sanitaires (hors M21)	95	88 387	121 525	278 574	228 671
Lotissements d'habitation	311	111 274	111 220	64 807	47 152
Production et distribution d'énergie	96	61 089	103 814	108 356	68 220
Logements sociaux	50	42 792	61 335	126 619	76 405
Total général	8 968	968 524	1 212 125	582 143	321 908

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Annexe I

4.2. Les budgets annexes facultatifs

Pour isoler les budgets annexes facultatifs, ont été soustraits du tableau 25 ci-dessus :

- ◆ les 3 351 budgets établis selon l'instruction M4, applicable aux budgets des SPIC ;
- ◆ les 3 289 budgets d'aménagement correspondant aux codes 15 et 28, qui suivent l'instruction M14 mais qui sont obligatoires.

4.2.1. Un quart des budgets annexes des groupements sont facultatifs

Le total des budgets annexes facultatifs est de 2 328, soit 26 % de l'ensemble des BA des groupements.

Tableau 27 : Nombre et montants des budgets annexes facultatifs des groupements

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Budgets facultatifs	2 328	2 191 092 008	2 480 004 334	785 925 408	442 204 571
Total des budgets annexes	8 968	8 685 724 650	10 870 339 938	5 220 659 852	2 886 870 713
Budget annexes facultatifs/budgets annexes	26%	25,2 %	22,8 %	15,1 %	15,3 %
Total des budgets principaux	2 152	21 084 145 184	25 837 109 116	11 655 436 338	6 096 249 936
Budgets annexes facultatifs/Budgets principaux	1,08	10,4%	9,6%	6,7%	7,3%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

L'eau et l'assainissement, les activités sociales (hors établissements relevant de l'instruction M21), et les services aux personnes âgées sont traités comme des SPIC (tous les budgets sont en M4) ; les laboratoires et les services de secours et lutte contre l'incendie comme des SPA (M14).

Pour les autres activités, les deux nomenclatures sont utilisées et les services se partagent donc entre SPIC et SPA. Toutefois, comme pour les communes, les choix de codage de l'activité ou les choix de nomenclature peuvent être erronés (voir tableau 28)⁷.

⁷ Les mêmes confusions se rencontrent sur les campings : le budget de certains campings à caractère social suit la M4 des SPIC ; des campings commerciaux suivent la M14.

Annexe I

Tableau 28 : Part respective des budgets annexes des groupements établis selon la nomenclature M14 et selon la nomenclature M4

	Activités	Nombre				Recettes			
		Total BA	BA M14 facultatifs	BA M4	Part M14 facultatifs (en %)	RRF totales	RRF M14 facultatifs	RRF M4	Part M14 facultatifs (en %)
	Eau et assainissement	1 840	8	1 832	0,4	2 919 702 521	4 599 958	2 915 102 563	0,2
02	Production et distribution d'énergie	96	7	89	7,3	9 966 111	1 471 117	8 494 994	14,8
03	Activités scolaires (sauf cantines scolaires)	57	54	3	94,7	40 770 384	40 439 094	331 290	99,2
04	Ramassage scolaire	112	12	100	10,7	152 460 548	4 914 542	147 546 006	3,2
05	Activités sanitaires (hors M21)	95	90	5	94,7	11 544 884	5 989 273	5 555 611	51,9
06	Activités sociales (hors M21)	63	0	63	0	20 084 860		20 084 860	0
07	Activités culturelles	199	157	42	78,9	103 602 309	81 316 630	22 285 679	78,5
08	Activités sportives (sauf remontées mécaniques)	164	120	44	73,2	113 261 774	87 352 743	25 909 031	77,1
09	Tourisme	274	209	65	76,3	51 313 948	42 221 885	9 092 063	82,3
10	Collecte et traitement des ordures ménagères	714	251	463	35,2	2 249 708 452	1 594 350 391	655 358 061	70,9
11	Pompes funèbres (cimetières et crématoriums)	35	2	33	5,7	15 446 077	38 247	15 407 830	0,2
12	Abattoirs	29	2	27	6,9	14 543 475	212 833	14 330 642	1,5
13	Transport hors ramassage scolaire si individualisé	215	19	196	8,8	3 801 242 295	198 283 134	3 602 959 161	5,2
14	Entretien des voiries et du matériel de voirie	47	40	7	85,1	14 087 155	13 518 224	568 931	96,0
15	Aménagement de zones industrielles et artisanat	2 978	0	2 978	0	721 037 638		721 037 638	0
16	Activités agricoles et forestières	42	36	6	85,7	5 565 747	4 515 274	1 050 473	81,1
17	Remontées mécaniques	19	9	10	47,4	29 690 794	15 651 143	14 039 651	52,7
18	Exploitation de parc de stationnement	19	6	13	31,6	18 782 867	508 935	18 273 932	2,7
19	Chauffage urbain	28	2	26	7,1	12 085 830	178 814	11 907 016	1,5
20	Foires, halles et marchés	25	15	10	60,0	17 482 964	3 450 096	14 032 867	19,7
21	Gestion des ports et aéroports	59	19	40	32,2	28 171 466	2 566 363	25 605 103	9,1
22	Ateliers relais	497	462	35	93,0	65 773 790	57 974 922	7 798 869	88,1
23	Cantines du 1° degré	8	7	1	87,5	4 431 413	4 136 071	295 342	93,3
24	Laboratoire municipal	1	1	0	100,0	22 590	22 590	0	100
25	Protection et mise en valeur de l'environnement	49	33	16	67,3	67 341 065	45 210 262	22 130 803	67,1
26	Secours et lutte contre l'incendie	4	4	0	100,0	561 757	561 757	0	100

Annexe I

	Activités	Nombre				Recettes			
		Total BA	BA M14 facultatifs	BA M4	Part M14 facultatifs (en %)	RFF totales	RRF M14 facultatifs	RRF M4	Part M14 facultatifs (en %)
27	Cantine administrative	18	14	4	77,8	17 840 059	13 770 975	4 069 084	77,2
28	Lotissements d'habitation	311	0	311	0,0	34 589 327		34 589 327	0,0
29	Camping (régime spic / M4)	34	6	28	17,6	4 523 011	301 502	4 221 509	6,7
30	Camping à but social (régime spa / M14)	17	16	1	94,1	3 420 985	3 412 312	8 672	99,7
31	Logements sociaux	50	49	1	98,0	3 066 765	2 936 713	130 052	95,8
32	Enfance	117	115	2	98,3	64 413 696	64 288 614	125 082	99,8
33	Personnes âgées	66	0	66	0,0	13 143 050		13 143 050	0,0
34	NTIC (internet, câble, télévision,...)	2	0	2	0,0	96 378		96 378	0,0
35	Photovoltaïque	3	0	3	0,0	28 364		28 364	0,0
38	Activités diverses (enlever chauffage urbain)	647	534	113	82,5	226 756 680	173 679 451	53 077 229	76,6
39	Si plusieurs activités non isolables	24	20	4	83,3	5 626 981	4 046 778	1 580 203	71,9
3	Non identifié	1	1	0	100,0	23 837	23 837	0	100,0
4	Non identifié	1	1	0	100,0	158 872	158 872	0	100,0
40	Administration générale	8	7	1	87,5	7 969 218	7 900 981	68 237	99,1
	Total	8 968	2 328	6 640	26,0	10 870 339 938	2 480 004 334	8 390 335 604	22,8

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

4.2.2. Parmi les budgets facultatifs, les plus nombreux concernent les ateliers-relais

La catégorie des ateliers-relais désigne des opérations de soutien à la création d'emplois. Les groupements réalisent les travaux de construction ou de rénovation d'immeubles qu'elles remettent ensuite à une entreprise dans le cadre d'une location vente. On comptait 462 budgets annexes de ce type en 2014, qui représentaient cependant moins de 1 % des recettes totales de fonctionnement des budgets annexes et 2 % de leurs dépenses d'équipement.

Ensuite, les catégories suivantes comptent plus de 100 budgets annexes : tourisme (209), collecte et traitement des ordures ménagères (251), activités culturelles (157), activités sportives (120), enfance - garderie, crèche, petite enfance, centre aéré, etc. (115).

Plus de 600 budgets n'ont pas été classés dans une catégorie précise (ils relèvent du code 38 « activités diverses »). Il s'agit, comme pour les communes, d'opérations ponctuelles de soutien à l'activité : acquisitions ou réhabilitation de bâtiments et de commerce à des fins de vente ou de délégation de service. Figurent, parmi ces opérations, des ateliers-relais (qui ne devraient pas s'y trouver) mais aussi des zones d'aménagement (même observation), des boulangeries, des café-restaurants, des chantiers d'insertion, etc.

4.2.3. Les montants financiers les plus importants concernent la collecte et le traitement des ordures ménagères

Les services en charge de cette activité se répartissent entre services publics industriels et commerciaux (SPIC) si la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) est majoritaire dans leurs recettes, services publics administratifs (SPA) lorsque le financement du service rendu aux ménages est totalement ou essentiellement d'origine fiscale (notamment par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, TEOM).

S'agissant des budgets annexes :

- ◆ les groupements ayant opté pour la REOM sont tenus de constituer un budget annexe⁸ ; ils suivent alors la nomenclature M 4 applicable aux SPIC ;
- ◆ les groupements ayant opté pour la TEOM peuvent suivre l'activité dans leur budget principal (la taxe est alors comptabilisée au compte 7331) ; toutefois les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers doivent retracer dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et participations reçues pour le financement du service, d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence⁹ ;
- ◆ les groupements ayant opté pour la TEOM peuvent également suivre l'activité dans un budget annexe¹⁰ ; ils doivent suivre la nomenclature M14 applicable aux SPA.

En 2014, 714 groupements ont constitué un budget annexe, soit 35 %, et 463 la nomenclature M4, soit 65 %.

⁸ Articles L 1412-1 et L 2221-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁹ Article L 2313-1 du CGCT.

¹⁰ Articles L 1412-2 et R 2221-69 du CGCT.

Annexe I

Tableau 29 : Nombre et montants des budgets annexes des groupements retraçant l'activité de collecte et de traitement des ordures ménagères

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
BA en M14	251	1 442 985 562	1 594 350 391	200 211 199	65 488 016
BA en M4	463	596 706 514	655 358 061	70 108 122	34 466 299
Total	714	2 039 692 075	2 249 708 452	270 319 322	99 954 315
Part total BA M14	35%	71%	71%	74%	66%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Les BA en M14 (des groupements financés par la TEOM) représentent 35 % des budgets annexes facultatifs des groupements mais 71 % de leurs recettes de fonctionnement.

Toutefois, ces données n'apparaissent pas totalement fiables. Le choix de la nomenclature ne recouvre pas toujours la nature administrative ou industrielle et commerciale du service : par exemple, la communauté d'agglomération de Colmar, la communauté de communes Bièvre-Isère ou la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe, dont les SPA sont financés par la TEOM, ont établi un budget en M4 ; la communauté d'agglomération d'Amiens ou la communauté d'agglomération Porte de France, dont les SPIC sont financés par la redevance, ont établi un budget en M14¹¹. Il n'est donc pas possible de connaître le nombre exact des budgets annexes facultatifs des groupements.

L'examen des informations délivrées par la base de la DGCL relative à l'intercommunalité ne permet pas de mesurer précisément la fiabilité des données fournies par les budgets annexes. En effet, le mode de financement de l'activité de collecte et de traitement des déchets par les EPCI à fiscalité propre n'est pas renseigné exhaustivement. Ainsi, d'après cette base, 361 groupements sont financés par la REOM alors que 463 ont établi un budget annexe en M4, soit un écart de plus de 100 EPCI entre les deux bases de données.

Tableau 30 : Nombre et mode de financement des EPCI à fiscalité propre chargés de l'activité de collecte ou de traitement des ordures ménagères

	Collecte des déchets	Traitement des déchets	REOM	TEOM
Communautés d'agglomération	184	181	7	105
Communauté de communes	1 687	1 652	354	685
Communautés urbaines	11	11	0	6
Établissements publics territoriaux	11	11	0	3
Métropole de Lyon	1	1	0	0
Métropoles	13	13	0	10
Total	1 907	1 869	361	809

Source : Mission, à partir des données de la base BANATIC de la DGCL.

La fiabilisation de ces données par rapprochement des bases est donc nécessaire.

4.3. Nombre et caractéristiques des budgets selon la nature des groupements

Quasiment tous les groupements ont établi au moins un budget annexe. Seuls 8 font exception, essentiellement des communautés de communes.

¹¹ Pour les modes de financement, les données proviennent de la base BANATIC de la DGCL.

Annexe I

Tableau 31 : Groupements sans budget annexe et avec budget annexe

	Nombre de BP	BP sans BA	BP avec BA
Communautés de communes	1 912	161	1 751
Communautés d'agglomération	212	11	201
Communautés urbaines et métropoles	24	0	24
Syndicats d'agglomération nouvelle	4	0	4
Total	2 152	172	1 980

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP et de la base BANATIC de la DGCL.

4.4. Nombre de budgets annexes par groupement

Le nombre moyen de budgets annexes par groupement est de 4,2 pour les communautés de communes. Il est supérieur à 6 et très proche pour les communautés d'agglomération (6,3), les communautés urbaines et les métropoles (6,8) :

Tableau 32 : Nombre moyen et montants moyens de RRF des budgets annexes par type de groupement

	Nombre de BP	Nombre de BA	BA/BP	RRF des BA(€)	RRF/BA (€)
Communautés de communes	1 912	7 444	3,9	2 461 390 401	330 654
Communautés d'agglomération	212	1 346	6,3	4 357 399 648	3 237 295
Communautés urbaines et métropoles	24	164	6,8	4 013 266 171	24 471 135
Syndicats d'agglomération nouvelle	4	14	3,5	38 283 717	2 734 551
Total	2 152	8 968	4,2	10 870 339 938	1 212 125

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP et de la base BANATIC de la DGCL.

Logiquement, les budgets annexes des communautés urbaines sont beaucoup plus importants que ceux des communautés d'agglomération, eux-mêmes plus importants que ceux des communautés de communes.

Par rapport aux taux nationaux, 114 groupements se distinguent avec 11 budgets annexes ou plus.

Tableau 33 : Nombre de budgets annexes par groupement

Nombre de BA	Nombre de groupements	Part du total (en %)
0	172	8
1	298	14
2	338	16
de 3 à 5	791	37
de 6 à 10	439	20
de 11 à 20	102	5
plus de 20	12	1
Total	2152	100

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Cinq communautés d'agglomération et sept communautés de communes ont établi plus de 20 budgets annexes.

Annexe I

Dans 11 cas, plusieurs budgets annexes permettent d'identifier une opération d'aménagement, de mise en œuvre d'ateliers-relais et de soutien à l'économie locale par construction ou réhabilitation de locaux commerciaux. En outre, pour les communautés d'agglomération, de un à trois budgets annexes sont établis pour l'eau et l'assainissement. Pour ces groupements, le nombre total de budgets est de 21 à 29.

Une communauté d'agglomération est atypique. Elle compte 78 budgets annexes : tous les services de l'eau (45) et des ordures ménagères (8) sont individualisés ainsi que les opérations de ZAC (6) et de lotissements (8).

5. Les syndicats intercommunaux

5.1. Nombre et montants des budgets annexes

En 2014, les 13 155 syndicats ont établi 2 290 budgets annexes. On compte donc en moyenne 0,17 budget annexe par syndicat. Ces budgets représentent respectivement 13,2 % et 13,8 % des dépenses et recettes de fonctionnement des budgets principaux. Comparativement, les budgets annexes portent, comme ceux des communes, davantage l'investissement local (15,7 % des emplois des budgets principaux, 17 % des ressources) que le fonctionnement.

Tableau 34 : Nombre et montants financiers des budgets annexes des syndicats en 2014

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
BA	2 290	1 307 180 138	1 771 222 965	1 203 067 267	776 871 277
BP	13 155	9 905 674 698	12 870 592 797	7 665 083 268	4 577 238 567
Total BA+BP	15 445	11 212 854 836	14 641 815 762	8 868 150 535	5 354 109 843
BA/BP	0,17	13,2 %	13,8 %	15,7 %	17,0 %
BA/Total	0,15	11,7 %	12,1 %	13,6 %	14,5 %

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Par rapport aux autres collectivités, ces budgets annexes sont donc proportionnellement peu nombreux. En effet, **seuls 11 % des syndicats en ont établi au moins un**, ce qui s'explique notamment par la part majoritaire des syndicats à vocation unique qui, par définition, n'ont pas recours aux budgets annexes.

Tableau 35 : Nombre de budgets annexes par syndicat en 2014

Nombre de BA/syndicat	Nombre de syndicats	%	Total BA
0	11 709	89,01	0
1	971	7,38	971
2	292	2,22	584
3	96	0,73	288
4	42	0,32	168
5	17	0,13	85
6	17	0,13	102
7	3	0,02	21
8	4	0,03	32
9	1	0,01	9
11	1	0,01	11
19	1	0,01	19
Total	13 155	100,00	2 290

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

En revanche, leurs montants financiers sont plus importants et même comparables à ceux des budgets principaux. **Ils sont donc établis par une minorité de syndicats, mais pour des services de grande taille.**

Tableau 36 : Montant moyen porté par les budgets annexes et les budgets principaux des syndicats en 2014

	DRF	RRF	DRE	RRE
Budgets annexes	570 821	773 460	525 357	339 245
Budgets principaux	752 997	978 380	582 675	347 947

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

5.2. Types d'activité portée par les budgets annexes

Comme pour les communes, **les budgets annexes des syndicats retracent majoritairement l'activité de services de distribution d'eau et d'assainissement** : 979 budgets, soit 42,8 % du total, portent 893 M € de recettes de fonctionnement (50,4 % du total), et 752 M € de dépenses d'équipement (52,9 % du total).

En revanche, les opérations d'aménagement sont, par rapport aux communes, moins importants en nombre (162 budgets) et, par suite, en montants (2,4 % des recettes totales).

Une autre différence avec les communes concerne la collecte et le traitement des déchets : négligeable pour les communes, l'activité est retracée, pour les syndicats, par un petit nombre de budgets (108) mais qui portent des montants individuels importants. L'ensemble représente en effet 18,3 % des recettes totales des budgets annexes.

Trois autres activités comptent plus de 100 budgets annexes :

- ◆ le ramassage scolaire (209 budgets mais 1,3 % des recettes totales) ;
- ◆ la production et la distribution d'énergie (114 budgets et 5,5 % des recettes totales) ;
- ◆ la protection et la mise en valeur de l'environnement (104 budgets et 1,7 % des recettes totales).

Toutefois, un nombre important de budgets n'est pas classé selon la nomenclature définie : 167 sont répertoriés dans la catégorie 38 (« Activités diverses ») alors que certains d'entre eux relèvent de la gestion de l'eau et de l'assainissement, des services de lutte contre l'incendie, des activités sportives et de loisirs. On trouve également dans cette catégorie des services de soutien à l'économie numérique, des budgets dédiés à l'établissement des schémas de cohérence territoriale.

Les budgets annexes peuvent porter davantage l'activité que les budgets principaux (voir Tableau 39 ci-dessous). C'est le cas pour les campings gérés en SPIC (5,5 budgets annexes pour un budget principal), les ateliers relais (5,3), les lotissements d'habitation (4,5), le chauffage urbain (1,83). Dans leur très grande majorité, ils permettent en effet de suivre des opérations ponctuelles, notamment les dépenses d'investissement.

A l'inverse, le nombre de budgets annexes est proportionnellement très faible pour l'exploitation des parcs de stationnement (9 %), les services d'adduction ou de distribution d'eau (8 %), les activités agricoles et forestières (3 %) et les activités scolaires (2 %).

Aucune dominante ne se dégage, par ailleurs, parmi les services qui ont établi le plus de budgets annexes :

- ◆ une fédération départementale d'électrification et d'énergie en compte 19 ;
- ◆ un syndicat mixte en compte onze, dont dix pour le suivi de zones d'aménagement ;
- ◆ un syndicat de communautés de communes suit quatre ateliers relais et cinq opérations d'investissement dans ses budgets annexes ;
- ◆ un syndicat mixte de gestion de ports et un syndicat mixte de distribution d'eau en comptent chacun huit.

Annexe I

Tableau 37 : Budgets annexes des syndicats par type d'activité en 2014

code	Activités	Nombre	%	DRF	%	RRF	%	DRE	%	RRE	%
	Eau et assainissement	979	42,8	581 688 479	44,5	892 731 126	50,4	752 332 969	62,5	411 170 222	52,9
2	Production et distribution d'énergie	114	5,0	53 432 436	4,1	96 692 287	5,5	122 568 582	10,2	78 183 944	10,1
3	Activités scolaires (hors 04)	40	1,7	5 361 213	0,4	5 461 617	0,3	291 147	0,0	196 724	0,0
4	Ramassage scolaire	209	9,1	20 706 012	1,6	22 415 899	1,3	2 701 268	0,2	1 425 763	0,2
5	Activités sanitaires (hors établissements M21)	4	0,2	274 652	0,0	267 798	0,0	1 469 515	0,1	1 115 809	0,1
6	Activités sociales (hors établissements M21)	19	0,8	6 085 196	0,5	6 133 584	0,3	515 739	0,0	59 803	0,0
7	Activités culturelles	38	1,7	9 346 892	0,7	10 706 759	0,6	16 391 796	1,4	12 234 317	1,6
8	Activités sportives	31	1,4	18 815 298	1,4	21 341 811	1,2	10 811 645	0,9	8 523 014	1,1
9	Tourisme	56	2,4	22 691 612	1,7	25 524 814	1,4	4 960 398	0,4	3 297 491	0,4
10	Collecte et traitement des ordures ménagères	108	4,7	277 498 862	21,2	323 608 933	18,3	87 258 368	7,3	36 587 118	4,7
11	Cimetières et crématoriums	15	0,7	7 829 409	0,6	8 111 278	0,5	1 652 402	0,1	197 865	0,0
12	Abattoirs	10	0,4	2 156 410	0,2	2 300 971	0,1	1 012 588	0,1	1 004 634	0,1
13	Transport hors ramassage scolaire si individualisé	25	1,1	10 257 132	0,8	11 262 971	0,6	5 099 079	0,4	240 995	0,0
14	Entretien des voiries et du matériel de voirie	24	1,0	12 529 783	1,0	15 223 101	0,9	17 330 011	1,4	14 704 932	1,9
15	Aménagement de zones industrielles et artisanat	144	6,3	32 757 521	2,5	41 473 406	2,3	27 937 251	2,3	23 232 808	3,0
16	Activités agricoles et forestières	8	0,3	1 448 889	0,1	1 578 007	0,1	210 811	0,0	91 660	0,0
17	Remontées mécaniques	15	0,7	38 681 140	3,0	40 001 638	2,3	5 732 812	0,5	3 251 335	0,4
18	Exploitation de parc de stationnement	1	0,0	139 703	0,0	125 407	0,0	0	0,0	0	0,0
19	Chauffage urbain	11	0,5	5 978 363	0,5	7 203 897	0,4	3 824 562	0,3	2 645 692	0,3
20	Foires, halles et marchés	2	0,1	408 482	0,0	453 742	0,0	5 482	0,0	5 482	0,0
21	Gestion des ports et aéroports	33	1,4	47 933 325	3,7	60 324 310	3,4	9 439 453	0,8	4 409 607	0,6
22	Ateliers relais	16	0,7	1 088 794	0,1	3 132 468	0,2	4 343 705	0,4	1 577 722	0,2
23	Cantines du premier degré	18	0,8	2 087 952	0,2	2 272 288	0,1	485 196	0,0	88 477	0,0
25	Protection et mise en valeur de l'environnement	104	4,5	23 744 301	1,8	30 470 198	1,7	7 196 092	0,6	3 337 132	0,4
26	Secours et lutte contre l'incendie	17	0,7	872 678	0,1	2 220 388	0,1	926 713	0,1	89 288	0,0
27	Cantines administratives	4	0,2	1 229 130	0,1	1 494 582	0,1	52 468	0,0	0	0,0
28	Lotissements d'habitation	18	0,8	945 920	0,1	1 219 211	0,1	5 783 757	0,5	3 396 000	0,4
29	Camping (régime spic / M4)	11	0,5	3 687 547	0,3	3 459 399	0,2	3 480 599	0,3	3 645 807	0,5
30	Camping à but social (régime spa / M14)	5	0,2	351 580	0,0	323 129	0,0	41 047	0,0	34 631	0,0
31	Logements sociaux	4	0,2	104 405	0,0	126 016	0,0	17 277	0,0	0	0,0
32	Enfance (garderie, crèche, centre aéré...)	19	0,8	2 857 750	0,2	2 810 855	0,2	836 743	0,1	711 083	0,1
33	Personnes âgées	12	0,5	2 301 415	0,2	2 749 322	0,2	1 693 428	0,1	1 004 542	0,1
34	NTIC (internet, câble, télévision,...)	3	0,1	3 589 302	0,3	4 291 467	0,2	2 124 254	0,2	2 477 961	0,3

Annexe I

code	Activités	Nombre	%	DRF	%	RRF	%	DRE	%	RRE	%
35	Photovoltaïque	1	0,0	1 892	0,0	14 084	0,0	36 045	0,0	0	0,0
38	Activités diverses (sauf chauffage urbain)	167	7,3	108 099 481	8,3	123 415 065	7,0	104 491 049	8,7	157 859 311	20,3
39	Si plusieurs activités non isolables	5	0,2	197 184	0,0	281 138	0,0	13 013	0,0	70 107	0,0
Total		2 290		1 307 180 138		1 771 222 965		1 203 067 267		776 871 277	

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Annexe I

Tableau 38 : Nombre et montants des budgets annexes des syndicats par rapport aux budgets principaux par type d'activité en 2014

Code	Activités	Budgets annexes			Budgets principaux			BA/BP		
		Nombre	RRF	DRE	Nombre	RRF	DRE	Nombre	RRF	DRE
01	Adduction-distribution eau et assainissement	77	137 362 953	121 818 539	455	342 426 580	248 145 074	0,17	0,40	0,49
02	Production et distribution d'énergie	114	96 692 287	122 568 582	437	947 065 903	1 786 594 699	0,26	0,10	0,07
03	Activités scolaires (sauf cantines scolaires)	40	5 461 617	291 147	2 613	474 768 531	135 298 912	0,02	0,01	0,00
04	Ramassage scolaire	209	22 415 899	2 701 268	386	114 670 708	10 155 811	0,54	0,20	0,27
05	Activités sanitaires (hors M21)	4	267 798	1 469 515	30	28 899 715	7 249 964	0,13	0,01	0,20
06	Activités sociales (hors M21)	19	6 133 584	515 739	94	43 677 566	10 355 359	0,20	0,14	0,05
07	Activités culturelles	38	10 706 759	16 391 796	279	203 075 970	28 008 563	0,14	0,05	0,59
08	Activités sportives (sauf remontées mécaniques)	31	21 341 811	10 811 645	267	137 205 411	115 454 931	0,12	0,16	0,09
09	Tourisme	56	25 524 814	4 960 398	210	157 177 653	97 763 826	0,27	0,16	0,05
0A	Assainissement (budget propre)	705	438 712 964	433 628 794	733	926 936 945	894 660 286	0,96	0,47	0,48
0E	Adduction ou distribution d'eau	197	316 655 209	196 885 636	2 489	1 371 882 231	1 144 428 202	0,08	0,23	0,17
10	Collecte et traitement des ordures ménagères	108	323 608 933	87 258 368	502	3 912 726 859	800 290 714	0,22	0,08	0,11
11	Pompes funèbres	15	8 111 278	1 652 402	39	9 500 870	3 956 228	0,38	0,85	0,42
12	Abattoirs	10	2 300 971	1 012 588	14	6 059 591	12 511 190	0,71	0,38	0,08
13	Transport hors ramassage scolaire	25	11 262 971	5 099 079	104	2 069 644 456	884 973 976	0,24	0,01	0,01
14	Entretien des voiries et matériel de voirie	24	15 223 101	17 330 011	192	86 000 364	44 981 785	0,13	0,18	0,39
15	Aménagement de zones industrielles et artisanat	144	41 473 406	27 937 251	246	104 734 812	138 846 907	0,59	0,40	0,20
16	Activités agricoles et forestières	8	1 578 007	210 811	312	45 018 075	13 240 175	0,03	0,04	0,02
17	Remontées mécaniques	15	40 001 638	5 732 812	26	28 171 681	20 089 836	0,58	1,42	0,29
18	Exploitation de parc de stationnement	1	125 407	0	11	2 887 825	374 241	0,09	0,04	0,00
19	Chauffage urbain	11	7 203 897	3 824 562	6	11 371 472	12 390 548	1,83	0,63	0,31
20	Foires, halles et marchés	2	453 742	5 482	5	945 542	439 012	0,40	0,48	0,01
21	Gestion des ports et aéroports	33	60 324 310	9 439 453	77	112 710 246	59 370 540	0,43	0,54	0,16
22	Ateliers relais	16	3 132 468	4 343 705	3	333 323	792 604	5,33	9,40	5,48
23	Cantines du 1° degré	18	2 272 288	485 196	22	9 047 538	430 608	0,82	0,25	1,13
25	Protection et mise en valeur de l'environnement	104	30 470 198	7 196 092	1 014	390 244 751	307 715 100	0,10	0,08	0,02
26	Secours et lutte contre l'incendie	17	2 220 388	926 713	158	51 199 260	10 995 444	0,11	0,04	0,08
27	Cantine administrative	4	1 494 582	52 468	16	66 307 300	4 640 830	0,25	0,02	0,01
28	Lotissements d'habitation	18	1 219 211	5 783 757	4	1 173 436	47 617	4,50	1,04	121,46
29	Camping (régime spic / M4)	11	3 459 399	3 480 599	2	1 133 458	245 447	5,50	3,05	14,18
30	Camping à but social (régime spa / M14)	5	323 129	41 047	22	9 568 740	5 338 107	0,23	0,03	0,01

Annexe I

31	Logements sociaux	4	126 016	17 277	22	2 708 182	1 521 198	0,18	0,05	0,01
32	Enfance	19	2 810 855	836 743	97	42 518 169	10 260 091	0,20	0,07	0,08
33	Personnes âgées	12	2 749 322	1 693 428	72	15 376 672	5 703 897	0,17	0,18	0,30
34	NTIC (internet, câble, télévision,...)	3	4 291 467	2 124 254	5	535 084	125 996	0,60	8,02	16,86
35	Photovoltaïque	1	14 084	36 045						
38	Activités diverses (sauf chauffage urbain)	167	123 415 065	104 491 049	1 190	552 657 043	460 530 380	0,14	0,22	0,23
39	Si plusieurs activités non isolables	5	281 138	13 013	957	558 760 036	374 372 729	0,01	0,00	0,00
40	Administration générale	0	0	0	43	26 997 539	12 372 996	0,00	0,00	0,00
2		0	0	0	1	4 473 258	409 448	0,00	0,00	0,00
		2 290	1 771 222 965	1 203 067 267	13 155	12 870 592 797	7 665 083 268	0,17	0,14	0,16

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

5.3. Les budgets facultatifs des syndicats

Les budgets annexes sont obligatoires pour les opérations d'aménagement de zones industrielles et commerciales, les opérations d'aménagement et de vente de lotissements ainsi que pour tous les services publics industriels et commerciaux (SPIC).

En 2014, 603 budgets annexes des syndicats sur 2 290, soit 26,3 %, étaient facultatifs. Ils représentent, en fonctionnement, 26,3 % des dépenses et 23,4 % des recettes totales des budgets annexes ; en investissement, 20,1 % des dépenses et 26,5 % des recettes.

Tableau 39 : Budgets annexes facultatifs des syndicats en 2014

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
BA facultatifs	603	343 630 016	414 073 774	241 623 012	206 066 296
Total BA	2 290	1 307 180 138	1 771 222 965	1 203 067 267	776 871 277
Part des BA facultatifs (en %)	26,3	26,3	23,4	20,1	26,5
Total BA+BP	15 445	11 212 854 836	14 641 815 762	8 868 150 535	5 354 109 843
Part des BA facultatifs (en %)	3,9	3,1	2,8	2,7	3,8

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Treize activités font l'objet de budgets annexes facultatifs (voir tableau n°45).

Pour cinq d'entre elles, tous les budgets annexes sont facultatifs :

- ◆ activités scolaires (sauf cantines scolaires) ;
- ◆ ateliers relais ;
- ◆ camping à but social ;
- ◆ logements sociaux ;
- ◆ enfance (garderie, crèche, centre aéré, etc.).

Ils sont majoritaires en nombre pour huit activités :

- ◆ cantines scolaires ;
- ◆ protection et mise en valeur de l'environnement ;
- ◆ activités culturelles ;
- ◆ entretien des voiries et du matériel de voirie ;
- ◆ tourisme ;
- ◆ activités agricoles et forestières ;
- ◆ collecte et traitement des déchets ;
- ◆ activités sportives (sauf remontées mécaniques).

Tous les budgets annexes sont, en revanche, des budgets obligatoires pour les activités suivantes (tous les services étant considérés comme des SPIC) :

- ◆ activités sociales ;
- ◆ abattoirs ;
- ◆ aménagement zones industrielles ;
- ◆ exploitation de parc de stationnement ;
- ◆ chauffage urbain ;
- ◆ foires, halles et marchés ;
- ◆ lotissements d'habitation ;
- ◆ prise en charge des personnes âgées.

Annexe I

Tableau 40 : Budgets annexes facultatifs des syndicats en 2014 rapportés au total des budgets annexes par type d'activité

Libellé de l'activité	Nombre (en %)	DRF (en %)	RRF (en %)	DRE (en %)	RRE (en %)
Adduction distribution eau assainissement	1,3	0,4	0,3	0,0	0,0
Production et distribution d'énergie	43,0	56,8	57,3	62,7	63,6
Activités scolaires (sauf cantines scolaires)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ramassage scolaire	7,7	1,4	1,5	2,7	3,0
Activités sanitaires (hors M21)	50,0	5,6	13,3	0,0	0,0
Activités sociales (hors M21)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Activités culturelles	84,2	46,7	47,1	15,6	11,4
Activités sportives (sauf remontées mécaniques)	61,3	35,3	36,8	49,9	51,0
Tourisme	78,6	35,0	40,2	78,4	87,4
Assainissement (budget propre)	0,9	0,3	0,3	0,8	1,2
Adduction ou distribution d'eau	3,6	0,7	0,5	0,4	0,4
Collecte et traitement des déchets	63,9	62,1	60,9	69,8	83,7
Pompes funèbres	13,3	0,1	0,6	1,1	0,2
Abattoirs	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transport sauf ramassage scolaire individualisé	4,0	1,5	1,1	0,0	0,0
Entretien des voiries - matériel de voirie	83,3	67,1	76,9	42,1	27,8
Aménagement zones industrielles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Activités agricoles et forestières	75,0	99,0	98,1	85,6	56,5
Remontées mécaniques	13,3	1,3	1,6	4,2	5,2
Exploitation de parc de stationnement	0,0	0,0	0,0		
Chauffage urbain	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Foires, halles et marchés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gestion des ports et aéroports	15,2	6,5	6,4	2,6	0,7
Ateliers relais	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cantines du 1 ^{er} degré	94,4	67,7	67,1	4,7	10,9
Protection/mise en valeur environnement	85,6	56,1	55,8	69,2	77,0
Secours et lutte contre l'incendie	35,3	28,2	22,1	13,0	0,0
Cantine administrative	50,0	74,8	79,0	100,0	-
Lotissements d'habitation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Camping (régime spic / M4)	9,1	0,3	0,3	0,4	0,0
Camping à but social (régime spa / M14)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Logements sociaux	100,0	100,0	100,0	100,0	-
Enfance	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personnes âgées	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NTIC (internet, câble, télévision...)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Photovoltaïque	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Activités diverses (sauf chauffage urbain)	71,9	73,3	68,4	65,9	66,1
Si plusieurs activités non isolables	60,0	74,6	79,4	30,7	100,0
Total	26,3	26,3	23,4	20,1	26,5

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

6. Les établissements publics locaux

6.1. Nombre et montants

En 2014, pour les 41 825 établissements publics locaux (EPL), on ne comptait que 770 budgets annexes¹².

Tableau 41 : Nombre et montants financiers des budgets annexes des EPL en 2014

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
BA	770	457 997 056	555 122 297	173 965 911	88 721 739
BP	41 825	11 429 735 992	12 533 131 804	2 332 355 462	1 173 776 808
Total BA+BP	42 595	11 887 733 048	13 088 254 101	2 506 321 373	1 262 498 547
BA/BP	0,02	4,00%	4,40%	7,50%	7,60%
BA/Total	0,02	3,90%	4,20%	6,90%	7,00%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

En moyenne deux budgets annexes étaient établis pour 100 budgets principaux d'EPL.

Toutefois, ces budgets représentent respectivement 4 % et 4,4 % des dépenses et recettes de fonctionnement totales des budgets principaux. Comparativement, les budgets annexes portent, comme ceux des communes et des syndicats, davantage l'investissement local (7,5 % des emplois des budgets principaux, 7,6 % des ressources) que le fonctionnement.

En conséquence, les montants moyens des budgets annexes sont nettement plus élevés que ceux des budgets principaux :

Tableau 42 : Montants moyens des budgets annexes et des budgets principaux des EPL en 2014

	DRF	RRF	DRE	RRE
BA	594 801	720 938	225 930	115 223
BP	273 275	299 656	55 765	28 064

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Ces budgets annexes ont été établis par 587 EPL : 80 % de ces derniers n'en comptent qu'un seul ; les 20 % restants en comptent de 2 à 10.

Tableau 43 : Nombre de budgets annexes par EPL en 2014

Nombre de budgets annexes par EPL	Nombre d'EPL	Part des EPL avec budgets annexes (en %)	Total BA
0	42 008	-	-
1	467	79,6	467
2	84	14,3	168
3	19	3,2	57
4	13	2,2	52
5	2	0,3	10
6	1	0,2	6
10	1	0,2	10
Total avec BA	587	100	770
Total	42 595	-	-

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

¹² Hors budgets annexes des établissements sociaux et médico-sociaux des CCAS et CIAS. Cf. supra, partie 2.

6.2. Types d'activité

La répartition décrite plus haut s'explique par la nature des budgets concernés :

- ◆ 34 retracent l'activité de services d'eau et d'assainissement ; ils représentent 35,8 % des recettes de fonctionnement et 73,1 % des dépenses d'équipement de l'ensemble des budgets annexes ;
- ◆ 363 retracent l'activité d'établissements sanitaires et sociaux – notamment des établissements d'hébergement pour personnes âgées (22,8 % des recettes et 6,9 % des emplois).

Les autres budgets représentent un grand nombre d'activités, comme pour les autres catégories de collectivités (voir tableau n° 41).

Les établissements qui ont établi plus de trois budgets annexes sont :

- ◆ neuf CCAS ou CIAS (chacun a de quatre à six budgets) ;
- ◆ deux régies de distribution d'énergie (chacune a quatre budgets) ;
- ◆ un EP départemental de ruches d'entreprises (dix budgets de zones d'aménagement) ;
- ◆ une régie de travaux (quatre budgets) ;
- ◆ une association d'aménagement de vignobles (cinq budgets) ;
- ◆ un service de distribution d'eau (quatre budgets) ;
- ◆ un syndicat d'élimination des déchets (quatre budgets) ;
- ◆ un office de tourisme et de thermalisme (cinq budgets).

Annexe I

Tableau 44 : Budgets annexes des EPL par type d'activité en 2014

code	Activités	Nombre et part en %	DRF et part en %		RRF et part en %		DRE et part en %		RRE et part en %		
01	Eau et assainissement (non distincts)	2	0,3	754 476	0,2	1 113 473	0,2	332 308	0,2	0	0,0
02	Production et distribution d'énergie	8	1,0	15 598 296	3,4	19 286 336	3,5	8 648 145	5,0	1 540 338	1,7
03	Activités scolaires (hors 04)	24	3,1	8 731 522	1,9	8 841 025	1,6	57 512	0,0	80 939	0,1
04	Ramassage scolaire	1	0,1	238 562	0,1	238 562	0,0	-	0,0	-	0,0
05	Activités sanitaires	26	3,4	11 360 400	2,5	12 309 722	2,2	2 055 517	1,2	1 92 920	0,2
06	Activités sociales	122	15,8	32 111 940	7,0	33 977 250	6,1	1 131 687	0,7	473 145	0,5
07	Activités culturelles	27	3,5	25 604 616	5,6	25 738 994	4,6	347 827	0,2	24 738	0,0
08	Activités sportives	7	0,9	1 241 726	0,3	1 476 198	0,3	97 167	0,1	69 815	0,1
09	Tourisme	67	8,7	28 333 096	6,2	28 273 299	5,1	916 279	0,5	515 377	0,6
0A	Assainissement (budget propre)	20	2,6	52 938 384	11,6	90 717 920	16,3	72 057 001	41,4	44 826 838	50,5
0E	Adduction ou distribution d'eau (budget propre)	12	1,6	72 665 051	15,9	107 068 623	19,3	54 707 692	31,4	22 427 990	25,3
10	Collecte et traitement des ordures ménagères	1	0,1	16 393 014	3,6	23 284 129	4,2	4 658 070	2,7	1 086 038	1,2
11	Cimetières et crématoriums										
12	Abattoirs										
13	Transport hors ramassage scolaire si individualisé	2	0,3	43 677	0,0	41 803	0,0		0,0		0,0
14	Entretien des voiries et du matériel de voirie	17	2,2	3 675 765	0,8	3 864 302	0,7	3 298 445	1,9	2 965 082	3,3
15	Aménagement de zones industrielles et artisanat	19	2,5	17 651 917	3,9	17 629 526	3,2	21 109	0,0	0	0,0
16	Activités agricoles et forestières	2	0,3	1 608 186	0,4	1 848 100	0,3	648 691	0,4	289 412	0,3
17	Remontées mécaniques	2	0,3	2 349 369	0,5	2 716 653	0,5	75 563	0,0	0	0,0
18	Exploitation de parc de stationnement	1	0,1	619 979	0,1	691 592	0,1	49 493	0,0	0	0,0
19	Chauffage urbain	3	0,4	1 512 004	0,3	1 568 548	0,3	32 135	0,0	0	0,0
20	Foires, halles et marchés	5	0,6	2 180 397	0,5	2 541 052	0,5	1 047 985	0,6	713 844	0,8
21	Gestion des ports et aéroports	1	0,1	234 279	0,1	328 139	0,1	110 626	0,1	16 318	0,0
22	Ateliers relais	9	1,2	6 011 728	1,3	5 910 966	1,1	57 917	0,0	0	0,0
23	Cantines du premier degré										
24	Laboratoire										
25	Protection et mise en valeur de l'environnement										
26	Secours et lutte contre l'incendie	7	0,9	9 923 574	2,2	10 449 807	1,9	259 952	0,1	23 261	0,0
27	Cantines administratives	13	1,7	6 379 750	1,4	6 788 199	1,2	168 330	0,1	8 084	0,0
28	Lotissements d'habitation	3	0,4	43 991	0,0	58 450	0,0	870	0,0	374	0,0
29	Camping (régime spic / M4)	9	1,2	4 288 874	0,9	5 145 701	0,9	776 584	0,4	12 709	0,0
30	Camping à but social (régime SPA / M14)										
31	Logements sociaux	21	2,7	2 476 889	0,5	2 974 569	0,5	5 666 716	3,3	3 948 680	4,5
32	Enfance (garderie, crèche, centre aéré...)	51	6,6	17 004 556	3,7	16 827 310	3,0	221 771	0,1	94 798	0,1
33	Personnes âgées*	215	27,9	77 013 879	16,8	80 425 652	14,5	8 767 023	5,0	6 084 379	6,9

Annexe I

code	Activités	Nombre et part en %	DRF et part en %	RRF et part en %	DRE et part en %	RRE et part en %				
34	NTIC (internet, câble, télévision...)	5	2 248 963	0,5	2 657 128	0,5	1 277 708	0,7	40 075	0,0
35	Photovoltaïque									
38	Activités diverses (sauf chauffage urbain)	62	35 648 330	7,8	39 270 704	7,1	6 475 160	3,7	3 286 330	3,7
39	Si plusieurs activités non isolables	4	669 803	0,1	744 383	0,1	632	0,0	255	0,0
40	Administration générale	2	440 066	0,1	314 181	0,1	-	0,0	-	0,0
-	Total général	770	457 997 056	-	555 122 297	-	173 965 911	-	88 721 739	-

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFiP.

6.3. Budgets annexes facultatifs

En 2014, 228 budgets annexes des EPL sur 770, soit 29,6 %, étaient facultatifs. Ils représentent, en fonctionnement, 26,3 % des dépenses et 23,4 % des recettes totales des budgets annexes ; en investissement, 20,1 % des dépenses et 26,5 % des recettes.

Tableau 45 : Nombre et montants des budgets annexes facultatifs des EPL en 2014

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
BA facultatifs	228	92 738 056	95 530 809	12 015 307	6 577 485
Total BA	770	457 997 056	555 122 297	173 965 911	88 721 739
Total BA+BP	42 595	11 887 733 048	13 088 254 101	2 506 321 373	1 262 498 547
BA facultatifs/total BA (en %)	29,6	20,2	17,2	6,9	7,4
BA facultatifs/total des budgets (en %)	0,5	0,8	0,7	0,5	0,5

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

La totalité des budgets annexes des catégories suivantes sont facultatifs :

- ◆ enfance (garderie, crèche, centre aéré, etc.) ;
- ◆ activités sanitaires ;
- ◆ activités scolaires ;
- ◆ ateliers relais ;
- ◆ cantines du premier degré ;
- ◆ secours et lutte contre l'incendie ;
- ◆ cantines administratives ;
- ◆ logements sociaux.

Une partie des budgets annexes sont facultatifs, pour les activités suivantes :

- ◆ activités agricoles et forestières (89 %) ;
- ◆ exploitation de parc de stationnement (50 %) ;
- ◆ activités culturelles (33 %) ;
- ◆ activités sportives (14 %) ;
- ◆ camping SPIC (11 %) ;
- ◆ assainissement (10 %) ;
- ◆ tourisme (1 %).

Pour les campings et l'assainissement, qui sont des SPIC, le choix de la nomenclature M14 ou du code activité apparaît erroné. Les autres activités ne comptent aucun budget annexe facultatif.

7. Les départements

7.1. Nombre et montants des budgets annexes

En 2014, les départements ont établi 355 budgets annexes, soit 3,4 budgets annexes par département en moyenne.

Tableau 46 : Nombre de budgets annexes par département en 2014

Nombre de BA/département	Nombre de départements	%	Total BA
0	5	4,9	0
1	19	18,4	19
2	18	17,5	36
3	20	19,4	60
4	10	9,7	40
5	6	5,8	30
6	10	9,7	60
7	12	11,7	84
8	2	1,9	16
9	0	0,0	0
10	1	1,0	10
Total	103	100,0	355

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Les montants portés par ces budgets ne représentent qu'une part très faible des crédits des départements : 2,1 % des recettes de fonctionnement ; 1,8 % des dépenses d'équipement.

Tableau 47 : Nombre et montants financiers des budgets annexes des départements en 2014

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
BA	355	1 228 257 796	1 415 492 852	266 288 456	100 898 564
BP	103	61 467 982 901	68 339 771 231	14 726 600 497	7 463 473 576
BA/BP	3,4	2,0%	2,1%	1,8%	1,4%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Les choix des départements sont cependant très divers : pour 18 d'entre eux, les recettes de fonctionnement des budgets annexes sont supérieures à 5 % des recettes des budgets principaux (avec un maximum de 17,4 %) ; s'agissant des dépenses d'équipement, c'est le cas de 11 d'entre eux (maximum de 18,1 %).

7.2. Types d'activité

Le plus grand nombre de budgets annexes retrace l'activité de 71 laboratoires départementaux (laboratoires d'analyse biologique, vétérinaires, agricoles et viticoles) répertoriés par le code 24 spécifique à cette activité (64 services), le code 16, « Activités agricoles » (cinq services) ou le code 38 « Activités diverses » (deux services).

Tableau 48 : Budgets annexes des départements par type d'activité en 2014

code	Activités	nombre	%	DRF	%	RRF	%	DRE	%	RRE	%
	Eau et assainissement (non distincts)	10	3	68 476 098	6	139 316 242	10	85 478 579	32	21 087 574	21
2	Production et distribution d'énergie	3	1	33 434	0	125 737	0	23 261	0	0	0
3	Activités scolaires (hors 04)	1	0	104 614	0	100 176	0	0	0	0	0
4	Ramassage scolaire	6	2	89 508 027	7	89 808 101	6	35 463	0	800	0
5	Activités sanitaires (hors établissements M21)	2	1	1 914 813	0	1 959 122	0	34 112	0	0	0
6	Activités sociales (hors établissements M21)	11	3	37 211 274	3	49 838 815	4	1 180 835	0	1 148 631	1
7	Activités culturelles	28	8	32 379 283	3	32 750 043	2	1 876 362	1	1 346 324	1
8	Activités sportives	14	4	10 905 018	1	20 075 720	1	40 733 798	15	22 015 518	22
9	Tourisme	20	6	18 462 630	2	19 480 671	1	8 479 306	3	4 825 870	5
10	Collecte et traitement des ordures ménagères	1	0	4 047 696	0	5 007 508	0	1 425 677	1	650 000	1
12	Abattoirs	1	0	256 156	0	259 894	0	2 000	0	2 000	0
13	Transport hors ramassage scolaire individualisé	20	6	432 016 352	35	440 690 633	31	15 902 531	6	6 843 379	7
14	Entretien des voiries et du matériel de voirie	31	9	176 261 066	14	203 608 174	14	35 242 475	13	9 960 988	10
15	Aménagement de zones industrielles et artisanat	26	7	11 554 966	1	19 268 834	1	9 128 857	3	5 424 108	5
16	Activités agricoles et forestières	14	4	33 396 781	3	34 719 100	2	1 867 624	1	170 521	0
18	Exploitation de parc de stationnement	2	1	13 325 259	1	16 858 662	1	3 039 824	1	338 911	0
19	Chauffage urbain	1	0	143 039	0	180 430	0	0	0	0	0
21	Gestion des ports et aéroports	14	4	13 550 254	1	21 418 600	2	7 694 437	3	1 421 073	1
23	Cantines du premier degré	1	0	2 301 294	0	2 432 707	0	362 935	0	0	0
24	Laboratoires	64	18	143 341 163	12	151 746 993	11	10 428 278	4	1 682 534	2
25	Protection et mise en valeur de l'environnement	10	3	11 737 894	1	11 318 037	1	580 595	0	63 987	0
27	Cantines administratives	11	3	26 383 434	2	26 670 180	2	894 980	0	540 887	1
28	Lotissements d'habitation	1	0	222 877	0	99 227	0	0	0	0	0
31	Logements sociaux	1	0	5 245 250	0	5 490 143	0	0	0	0	0
32	Enfance	4	1	4 678 338	0	5 029 061	0	76 481	0	14 599	0
33	Personnes âgées	3	1	10 698 182	1	11 128 169	1	327 576	0	88 340	0
38	Activités diverses (sauf chauffage urbain)	52	15	73 101 726	6	97 464 810	7	39 752 457	15	22 677 119	22
39	Si plusieurs activités non isolables	1	0	1 359 578	0	2 683 517	0	974 573	0	298 544	0
40	Administration générale	2	1	5 641 301	0	5 963 546	0	745 439	0	296 859	0
Total		355	-	1 228 257 796	-	1 415 492 852	-	266 288 456	-	100 898 564	-

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Annexe I

Viennent ensuite :

- ◆ l'entretien des voiries et du matériel de voirie : 32 budgets annexes (dont un classé par erreur en code 40) ;
- ◆ les établissements culturels gérés en régie : 28 budgets (centres et pôles culturels, boutiques de musées, festivals, etc.) ;
- ◆ l'aménagement de zones industrielles et artisanales : 26 budgets.

Pour les autres activités, la dispersion est extrême, certains départements choisissant d'isoler une de leurs activités alors que la majorité d'entre eux la retrace au budget principal. C'est notamment le cas des services de transport interurbain (20 budgets annexes), du ramassage scolaire hors zones urbaines (6 budgets), des cantines administratives (11 budgets).

L'ensemble de ces budgets porte très faiblement l'investissement, qui se concentre sur les budgets des services d'eau et d'assainissement (32 % des dépenses totales des budgets annexes), les centres et bases de loisirs (15 %), la voirie (13 %).

La majorité de ces budgets sont facultatifs.

Tableau 49 : Budgets annexes facultatifs des départements en 2014

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
BA facultatifs	208	552 236 906	626 608 001	104 520 558	34 653 309
Total BA	355	1 228 257 796	1 415 492 852	266 288 456	100 898 564
Part des BA facultatifs (en %)	59	45	44	39	34

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

8. Les régions

Seuls 10 budgets annexes ont été établis par 8 des 26 régions, pour des montants très faibles rapportés à ceux des budgets principaux :

Tableau 50 : Nombre et montants financiers des budgets annexes des régions en 2014

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
BA	10	9 323 908	16 857 747	18 145 722	30 328 012
BP	26	17 829 831 680	22 594 774 091	11 443 641 057	6 158 701 467
BA/BP		0,05%	0,07%	0,16%	0,49%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Deux budgets annexes permettent de suivre l'activité de restaurants administratifs, deux autres rassemblent les crédits de fonds européens. Pour le reste, les activités sont les plus diverses : aéroport, zone industrielle, cinéma, aides à l'innovation, énergie photovoltaïque, abattoir.

Deux budgets ne portent aucune dépense d'investissement ; un budget n'enregistre que des recettes d'investissement.

9. Total des budgets annexes et répartition entre collectivités

Tableau 51 : Total des budgets annexes en 2014

2014	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Communes	35 717	3 312 903 106	4 571 383 219	3 260 129 612	2 174 309 246
GFP	8 968	8 685 724 650	10 870 339 938	5 220 659 852	2 886 870 713
Syndicats	2 290	1 307 180 138	1 771 222 965	1 203 067 267	776 871 277
EPL	770	457 997 056	555 122 297	173 965 911	88 721 739
Départements	355	1 228 257 796	1 415 492 852	266 288 456	100 898 564
Régions	10	9 323 908	16 857 747	18 145 722	30 328 012
Total	48 110	15 001 386 654	19 200 419 018	10 142 256 820	6 057 999 551
ESMS (M22)*	2 735	3 548 664 039	3 656 432 846	294 060 392	197 965 182
Total général	50 845	18 550 050 693	22 856 851 864	10 436 317 212	6 255 964 733

* Budgets annexes des établissements sociaux et médicaux-sociaux établis en M22.

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Tableau 52 : Budgets annexes retraçant l'activité de services sociaux et médico-sociaux selon la nomenclature M22

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Communes	36	28 850 840	29 207 882	1 787 340	1 673 781
EPCI-FP	96	77 075 792	77 370 922	8 236 997	7 633 899
Syndicats	104	120 051 831	121 507 186	7 137 808	2 605 322
CCAS/CIAS	2 424	2 905 287 460	2 998 349 407	259 303 013	180 933 208
Départements	75	417 398 116	429 997 449	17 595 235	5 118 971
Régions	0	0	0	0	0
Total général	2 735	3 548 664 039	3 656 432 846	294 060 392	197 965 182

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

10. Évolutions

10.1. Le nombre et les montants des budgets annexes ont globalement diminué entre 2013 et 2015

10.1.1. En 2013, les budgets annexes des communes ont connu une forte diminution, qui s'est ralentie les deux années suivantes

Entre 2013 et 2015, 2 986 budgets annexes ont été créés par les communes et 6 460 ont été dissous, soit une suppression nette de 3 474, représentant près de 10 % du nombre actuel de budgets annexes¹³.

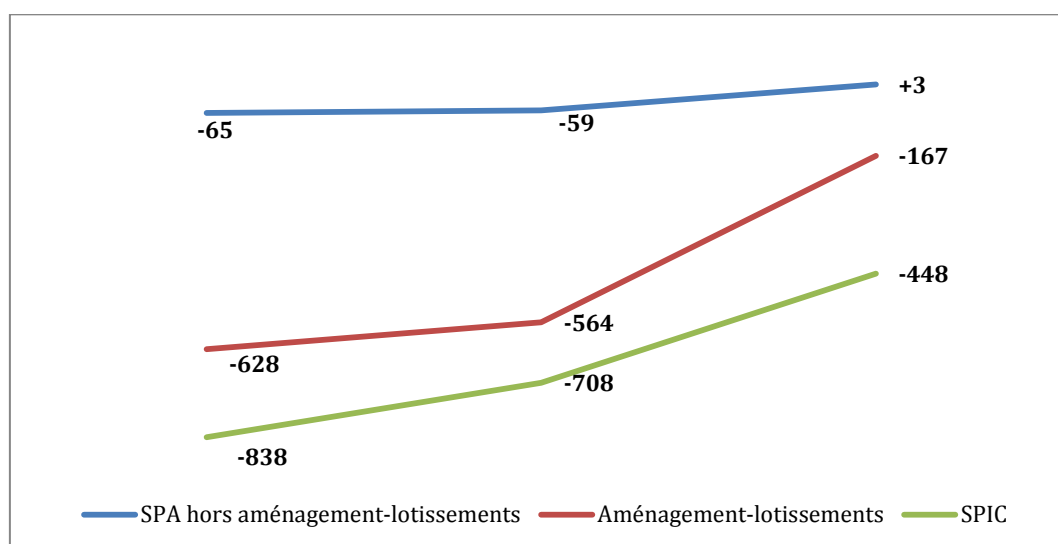
Depuis trois ans, la tendance à la diminution est forte mais elle s'est progressivement ralentie, avec un solde net de - 1 531 en 2013, - 1 331 en 2014 et - 612 en 2015.

Cette évolution est principalement due à la diminution du nombre des budgets annexes de services d'eau et d'assainissement (- 1 859), en particulier des communes de moins de 500 habitants, d'opérations d'aménagement de zones industrielles et de lotissements (- 1 371), des ateliers-relais (- 107), des services de ramassage scolaire (- 105) et de collecte et le traitement des déchets (- 104).

Les seules catégories qui connaissent une augmentation notable sont les « activités diverses » (+ 129) et la production et distribution d'énergie (+ 118).

Une grande part de l'évolution est due aux opérations d'aménagement. Si on les isole, il apparaît que le nombre de budgets annexes facultatifs établis en M14 reste quasiment stable, et connaît même une très légère augmentation en 2015 :

Graphique 1 : Évolution nette du nombre des budgets annexes des communes (2013-2015)



Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

¹³ Le périmètre retenu par la DGFIP est l'ensemble des budgets annexes des communes identifiés par un code d'activité compris entre 01 et 38, 0A et 0E. On a exclu les budgets répertoriés selon les codes 39 et 40.

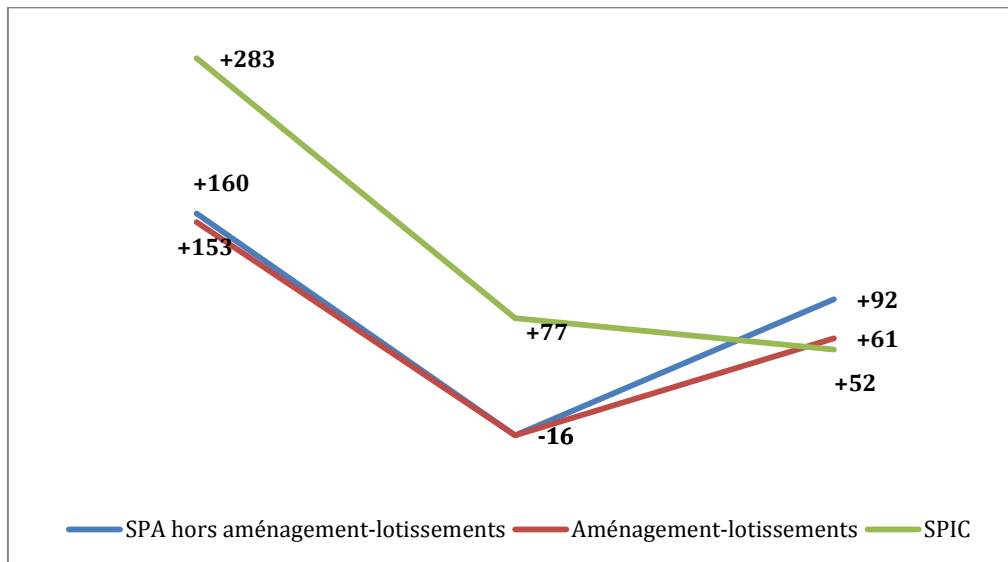
10.1.2.A l'opposé, les budgets annexes des groupements à fiscalité propre sont en augmentation, mais de façon moins sensible

Entre 2013 et 2015, 1 605 budgets annexes ont été créés par les groupements à fiscalité propre¹⁴ et 804 ont été dissous, soit une augmentation nette de 846, représentant près de 10 du nombre actuel de budgets annexes.

L'évolution est à l'opposé de celle des communes avec un solde net de + 216 pour les services d'eau et d'assainissement, + 116 pour les opérations d'aménagement et de lotissement et + 116 pour les services de collecte et traitement des ordures ménagères. En revanche, comme pour les communes, la catégorie « Autres activités » croît de façon sensible (+ 142).

L'augmentation, forte en 2013, s'est nettement ralentie par la suite pour les SPIC. Pour les SPA, après une baisse en 2014, la croissance a repris en 2015. Sur les 92 budgets supplémentaires (hors aménagement), 53 permettent de suivre l'activité de services de collecte et de traitement des déchets financés par la TEOM. Ces budgets portent l'essentiel de l'augmentation des montants financiers des budgets facultatifs des groupements.

Graphique 2 : Évolution du nombre des budgets annexes des GFP (2013-2015)



Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

10.1.3. Les budgets annexes des syndicats diminuent légèrement à compter de 2014

Les évolutions du nombre de budgets annexes sont beaucoup moins sensibles s'agissant des syndicats. De 2013 à 2015, le nombre de créations (269) a été légèrement supérieur au nombre de suppressions (251). Depuis 2014, le solde est négatif (- 13 en 2014 ; - 2 en 2015). La diminution concerne essentiellement les services de collecte et de traitement des déchets, l'eau et l'assainissement et le ramassage scolaire ; l'augmentation concerne les « activités diverses ». Les tendances sont semblables à celles des communes.

¹⁴ Les GFP dont le périmètre a évolué ont été exclus de l'analyse, afin de neutraliser l'impact l'extension des groupements sur l'évolution du nombre de budgets annexes.

10.2. Cette baisse devrait s'accroître dans les prochaines années, sous l'effet des dispositions de la loi du 7 août 2015

10.2.1. Les dispositions des articles 64 à 68 de la loi du 7 août 2015

Certaines dispositions de loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République vont modifier profondément le nombre et la nature des budgets annexes existants.

Les articles 64 à 68 de la loi précitée disposent que les EPCI-FP exerceront de plein droit les compétences jusqu'alors dévolues aux communes en matière d'eau et d'assainissement d'une part, de collecte et de gestion des déchets ménagers d'autre part.

Ces dispositions prendront effet, pour la collecte et la gestion des déchets ménagers, le 1er janvier 2017 ; pour l'eau et l'assainissement, le 1er janvier 2020.

Par ailleurs, s'agissant des syndicats intercommunaux exerçant une compétence en matière d'eau ou d'assainissement, la loi prévoit le maintien possible des syndicats regroupant des communes appartenant à trois EPCI-FP au moins à la date du transfert de la compétence mais la dissolution de tous les autres syndicats.

10.2.2. Les effets attendus sur le nombre de budgets annexes

Concernant l'eau et l'assainissement, la situation actuelle est la suivante :

Tableau 53 : Les budgets annexes et les budgets principaux des services d'eau et d'assainissement

BUDGETS ANNEXES	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Communes	18 385	1 294 803 343	2 204 016 438	2 026 123 690	1 196 689 118
EPCI-FP	1 840	1 869 357 810	2 919 702 521	2 247 501 315	1 097 075 320
EPL	34	126 357 911	198 900 016	127 097 001	67 254 828
Syndicats	979	581 688 479	892 731 126	752 332 969	411 170 222
Départements	10	68 476 098	139 316 242	85 478 579	21 087 574
Total Budgets annexes	21 248	3 940 683 641	6 354 666 343	5 238 533 554	2 793 277 062

BUDGETS PRINCIPAUX	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Syndicats	3 677	1 525 081 684	2 641 245 756	2 287 233 562	1 131 411 056
EPL	244	173 132 205	256 162 505	150 011 384	78 641 126
Total Budgets principaux	3 921	1 698 213 889	2 897 408 261	2 437 244 946	1 210 052 182

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Si la loi produit tous ses effets, les 18 385 budgets annexes communaux devraient disparaître en 2020. Une grande part des 3 677 syndicats actuellement compétents en la matière et de leurs 979 budgets annexes disparaîtrait également.

L'activité se concentrerait donc sur les EPCI-FP. Le nombre de leurs budgets annexes pourrait augmenter, mais évidemment dans des proportions moindres. La quasi-totalité des crédits consacrés au secteur se retrouverait dans les budgets annexes de ces établissements et de quelques syndicats de grande taille.

Au total, le nombre de budgets annexes devrait diminuer, pour cette activité, de plus de 90 %.

Annexe I

Pour la collecte et le traitement des déchets ménagers, les effets seront bien moindres, puisque la compétence est déjà fortement mutualisée :

Tableau 54 : Les budgets annexes et les budgets principaux des de collecte et de traitement des déchets

BUDGETS ANNEXES	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Communes	96	45 235 534	47 540 047	4 815 384	3 954 255
EPL	1	16 393 014	23 284 129	4 658 070	1 086 038
Syndicats	108	277 498 862	323 608 933	87 258 368	36 587 118
EPCI-FP	714	2 039 692 075	2 249 708 452	270 319 322	99 954 315
Départements	1	4 047 696	5 007 508	1 425 677	650 000
Total des budgets annexes	920	2 382 867 181	2 649 149 069	368 476 821	142 231 726

BUDGETS PRINCIPAUX	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Syndicats	502	3 479 734 582	3 912 726 859	800 290 714	430 172 962
EPL	6	53 281 275	61 809 636	8 087 764	1 665 294
Total des budgets principaux	508	3 533 015 857	3 974 536 495	808 378 478	431 838 256

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

ANNEXE II

Consolidation des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales

SOMMAIRE

1. LA DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES PRODUIT, POUR LE BLOC COMMUNAL, DES DONNEES COMPTABLES ET FINANCIERES CONSOLIDEES	1
1.1. La direction générale des finances publiques produit en interne, pour le bloc communal, des données comptables et financières consolidées en prenant en compte l'ensemble des budgets d'une même collectivité	1
1.1.1. <i>La DGFIP centralise les données disponibles sur les budgets annexes.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La DGFIP produit en interne des données financières consolidées sur un périmètre défini par le numéro de Siren.....</i>	<i>2</i>
1.2. La principale opération consiste à retraiter les flux croisés entre les différents comptes	3
1.2.1. <i>Les « flux croisés » représentent les opérations réciproques entre les différents comptes et se traduisent pas des doubles comptes.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>La DGFIP a mis au point une première méthode de retraitement des flux croisés entre budgets principaux et budgets annexes dont l'activité est retracée en nomenclature M4 et M14.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>Les opérations nécessaires à l'agrégation territorialisée ou à la consolidation des données comptables et financières doivent être établies en concertation avec les associations d'élus</i>	<i>10</i>
2. LA DGFIP A DEVELOPPE DES OUTILS POUR PERMETTRE AU RESEAU DES COMPTABLES D'EXERCER LEUR MISSION DE CONSEIL FINANCIER ET FISCAL AUX COLLECTIVITES DU BLOC COMMUNAL SUR UNE BASE CONSOLIDEE, MAIS LES ANALYSES DEMEURENT CENTREES SUR LES BUDGETS PRINCIPAUX	12
2.1. La direction générale des finances publiques met à disposition des comptables des fiches de situation financière consolidées des collectivités du bloc communal.....	12
2.2. Une application d'analyse financière en cours de déploiement doit permettre de prendre en compte de façon systématique la majorité des budgets annexes des collectivités du bloc communal	13
2.3. L'analyse des données consolidées reste peu développée	14
3. LA PRISE EN COMPTE SYSTEMATIQUE DES BUDGETS ANNEXES DANS LES ANALYSES FINANCIERES TANT NATIONALES QUE LOCALES DONNERAIT UNE VISION PLUS JUSTE DE LA SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES, MAIS ELLE DEMEURE INSUFFISANTE POUR UNE VERITABLE ANALYSE DES RISQUES FINANCIERS LOCAUX.....	15
3.1. Les analyses financières portent encore essentiellement sur les budgets principaux	15
3.1.1. <i>Le contrôle budgétaire et financier s'exerce sur un périmètre comprenant le budget principal et les budgets annexes, mais sans retraitement des doubles comptes.....</i>	<i>15</i>
3.1.2. <i>Au niveau national, les budgets annexes ne sont pas pris en compte dans les analyses financières.....</i>	<i>16</i>

3.2. La prise en compte des budgets annexes ne pose pas de difficultés techniques particulières et donnerait une vision plus juste de la situation financière des collectivités, tant au niveau local qu'à l'échelle nationale.....	18
3.2.1. <i>La prise en compte des budgets annexes dans les analyses financières donnerait une vision plus juste des équilibres financiers, tant au niveau local qu'au niveau national.....</i>	18
3.2.2. <i>La production de données comptables et financières consolidées pour l'ensemble des collectivités territoriales ne pose pas de difficultés techniques particulières.....</i>	19
3.2.3. <i>L'agrégation, au niveau national, des données comptables et financières consolidées produites pour chaque collectivité nécessite la mise au point de nouveaux outils.....</i>	19
3.3. La prise en compte des seuls budgets annexes demeure toutefois insuffisante pour mener une véritable analyse des risques financiers locaux.....	19

1. La direction générale des finances publiques produit, pour le bloc communal, des données comptables et financières consolidées

1.1. La direction générale des finances publiques produit en interne, pour le bloc communal, des données comptables et financières consolidées en prenant en compte l'ensemble des budgets d'une même collectivité

1.1.1. La DGFIP centralise les données disponibles sur les budgets annexes

Hélios, le système d'information des comptes publics, permet un accès centralisé à l'ensemble des comptes de gestion des entités du secteur local, y compris les comptes de gestion des budgets annexes¹. Les balances comptables extraites d'Hélios sont centralisées dans **l'infocentre CCI**, avec les données relatives aux budgets annexes recueillies par l'application CCL.

L'application CCL gère les données référentielles relatives aux budgets annexes. Les services « comptes des collectivités et établissements publics locaux » (CEPL) des DDFIP sont chargés d'y enregistrer la création d'un budget annexe, après contrôle de l'arrêté de création du budget (pour les syndicats) ou de la délibération qui décide de sa création (pour les collectivités) et obtention d'un numéro de Siret auprès de l'INSEE. Ils indiquent, le cas échéant, sa dissolution. Enfin ils mettent à jour chaque année l'indication de l'activité annuelle retracée par le compte. Ces informations se traduisent par une valeur « état » attribuée au budget annexe dans l'application CCL :

- ◆ 0 indique la création d'un budget sans production de compte ;
- ◆ 2, la dissolution du budget ;
- ◆ 3, la création d'un budget avec production de compte ;
- ◆ 4, la mise en sommeil du budget ;
- ◆ 5, la réactivation du budget ;
- ◆ 6, une situation inchangée ;
- ◆ 9, un budget résultant d'une fusion.

Le bureau CL2A de la DGFIP (« conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé ») est maître d'œuvre de l'application CCL au niveau national. Cette application n'est pas directement connectée à la base SIRENE de l'INSEE, sur laquelle sont répertoriés les numéros de Siren des collectivités et les numéros de Siret de leurs établissements secondaires². Une fois par an, des échanges informels entre la DGFIP et l'INSEE permettent à l'INSEE de vérifier la mise à jour de leur base, notamment la prise en compte des dissolutions de budgets annexes, dont l'information ne leur remonte pas systématiquement. La base SIRENE est en revanche connectée à la base BANATIC de la DGCL pour l'octroi des numéros de Siren à la demande des préfetures.

¹ Ce qui représente 170 000 comptes, d'après le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, *La transparence financière des collectivités territoriales*, décembre 2012.

² La notion d'établissement secondaire de l'INSEE ne correspond pas exactement à la notion de budget annexe : un site d'une collectivité disposant d'une adresse différente de celle du site principal se verra octroyer un numéro de Siret propre, quand les activités qu'il héberge ne font pas l'objet d'un budget annexe.

Hélios et l'infocentre CCI alimentent les applications d'analyses financières et de restitutions financières. Les informations financières et comptables utiles au suivi de l'exécution budgétaire et à l'analyse financière sont mises à disposition des comptables d'une part, et des ordonnateurs d'autre part, via un entrepôt de données, **le portail Delphes**.

1.1.2. La DGFIP produit en interne des données financières consolidées sur un périmètre défini par le numéro de Siren

Par convention, la direction générale des finances publiques (DGFIP) désigne par *consolidation* la **production, pour une même collectivité, de données comptables et financières sur un périmètre comprenant le compte principal et les comptes annexes ayant le même numéro de SIREN**. A ce jour, elle produit de telles données pour les collectivités du bloc communal (communes et groupements à fiscalité propre). Pour ce faire, elle procède au retraitement des « flux croisés » entre les différents comptes, c'est-à-dire des écritures retraçant les opérations réciproques entre ces comptes.

Si elle produit des données financières consolidées, la DGFIP ne produit donc pas d'états financiers consolidés, sur le modèle des documents comptables établis par les entités privées, ce qui nécessiterait d'agrèger les différents comptes en opérant les retraitements nécessaires pour constituer une entité comptable unique et, notamment, de dresser un unique compte de bilan. La production d'états financiers consolidés pour les collectivités locales n'est pas prévue par la réglementation actuelle. Compte tenu de la multiplicité des règles comptables appliquées et de la difficulté à consolider les comptes de bilan, l'opportunité d'une telle production pour les collectivités publiques est débattue. S'agissant plus précisément des collectivités territoriales et de leurs groupements, le conseil de normalisation des comptes publics³ mène précisément une réflexion sur le sujet et, le cas échéant, sur le périmètre pertinent à prendre en compte⁴.

Le périmètre adopté par la DGFIP pour la production de ces données financières consolidées comprend **l'ensemble des comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes dépourvus de la personnalité juridique**, qu'ils aient une autonomie financière (et donc un compte de trésorerie 515) ou non (auquel cas ils ont un compte de liaison 451), à l'exception des comptes des activités relevant du secteur social et médico-social quand elles font l'objet de budgets annexés à celui de la collectivité, qui ont été exclus.

Ces données consolidées permettent d'évaluer de façon plus juste les principaux équilibres financiers des collectivités. Elles sont mises à la disposition des comptables publics pour leur permettre de disposer d'une information financière plus complète et pertinente et de répondre aux éventuelles demandes d'analyse financière des ordonnateurs. Les données consolidées individuelles relatives aux groupements à fiscalité propre sont publiées sur le site *collectivites-locales.gouv.fr*. En revanche, elles ne sont pas utilisées pour l'analyse nationale des équilibres financiers des collectivités territoriales ni comprises dans les données transmises, à sa demande, par la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour le calcul des dotations financières (voir *infra*).

³ Organisme consultatif placé auprès du ministre chargé des comptes publics, en charge de la normalisation comptable des personnes publiques et privées exerçant une activité non marchande et financées majoritairement par des ressources publiques (l'État et les organismes dépendant de l'État, les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux).

⁴ La notion de « contrôle » qui détermine le périmètre de la consolidation pour les groupes privés est inopérante pour les collectivités publiques.

Annexe II

Il n'existe pas de texte juridique imposant ou recommandant la production de données financières consolidées pour le secteur public local et *a fortiori* pas de texte juridique définissant un périmètre pertinent pour la production de données financières consolidées. L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes de plus de 3 500 habitants mettront à disposition du public, parmi les documents annexés au budget, des données synthétiques sur leur situation financière et, en annexe au compte administratif, une « présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune ». Deux types de données financières doivent donc être produits :

- ◆ au moment du vote du budget, les données financières annexées, qui sont détaillées à l'article R. 2313-1. Elles comprennent une série de ratios⁵ dont il n'est pas précisé par les textes s'ils sont calculés sur le périmètre du seul budget principal ou de l'ensemble des budgets rattachés juridiquement à la collectivité (en pratique, ces ratios sont établis sur la base des seuls budgets principaux) ;
- ◆ au moment de la présentation du compte administratif, la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune, qui renvoie au contrôle du respect des règles de déficit qui s'appliquent aux comptes administratifs des collectivités en vertu de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (voir *infra*).

La DGFIP distingue par ailleurs la *consolidation* de l'*agrégation territorialisée* qui désigne la même opération, à savoir la production de données comptables et financières, mais sur un périmètre comprenant les comptes de plusieurs collectivités de différents niveaux (communes et établissements publics de coopération intercommunale notamment). Elle ne concerne que les comptes de gestion des budgets principaux des collectivités entrant dans le champ de l'agrégation. La production de ces données financières agrégées permet de dégager des flux nets entre collectivités et de différencier les dépenses réelles de celles qui sont liées aux relations entre collectivités.

1.2. La principale opération consiste à retraiter les flux croisés entre les différents comptes

1.2.1. Les « flux croisés » représentent les opérations réciproques entre les différents comptes et se traduisent pas des doubles comptes

Tant pour l'agrégation territorialisée que pour la consolidation de données comptables et financières des collectivités, les opérations retraçant les « flux croisés » entre les collectivités ou entre les secteurs d'activité faisant l'objet de comptabilités séparées d'une même collectivité doivent faire l'objet de retraitements. Ces « flux croisés » recouvrent **l'ensemble des opérations réalisées entre deux structures du périmètre considéré ou deux secteurs d'activités faisant l'objet d'une comptabilité distincte, à l'exclusion des opérations s'inscrivant dans une logique « client-fournisseur »**. Ils se traduisent comptablement **par deux écritures de sens inverse et de même montant dans la comptabilité de chaque entité considérée**.

⁵ Dépenses réelles de fonctionnement/population ; produit des impositions directes/population ; recettes réelles de fonctionnement/population ; dépenses d'équipement brut/population ; encours de la dette/population ; dotation globale de fonctionnement/population ; et, pour les communes de plus de 10 000 habitants : dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ; coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ; dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ; dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement/encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

Annexe II

En l'absence de retraitement, ces opérations conduisent à accroître artificiellement les montants agrégés ou consolidés obtenus. Par exemple, la facturation de personnel mis à disposition entre deux structures génère deux opérations de dépense (une pour le paiement du salaire dans la structure qui met à disposition et une pour le remboursement de cette dépense dans 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 ou consolidées et les recettes sont augmentées du même montant.

1.2.2. La DGFIP a mis au point une première méthode de retraitement des flux croisés entre budgets principaux et budgets annexes dont l'activité est retracée en nomenclature M4 et M14

Pour la consolidation de données financières et comptables entre le budget principal et les budgets annexes d'une même collectivité du bloc communal, le bureau CL2A de la DGFIP a mis au point une première méthode de retraitement des opérations retraçant des flux croisés :

- ◆ les comptes dédiés à ces opérations ont d'abord été identifiés à partir des comptes existant dans les nomenclatures M14 et M4. Le choix du compte faisant l'objet du retraitement (dans le budget principal ou dans le budget annexe) a été déterminé par la précision du libellé, permettant d'isoler l'opération en question (voir Tableau 1 et
- ◆ Tableau 2 : les comptes dédiés à l'enregistrement des flux croisés sont moins nombreux en M4 du fait du financement par redevance des activités qui y sont retracées) ;

le détail et l'ordre des retraitements effectués par l'application ont ensuite été déterminés (voir Tableau 3 et

Annexe II

- ◆ Tableau 4).

Tableau 1 : Liste des comptes retraçant les flux croisés entre le budget principal (BP) d'une commune et les budgets annexes (BA) de même SIREN en nomenclature M14 et M4

BP M14	BA M14	BA M4
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 657 363 : « subvention de fonctionnement versée aux établissements et services rattachés à caractère administratif » ; ◆ 657 364 : « subvention de fonctionnement versée aux établissements et services rattachés à caractère industriel et commercial » ; ◆ 67 441 : « subventions de fonctionnement exceptionnelles aux BA et régies dotées de la seule autonomie financière » ; ◆ 204 163 : « subvention d'équipement versée aux établissements et services rattachés à caractère administratif » ; ◆ 204 164 : « subvention d'équipement versée aux établissements et services rattachés à caractère industriel et commercial » ; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 6 215 : « personnel affecté par la collectivité de rattachement » ◆ 62 871 : « remboursement de frais à la collectivité de rattachement » ◆ 6 522 : « reversement de l'excédent des budgets annexes à caractère administratif au budget principal » ◆ 70 871 : « remboursement de frais par la collectivité de rattachement » ◆ 7 552 : « prise en charge du déficit du BA à caractère administratif par le BP » ◆ 16 874 : dettes (communes) ◆ 661 133 : « remboursement d'intérêt d'emprunts transférés à la collectivité de rattachement » ; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 6 215 : « personnel affecté par la collectivité de rattachement » ◆ 672 : « reversement de l'excédent à la collectivité de rattachement » ◆ 6 287 : « remboursement de frais »

Source : Verso des fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux des communes (données consolidées) et plans de compte des nomenclatures M14 et M4.

Annexe II

Tableau 2 : Liste des comptes retraçant les flux croisés entre le budget principal (BP) d'un groupement à fiscalité propre et les budgets annexes (BA) de même SIREN en nomenclature M14 et M4

BP M14	BA M14	BA M4
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 657 363 : « subvention de fonctionnement versée aux établissements et services rattachés à caractère administratif » ; ◆ 657 364 : « subvention de fonctionnement versée aux établissements et services rattachés à caractère industriel et commercial » ; ◆ 67 441 : « subventions de fonctionnement exceptionnelles aux BA et régies dotées de la seule autonomie financière » ; ◆ 204 163 : « subvention d'équipement versée aux établissements et services rattachés à caractère administratif » ; ◆ 204 164 : « subvention d'équipement versée aux établissements et services rattachés à caractère industriel et commercial » ; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 6 215 : « personnel affecté par la collectivité de rattachement » ◆ 62 871 : « remboursement de frais à la collectivité de rattachement » ◆ 6 522 : « reversement de l'excédent des budgets annexes à caractère administratif au budget principal » ◆ 70 871 : « remboursement de frais par la collectivité de rattachement » ◆ 7 552 : « prise en charge du déficit du BA à caractère administratif par le BP » ◆ 16 875 : dettes (groupements de collectivités) ◆ 661 133 : « remboursement d'intérêt d'emprunts transférés à la collectivité de rattachement » ; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 6 215 : « personnel affecté par la collectivité de rattachement » ◆ 672 : « reversement de l'excédent à la collectivité de rattachement » ◆ 6 287 : « remboursement de frais »

Source : Verso des fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux des groupements à fiscalité propre (données consolidées) et plans de compte des nomenclatures M14 et M4.

Tableau 3 : Méthodologie de retraitement des flux croisés entre le budget principal (BP) d'une commune et les budgets annexes (BA) partageant le même numéro SIREN (DGFIP)

	BP M14	BA M14	BA M4
Retraitement 1 (R1)	-	(débit net 6215 + débit net 62871 + débit net 6522) + (crédit net 70871 + crédit net 7552)	débit net 6215 + débit net 672 + débit net 6287
R2	-	débit net 6215	débit net 6215
R3	-	débit net 62871 + crédit net 70871	-
R4	débit net 657363 + débit net 657364	-	-
R5	débit net 67441	-	-
R6		crédit 16874	-
R7		débit 16874	-
R8	débit 204163 + débit 204164		-
R9	-	solde 16874	-
R10 (2010)	-	débit net 661133	-

Source : Verso des fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) des communes (données consolidées), 2014.

Annexe II

Tableau 4 : Méthodologie de retraitement des flux croisés entre le budget principal (BP) d'un groupement à fiscalité propre et les budgets annexes (BA) partageant le même numéro SIREN (DGFIP)

	BP M14	BA M14	BA M4
Retraitement 1 (R1)		(débit net 6215 + débit net 62871 + débit net 6522) + (crédit net 70871 + crédit net 7552)	débit net 6215 + débit net 672 + débit net 6287
R2		débit net 6215	débit net 6215
R3		débit net 62871 + crédit net 70871	
R4	débit net 657363 + débit net 657364		
R5	débit net 67441		
R6		crédit net 16875	
R7		débit net 16875	
R8	débit net 204163 + débit net 204164		
R9		solde 16875	
R10 (2010)		débit net 661133	

Source : Verso des fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) des groupements à fiscalité propre (données consolidées), 2014.

Cette méthode de retraitement des doubles comptes est appliquée depuis juillet 2011 pour la production, à l'usage des comptables, de fiches de situation financière pour chaque commune et chaque groupement à fiscalité propre. Il s'agit encore exclusivement d'une méthode interne à la DGFIP, c'est-à-dire qu'elle n'a pas encore fait l'objet d'échanges avec la DGCL ni avec les associations d'élus comme c'est le cas pour les retraitements liés à l'agrégation des données entre les communes et les groupements.

En 2014, les flux croisés ainsi identifiés entre les budgets principaux et les budgets annexes des communes s'élevaient à **1,3 Md€** (voir Tableau 5). Ils représentent 10 % du total des recettes et des dépenses enregistrées sur les budgets annexes des communes (13,3 Mds €), si bien qu'il est important de les prendre en compte dans l'analyse des flux financiers enregistrés sur les budgets annexes ; leur poids est néanmoins à relativiser si on le rapporte à l'ensemble des recettes et des dépenses du périmètre consolidé des communes (211 Md€). Le plus gros poste est constitué par les subventions de fonctionnement versées régulièrement sur le budget général aux établissements et services rattachés dont les activités font l'objet d'un budget annexe, soit 732 M€ (54,7 % des flux croisés et 7,8 % des recettes de fonctionnement enregistrées sur les budgets annexes des communes). Les subventions de fonctionnement exceptionnelles aux mêmes activités pèsent quant à elles pour 192 M€, soit 14 % des flux croisés (2 % des recettes de fonctionnement enregistrées sur les budgets annexes des communes). Les frais relatifs aux personnels de la collectivité affectés aux activités portées par les budgets annexes représentent 55 M€ pour les budgets annexes en M14 et 77 M€ pour les budgets annexes en M4, soit respectivement 4 % et 6 % du total des flux croisés.

Annexe II

En 2014, les flux croisés entre les budgets principaux et les budgets annexes des établissements publics à fiscalité propre s'élevaient à **1,5 Md€** (voir Tableau 6) Ils représentent un peu plus de 5 % du total des dépenses et des recettes enregistrées sur les budgets annexes (27,7 Mds€) : en proportion, rapportés aux seuls budgets annexes, ces flux sont donc moins importants que pour les communes ; leur poids, de la même façon, doit être relativisé rapporté à l'ensemble consolidé des dépenses et des recettes totales des groupements (92 Mds€) De la même façon, les subventions de fonctionnement versées régulièrement sur le budget général aux établissements et services rattachés dont les activités font l'objet d'un budget annexe constituent plus de la moitié de ces flux, soit 727 M€ (50 % des flux croisés et 3,4 % des recettes de fonctionnement enregistrées sur les budgets annexes des établissements publics à fiscalité propre). Les subventions de fonctionnement exceptionnelles aux mêmes activités pèsent quant à elles 192,2 M€, soit 13,3 % des flux croisés. Les frais relatifs aux personnels de la collectivité affectés aux activités des budgets annexes représentent 140,7 M€ pour les budgets annexes en M14 et 152,3 M€ pour les budgets annexes en M4, soit respectivement 9,7 % et 10,5 % du total des flux croisés.

Tableau 5 : Détail des flux croisés des communes en 2014

Comptes retraités	Montants (en €)
Comptes de BP en M14	
67441 (subventions de fonctionnement exceptionnelles versées aux établissements et services rattachés à caractère administratif)	191 794 800
657363 et 64 (subventions de fonctionnement versées respectivement aux établissements et services rattachés à caractère administratif et industriel et commercial)	732 050 027
204163 et 64 (subventions d'équipement versées respectivement aux établissements et services rattachés à caractère administratif et industriel et commercial)	659 613
Comptes de BA en M14	
6522 (reversement de l'excédent des budgets annexes à caractère administratif au budget principal)	108 729 436
7552 (prise en charge du déficit du BA à caractère administratif par le BP)	88 452 049
661133 (remboursement d'intérêt d'emprunts transférés à la collectivité de rattachement)	234 520
6215 (personnel affecté par la collectivité de rattachement)	55 034 980
62871 (remboursement de frais à la collectivité de rattachement)	9 896 108
70871 (remboursement de frais par la collectivité de rattachement)	6 164 859
16874 (dettes)	214 751
Comptes de BA en M4	
6215 (personnel affecté par la collectivité de rattachement)	77 031 632
6287 (remboursement de frais)	36 764 197
672 (reversement de l'excédent à la collectivité de rattachement)	31 771 344
Total	1 338 798 316

Source : Direction générale des finances publiques.

Annexe II

Tableau 6 : Détail des flux croisés des établissements publics à fiscalité propre en 2014

Comptes retraités	Montants (en €)
Comptes de BP en M14	
67441 (subventions de fonctionnement exceptionnelles versées aux établissements et services rattachés à caractère administratif)	192 289 800
657363 et 64 (subventions de fonctionnement versées respectivement aux établissements et services rattachés à caractère administratif et industriel et commercial)	727 353 360
Comptes de BA en M14	
6522 (versement de l'excédent des budgets annexes à caractère administratif au budget principal)	24 122 127
7552 (prise en charge du déficit du BA à caractère administratif par le BP)	21 331 565
661133 (remboursement d'intérêt d'emprunts transférés à la collectivité de rattachement)	1 007 291
6215 (personnel affecté par la collectivité de rattachement)	140 668 517
62871 (remboursement de frais à la collectivité de rattachement)	62 743 964
70871 (remboursement de frais par la collectivité de rattachement)	8 039 140
16875 (dettes)	37 685 193
Comptes de BA M4	
6215 (personnel affecté par la collectivité de rattachement)	152 331 894
6287 (remboursement de frais)	83 090 553
672 (versement de l'excédent à la collectivité de rattachement)	1 068 688
Total	1 451 732 092

Source : Direction générale des finances publiques.

1.2.3. Les opérations nécessaires à l'agrégation territorialisée ou à la consolidation des données comptables et financières doivent être établies en concertation avec les associations d'élus

Dans la perspective de l'*agrégation territorialisée* des données comptables et financières des collectivités, le plan de comptes de l'instruction comptable M14 a été adapté en 2009 en concertation avec les associations d'élus. Des comptes ont été ouverts afin d'identifier, à partir de la comptabilité, à la fois en recettes et en dépenses, les flux croisés spécifiques entre les différentes collectivités d'un groupement à fiscalité propre. Ces flux sont décrits dans l'annexe n°54 du tome I de l'instruction (« Les principaux flux croisés entre les communes membres et la structure intercommunale à fiscalité propre d'appartenance (M14 développée) »). Les principales opérations générant ces flux sont les mutualisations (mises à disposition de personnel notamment), les subventions croisées (en investissement et en fonctionnement) et les transferts d'emprunts⁶. L'identification de ces flux a permis de définir une méthode d'agrégation des données comptables et financières qui a été appliquée par la DGFIP à partir de 2012 (sur la base des comptes de 2010 et de 2011) pour créer, à l'usage des comptables, des fiches de situation financière pour chaque territoire intercommunal⁷. Cette démarche partenariale est nécessaire à la bonne identification des comptes par les ordonnateurs locaux et à l'établissement de données fiables. Elle est en cours d'organisation pour la production des données consolidées.

Afin de poursuivre le travail d'*agrégation territoriale* d'une part, et le mener sur la *consolidation* d'autre part, en concertation avec les associations d'élus, un nouveau groupe de travail a été constitué au sein du Comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux⁸ en décembre 2015 auquel participent notamment les associations d'élus, la DGCL et la Cour des comptes⁹. L'objectif de ce groupe de travail est d'établir de façon concertée un recensement des comptes retraçant les opérations croisées entre les différentes entités du secteur public local sur les périmètres qui n'ont pas encore fait l'objet d'une démarche partenariale, sur la base des travaux menés en interne par la DGFIP.

D'après les informations fournies par la DGFIP, seront considérées les opérations croisées :

- ◆ entre le budget principal et les budgets annexes sans autonomie financière d'une même collectivité ;
- ◆ entre le budget principal et les budgets annexes avec autonomie financière (disposant d'un compte de trésorerie 515, mais sans personnalité juridique) d'une même collectivité ;
- ◆ entre le budget principal des communes et le budget principal des groupements à fiscalité professionnelle.

⁶ Voir le guide d'utilisation des comptes créés dans le cadre de l'adaptation de la nomenclature M14 à compter du 1^{er} janvier 2010 (« Pour une vision agrégée des données financières des territoires intercommunaux »).

⁷ Voir *infra*.

⁸ Ce comité a été créé lors de l'adoption de la Charte nationale relative à la fiabilité des comptes locaux par les ministres chargés des finances, du budget et des collectivités territoriales, les présidents des grandes associations nationales d'élus locaux et le premier président de la Cour des comptes le 14 mars 2014. Il rassemble les représentants des ordonnateurs locaux, des comptables publics et des juges des comptes, sous la présidence du directeur général des finances publiques ou son représentant. Il est chargé de proposer et de diffuser des solutions opérationnelles permettant d'améliorer la qualité des traitements comptables et de proposer des modes d'attestation de la fiabilité des comptes adaptés à l'hétérogénéité des situations et des enjeux financiers locaux, ainsi que de tracer des pistes d'amélioration du cadre juridique existant.

⁹ Y participent la DGFIP (bureaux CL1B et CL2A), la DGCL, la Cour des comptes, l'association des maires de France (AMF), l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF), l'association des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF), l'assemblée des communautés de France (ADCF) et France Urbaine.

Annexe II

Le périmètre de ces travaux (collectivités concernées par la consolidation, production de données consolidées incluant les budgets annexes en M22, etc.) doit être précisé d'un commun accord.

2. La DGFIP a développé des outils pour permettre au réseau des comptables d'exercer leur mission de conseil financier et fiscal aux collectivités du bloc communal sur une base consolidée, mais les analyses demeurent centrées sur les budgets principaux

2.1. La direction générale des finances publiques met à disposition des comptables des fiches de situation financière consolidées des collectivités du bloc communal

La DGFIP produit, depuis 2011, à destination des comptables, deux types de fiches de situation financière dites « fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux » (AEFF), qui produisent :

- ◆ des données comptables et financières *agrégées* pour chaque groupement de communes à fiscalité propre, d'une part ;
- ◆ des données comptables et financières *consolidées* pour chaque commune et chaque groupement de communes à fiscalité propre, d'autre part.

Ces fiches sont produites par un module informatique alimenté par les données comptables centralisées par l'infocentre CCI.

Les fiches AEFF fournissent des données financières consolidées sur un périmètre qui comprend les données du budget principal et les données des budgets annexes ayant le même numéro de SIREN que le budget principal. Elle comprend donc l'ensemble des budgets annexes dépourvus de personnalité juridique, qu'ils aient une autonomie financière (et donc un compte de trésorerie 515) ou non (auquel cas ils ont en trésorerie un compte de liaison 451), à l'exception des budgets annexes relevant du secteur social et médico-social dont les opérations sont retracées suivant la nomenclature M22. Les comptes faisant l'objet de la consolidation suivent les nomenclatures M14 (pour les budgets principaux et les budgets annexes des services à caractère administratifs) et M4 (pour les services à caractère industriel et commercial).

Annexe II

Elles comportent, pour chaque collectivité, trois parties distinctes :

- ◆ une première fiche intitulée « ratios de niveau » rend compte de l'exécution des opérations budgétaires de l'exercice en fonctionnement et en investissement. Elle isole les éléments principaux constituant les produits et les charges en distinguant leur montant global, leur montant par habitant et le pourcentage de ce montant représentant les budgets annexes. Cette fiche permet de mettre en évidence le résultat comptable de fonctionnement et le besoin de financement de la section d'investissement, ce qui donne le résultat d'ensemble de l'exercice ;
- ◆ une deuxième fiche donne des éléments relatifs à la dette et à l'autofinancement en isolant les données des budgets annexes retraçant les services à caractère industriel et commercial ;
- ◆ la troisième et dernière fiche donne des éléments sur chacun des budgets annexes pris en compte dans l'ensemble (numéro de Siret, libellé, valeur état du budget¹⁰, code de nomenclature, total des charges de fonctionnement, total des produits de fonctionnement, total des emplois d'investissement et total des ressources d'investissement).

Aux fins de consolidation, l'application informatique procède automatiquement aux retraitements des flux croisés entre le budget principal et les budgets annexes. Ces retraitements sont effectués à partir de la liste de comptes dédiés aux enregistrements des flux croisés dans la nomenclature M14 et des comptes identifiés dans la nomenclature M4.

A ce jour, seuls les comptables publics ont accès à ces fiches par le portail commun Delphes, dans l'onglet « valorisation ». Elles sont éditées une par une, dans le courant du mois de mars, dès que les comptes correspondants ont été arrêtés, validés et intégrés dans l'infocentre CCI. Il leur revient de les transmettre à l'ordonnateur. A compter de mai 2016, ces fiches seront mises directement à la disposition des ordonnateurs dans l'onglet « tableau de bord financier » du portail Delphes, auquel ils ont accès et qui leur fournit des données de pilotage (suivi des délais de paiement, mandats en instance, etc.).

L'application ne permet pas de centraliser et de valoriser les données consolidées à l'échelle nationale. Les données consolidées, produites à l'échelle locale, collectivité par collectivité, ne peuvent donc être utilisées à des fins d'analyse nationale ou pour tout autre traitement à l'échelle nationale.

2.2. Une application d'analyse financière en cours de déploiement doit permettre de prendre en compte de façon systématique la majorité des budgets annexes des collectivités du bloc communal

Pour être en mesure de répondre aux demandes d'analyse financière des ordonnateurs, outre les fiches AEF qui leur donnent des indications sur les grands équilibres financiers des collectivités, les comptables disposent à ce jour d'une application nommée Safran. Cette application, sans interface directe avec Hélios, est utilisable de façon indépendante par chaque comptable qui l'a téléchargée. Elle propose des tableaux et des trames d'analyse financière et peut être alimentée manuellement par les balances comptables extraites d'Hélios. Elle comprend une trame financière, centrée sur le budget principal, mais qui peut prendre en compte les budgets annexes. En revanche, elle ne produit pas automatiquement de données financières consolidées : pour disposer de telles données dans Safran, il faut procéder manuellement au retraitement des flux croisés entre les comptes extraits d'Hélios.

¹⁰ Sur la valeur état du budget, enregistrée par les comptables dans l'application CCL, cf. *supra* §1.1.1.

Annexe II

Une nouvelle application, nommée Anafi, est en cours de développement et doit remplacer Safran au cours de l'année 2016¹¹. Elle a une interface directe avec l'infocentre CCI, ce qui facilite l'alimentation en données comptables et permet une meilleure ergonomie. La trame d'analyse financière s'applique à un périmètre comprenant systématiquement le budget principal et les budgets annexes de la collectivité. Les comptes considérés dans l'analyse sont automatiquement consolidés à partir des balances comptables, selon la méthodologie appliquée pour la constitution des fiches AEFF.

2.3. L'analyse des données consolidées reste peu développée

Dans le cadre de leur mission de conseil financier aux collectivités du bloc communal, les comptables peuvent s'appuyer sur les fiches de situation financière, où sont dégagées les grandes masses financières en flux. Les applications d'analyse financière, Safran, puis Anafi à compter de son déploiement courant 2016, offrent une trame d'analyse plus détaillée sur périmètre consolidé, comprenant notamment l'analyse des relations patrimoniales entre les budgets principaux et les budgets annexes.

D'après le recensement annuel des analyses financières, quelque 6 900 analyses financières ont été menées par le réseau en 2014, principalement au profit des communes. La prise en compte des budgets annexes est laissée à la discrétion des comptables, qui apprécient son poids par rapport au budget principal.

A la demande des directions départementales des finances publiques, les pôles nationaux de soutien au réseau des comptables publiques (PNSR) relisent les analyses financières effectuées par les comptables pour l'ensemble du secteur local (à partir de 30 000 habitants pour les communes ou les groupements de communes). D'après le rapport d'activité 2014 du PNSR de Montpellier, 72 relectures ont été effectuées en 2014, toutes collectivités confondues, dont treize pour le bloc communal (après un pic de 70 à 85 relectures par an entre 2006 à 2008, ce nombre avait décliné jusqu'en 2013 et augmenté à nouveau depuis lors). Ces relectures concernent à 61 % les établissements de santé (hors périmètre de la consolidation) et consistent, à hauteur de 90 %, en des analyses financières rétrospectives sur périmètre non consolidé (les 10 % restant se répartissent entre les analyses financières prospectives, consolidées et fiscales).

Les investigations menées par la mission viennent corroborer le fait que, dans la pratique, les analyses sur périmètre consolidé sont encore peu répandues.

¹¹ Cette application est destinée à servir d'outil commun au secteur public local dans son ensemble et au secteur de la santé ; elle remplace onze applications utilisées à ce jour en matière d'analyse financière rétrospective et prospective, dont les trois applications SAFI, proches de Safran, utilisées respectivement pour les analyses financières des départements, des régions et des services départementaux d'incendie et de secours.

3. La prise en compte systématique des budgets annexes dans les analyses financières tant nationales que locales donnerait une vision plus juste de la situation financière des collectivités, mais elle demeure insuffisante pour une véritable analyse des risques financiers locaux

3.1. Les analyses financières portent encore essentiellement sur les budgets principaux

3.1.1. Le contrôle budgétaire et financier s'exerce sur un périmètre comprenant le budget principal et les budgets annexes, mais sans retraitement des doubles comptes

Conformément à la circulaire n° 2002/415 relative à l'appréciation du déficit du compte administratif en application de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales du 3 janvier 2003, le contrôle du respect des règles de déficit qui s'appliquent aux comptes administratifs des collectivités en vertu de l'article L 1612-14 du code général des collectivités territoriales s'exerce sur un périmètre incluant le budget principal et les budgets annexes. Ce contrôle a en effet pour objectif d'identifier, dès la clôture de l'exercice, les collectivités dont les dépenses ont globalement excédé les recettes dans une proportion telle que la mise en œuvre d'une procédure de redressement est rendue nécessaire dans les plus brefs délais. Il se distingue du contrôle des règles d'équilibre qui s'appliquent aux budgets primitifs au moment de leur vote par l'assemblée délibérante¹² et du contrôle des règles qui régissent les mouvements financiers entre les différents budgets.

Pour apprécier l'équilibre des comptes administratifs principaux et annexes, la circulaire évoque un « *examen consolidé des comptes* », sans en préciser la démarche. Comme indiqué plus haut, l'article L. 2313-1.3 du code général des collectivités territoriales, qui impose aux communes de plus de 3 500 habitants de fournir en annexe au compte administratif une présentation agrégée des résultats du budget principal et des budgets annexes ne précise pas si les flux croisés doivent faire l'objet de retraitements. Le *Guide pratique du contrôle budgétaire et financier* mis à la disposition des préfetures par la direction générale des collectivités locales indique quant à lui que le résultat s'apprécie sur la **somme algébrique des résultats des deux sections de l'ensemble des budgets rapportée aux recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble**, indépendamment d'éventuels déficits des comptes pris isolément¹³ : les flux croisés ne sont donc pas retraités pour ce calcul. En outre, il n'est nulle part fait mention d'un retraitement des flux croisés pour apprécier l'ensemble consolidé des recettes de fonctionnement prises en compte.

¹² Ce contrôle s'exerce section par section et budget par budget.

¹³ Voir le *Guide pratique du contrôle budgétaire et financier*, mis à la disposition des préfetures par la direction générale des collectivités locales (dernière version mise à jour en février 2013), p. 17.

Annexe II

Les préfetures vérifient par ailleurs que les budgets annexes respectent les règles qui s'appliquent aux budgets locaux en vertu des articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales (date de vote et de transmission des budgets, exigence d'équilibre, non dépassement d'un seuil de déficit lors de l'arrêté des comptes, inscription des dépenses obligatoires, etc.). Elles contrôlent en outre que les budgets annexes des services publics à caractère industriel et commercial respectent les règles d'équilibre posées par l'article L. 2224-1 du même code et que les mouvements financiers entre ces budgets annexes et le budget principal respectent le cadre juridique¹⁴.

3.1.2. Au niveau national, les budgets annexes ne sont pas pris en compte dans les analyses financières

3.1.2.1. Le rapport annuel de l'observatoire des finances locales produit une analyse détaillée des finances locales sur la base des seuls budgets principaux des collectivités

L'observatoire des finances locales, dans son rapport annuel, propose une vue d'ensemble et une analyse détaillée des finances locales. Ces analyses se fondent sur des agrégats financiers calculés à partir des comptes de gestion, par niveau de collectivités, sur le périmètre des seuls budgets principaux. Dans le rapport de 2015, une seule section, isolée, traite de budgets annexes : la partie D de l'annexe 7, consacrée aux finances des établissements publics locaux en 2013, fournit, sous la forme d'un tableau, des données financières sur les services de distribution d'eau et d'assainissement dont l'activité est portée par les budgets annexes des établissements publics et par les syndicats ¹⁵.

Jusqu'en 2014, les agrégats financiers étaient fournis à la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) par la DGFIP. Ils correspondent à la somme arithmétique des données figurant à la balance comptable définitive de l'exercice considéré sur le champ des budgets principaux des communes, des groupements de communes à fiscalité propre, des départements et des régions. La transmission de données brutes pour l'année 2014 a déjà permis à la DGCL de produire elle-même les agrégats financiers publiés dans le rapport de l'observatoire des finances locales 2015.

Une convention d'échanges de données est en cours de discussion entre la DGFIP et la DGCL pour définir un champ de données brutes, homogène d'une année sur l'autre, qui feraient l'objet d'une transmission systématique à la DGCL. Une des premières évolutions prévues dans les agrégats publiés consistera à y inclure les opérations d'ordre pour produire des données réelles (seules les opérations budgétaires étaient comptabilisées jusqu'à présent). Il est envisagé ensuite d'y inclure les données relatives aux budgets annexes, une fois retraités les flux croisés entre les comptes. D'après le département des études et statistiques locales de la DGCL, aucune collaboration n'est prévue avec la DGFIP pour ce travail de retraitement que la DGCL prévoit de réaliser en interne.

¹⁴ A défaut, l'équilibre apparent du budget annexe d'un service public à caractère industriel et commercial est jugé insincère. Voir le *Guide pratique du contrôle budgétaire et financier*, mis à la disposition des préfetures par la direction générale des collectivités locales (dernière version mise à jour en février 2013).

¹⁵ Voir *Le rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2015*, sous la direction d'André Laignel et de Charles Guéné, p. 146. Ce sont les seules données du rapport relatives aux budgets annexes. D'après la direction des études et statistiques de la DGCL, cette section, qui figure depuis plusieurs années dans le rapport, a été conçue à la suite d'une commande ponctuelle dont le service n'a pas conservé mémoire.

Annexe II

Les autres analyses financières nationales des finances locales se fondent sur les seuls budgets principaux. La direction des études de la Banque postale publie ainsi une série d'études annuelles sur les finances locales, par niveau de collectivités. Elle produit notamment, depuis 2013, en partenariat avec l'association des maires de France, des études financières intitulées « Territoires et finances », dont l'édition 2015 porte sur les finances des communes et des intercommunalités. Ces analyses, tant rétrospectives que prospectives, portent sur les seuls budgets principaux, à partir des comptes de gestion mis à disposition par la DGFIP.

3.1.2.2. Le rapport annuel sur les finances publiques locales de la Cour des comptes se fonde sur les données de la comptabilité nationale, dont le périmètre et la nature ne coïncident pas avec les données de la comptabilité générale

A défaut de disposer de données comptables et financières consolidées sur le secteur public local¹⁶, le rapport annuel sur les finances publiques locales de la Cour des comptes propose une analyse globale de la situation financière des collectivités locales et de son évolution fondée sur les données de la comptabilité nationale¹⁷.

En comptabilité nationale, les collectivités locales appartiennent au sous-secteur « administrations publiques locales » (APUL). Or les comptes des APUL diffèrent des comptes obtenus en comptabilité publique (comptes de gestion et comptes administratifs), en raison de conventions différentes :

- ◆ le champ des administrations publiques locales en comptabilité nationale est plus large que celui des collectivités locales : il comprend les collectivités locales elles-mêmes (communes, départements et régions, groupements de communes à fiscalité propre, syndicats de communes et syndicats mixtes) et les organismes divers d'administration locale, dont certains établissements publics nationaux comme les agences de l'eau et les organismes consulaires, ainsi que les associations culturelles locales, financées majoritairement par les collectivités. Il inclut les budgets annexes de son périmètre. En revanche, certains établissements à caractère industriel et commercial et les régies disposant de l'autonomie morale sont exclus lorsque leur production est cédée à des prix « économiquement significatifs », c'est-à-dire couvrant plus de 50 % des coûts de production : les organismes concernés sont intégrés au secteur institutionnel des sociétés non financières ;
- ◆ les doubles comptes, qui retracent les flux croisés entre les collectivités et organismes pris en compte dans le périmètre, sont neutralisés. Toutefois, la neutralisation de ces flux résulte non pas d'un travail de consolidation comptable, mais de retraitements statistiques des flux entre sous-secteurs des administrations publiques¹⁸ ;
- ◆ les mouvements financiers (emprunts, remboursements de dettes, etc.) ne sont pas retracés¹⁹.

¹⁶ La Cour des comptes dispose des données brutes de comptabilité générale, fournies par la DGFIP.

¹⁷ Les comptes nationaux sont établis selon le système européen de comptabilité nationale (SEC 95), adopté par tous les pays de l'Union européenne.

¹⁸ Concrètement sont considéré l'ensemble des flux versés à une autre collectivité et l'ensemble des flux reçus en provenance d'une autre collectivité. L'écart entre les deux masses financières fait l'objet de corrections de type statistique en fonction de l'interprétation qui est donnée à cet écart (notamment les différences de champ : les collectivités recevant par exemple de nombreux flux de l'État et non l'inverse) pour obtenir une estimation des flux croisés.

¹⁹ Voir « Note méthodologique. Système français de comptabilité nationale. Mise à jour base 2005. Les administrations publiques dans les comptes nationaux », INSEE, mai 2012.

3.2. La prise en compte des budgets annexes ne pose pas de difficultés techniques particulières et donnerait une vision plus juste de la situation financière des collectivités, tant au niveau local qu'à l'échelle nationale

3.2.1. La prise en compte des budgets annexes dans les analyses financières donnerait une vision plus juste des équilibres financiers, tant au niveau local qu'au niveau national.

Au niveau local, et tout particulièrement sur le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la prise en compte des budgets annexes donnerait une vision plus juste de la dépense locale, des recettes réelles de fonctionnement des collectivités, de l'endettement local. Sur le périmètre communal, en effet, les budgets annexes représentent (y compris les flux croisés) :

- ◆ 4,8 % des dépenses de fonctionnement et 10,9 % des dépenses d'investissement des budgets principaux ;
- ◆ 5,7 % des recettes réelles de fonctionnement des budgets principaux ;

Sur le champ des EPCI à fiscalité propre, les budgets annexes représentent :

- ◆ 41,2 % des dépenses de fonctionnement et 44,8 % des dépenses d'investissement des budgets principaux ;
- ◆ 42,1 % des recettes réelles de fonctionnement des budgets principaux ;

Par ailleurs, d'après les calculs réalisés par la Banque postale, les 48 687 budgets annexes existants (communes, départements, régions, groupements à fiscalité propre et groupements sans fiscalité propre) portent 26,5 Md€ de dette, à rapporter aux 137,5 Md€ de dette des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre (hors groupements sans fiscalité propre).

D'après l'ensemble des témoignages recueillis par la mission, les institutions financières sollicitées par les collectivités pour des emprunts procèdent à leurs propres analyses financières sur la base de l'ensemble des comptes de l'ensemble des budgets qui leur sont fournis séparément. La direction des risques de la Banque postale, sollicitée par la mission, travaille sur la base des comptes administratifs, en consolidant au cas par cas budgets principaux et budgets annexes, en fonction du mode de financement et des conditions d'équilibre de chaque budget.

3.2.2. La production de données comptables et financières consolidées pour l'ensemble des collectivités territoriales ne pose pas de difficultés techniques particulières

D'après la DGFIP, la production de données comptables et financières consolidées non plus seulement pour le bloc communal, mais pour l'ensemble du périmètre des collectivités territoriales au niveau local (y compris départements, régions et groupements autres que les groupements à fiscalité propre) ne pose pas de difficultés techniques spécifiques. Elle suppose néanmoins que différentes questions soient traitées en lien avec les associations d'élus pour définir une méthode fiable et acceptée par les acteurs locaux :

- ◆ que les budgets annexes entrant dans la consolidation soient précisément définis (prise en compte de l'ensemble des budgets annexes de même SIREN ou seulement des budgets retraçant des activités relevant de services publics administratifs ? prise en compte des budgets relevant du secteur social et médico-social ? prise en compte des budgets annexes ayant la personnalité juridique ?) ;
- ◆ que les comptes retraçant les flux croisés soient recensés et exclus du total ;
- ◆ pour ce faire, que les retraitements prévus à ce stade en nomenclature M14 et en M4 soient transposés dans les différentes nomenclatures utilisées pour les budgets annexes pris en compte ; le cas échéant, ces nomenclatures doivent être adaptées pour ouvrir les comptes nécessaires à ces retraitements.

L'application AEFf devrait alors être développée pour produire de nouvelles données.

3.2.3. L'agrégation, au niveau national, des données comptables et financières consolidées produites pour chaque collectivité nécessite la mise au point de nouveaux outils

L'application AEFf de la DGFIP ne permet pas de procéder à l'agrégation, à l'échelle nationale, des données comptables et financières consolidées produites pour chaque collectivité. L'agrégation au niveau national de telles données se fait aujourd'hui au cas par cas, de façon manuelle, par la DGFIP, à partir des balances comptables centralisées dans la base CCI, ce qui, statistiquement, prête à erreurs dans la formulation des requêtes ou le traitement des données.

D'une façon générale, la DGFIP ne produit aucun traitement statistique systématique des données collectées sur les budgets annexes par le biais du système d'information comptable Hélios (comptes de gestion), de la base CCI (balances comptables) ou de l'application CCL (données référentielles). L'application CCL ne produit pas de données globales annuelles.

Disposer de données fiables sur les budgets annexes à l'échelle nationale implique nécessairement d'automatiser les requêtes, afin de réduire les sources d'erreurs, et d'enrichir les applications informatiques pour permettre l'extraction de données annuelles agrégées. De tels investissements, tant en maîtrise d'ouvrage qu'en maîtrise d'œuvre, devraient être prévus dans le plan de charge prévisionnel de la DGFIP.

3.3. La prise en compte des seuls budgets annexes demeure toutefois insuffisante pour mener une véritable analyse des risques financiers locaux

Annexe II

Outre leurs relectures des analyses financières menées par les comptables, les pôles nationaux de soutien au réseau de la DGFIP proposent aux collectivités, à leur demande et dans le cadre d'une convention de service comptable et financier, un service d'assistance à l'analyse des risques, qui va largement au-delà des possibilités des applications d'analyse financière à disposition des comptables (Safran et d'Anafi)²⁰. Le périmètre de l'analyse porte sur l'ensemble des partenaires publics ou privés qui participent à la mise en œuvre des compétences de la collectivité et avec lesquels celle-ci a contracté, de façon directe ou indirecte, un engagement de type financier, juridique, patrimonial, conventionnel ou autre.

L'analyse repose sur les indications d'un guide d'analyse et de regroupement des risques, rédigé en 2004 par un groupe de travail associant la DGFIP et des représentants des collectivités et mis à jour depuis lors. Ce guide se compose d'une méthodologie et d'une série d'outils qui peuvent s'appliquer aux contextes locaux. Le pôle conseille la collectivité dans la constitution d'une équipe projet dédiée (méthodologie, outils, etc.), puis tout au long du travail d'analyse. Cette analyse s'exerce par cercles concentriques à partir du noyau constitué par le budget principal, auquel s'ajoutent les budgets annexes, puis les satellites de la collectivité concernée, puis les engagements hors bilan et comptes de classe 8.

Dans la pratique, le recours à ces analyses demeure rare, malgré son inscription dans les conventions de services passées avec les collectivités²¹

La prise en compte des risques externalisés par les collectivités dans des régies à personnalité morale, des sociétés d'économie mixte ou des établissements publics à caractère économique et commercial a néanmoins des conséquences financières pour les collectivités, puisqu'elles sont répercutées sur le montant des primes de risque appliquées par les institutions financières aux collectivités territoriales.

²⁰ La DGFIP ne dispose des données comptables que des collectivités et organismes locaux à comptabilité publique.

²¹ D'après les données fournies par M^{me} Béatrice Blanès, chef du pôle de Montpellier, aucune analyse de ce type n'a été menée en 2015 ; une prestation était en cours à la date de la mission (février 2016). Le rapport d'activité 2014 du pôle indique que 18 analyses de ce type ont été menées depuis 2005, date de la création de l'offre. M^{me} Béatrice Blanès suggère d'établir un lien entre le faible recours à ce service, pourtant gratuit et à haute valeur ajoutée, avec le développement des services de contrôle de gestion dans les collectivités.

ANNEXE III

La prise en compte des budgets annexes dans la maîtrise de la dépense publique locale

SOMMAIRE

1. LA DEFINITION DE L'OBJECTIF D'EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES LOCALES	1
1.1. L'objectif d'évolution des dépenses publiques locales exprimé en comptabilité générale complète l'objectif d'évolution du sous-secteur « administrations publiques locales » en comptabilité nationale	1
1.2. La possibilité de consolider les comptes des administrations locales permettrait de reconsidérer le périmètre des administrations et des budgets concernés par l'objectif d'évolution de la dépense publique locale	2
2. LES MODALITES DE REPARTITION DU MONTANT GLOBAL DE LA CONTRIBUTION AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES DU BLOC COMMUNAL	3
2.1. La contribution au redressement des finances publiques du bloc communal est actuellement répartie entre les collectivités au prorata des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement de leur seul budget principal.....	3
2.2. L'assiette de la CRFP a fait l'objet de débats	9
2.3. Le mode de répartition actuel de la contribution pourrait créer une incitation à ouvrir des budgets annexes	10
2.4. La prise en compte de l'ensemble des budgets annexes dans l'assiette de répartition de la contribution a un impact très contrasté sur les montants dus, indépendamment de la population ; il est important pour les EPCI et peut être considérable pour certaines collectivités, tant des communes que des groupements	11
2.4.1. <i>La prise en compte des budgets annexes dans la ventilation de la contribution du bloc communal permet, à règles inchangées, de maintenir la clef de répartition actuelle à 70/30 entre les communes et les groupements.....</i>	<i>11</i>
2.4.2. <i>La prise en compte des budgets annexes dans l'assiette de répartition de la contribution entre collectivités du bloc communal, techniquement possible, supprimerait de fait l'incitation à créer de nouveaux budgets annexes.....</i>	<i>12</i>
2.4.3. <i>La prise en compte de l'ensemble des budgets annexes aurait un effet important sur la contribution des EPCI à fiscalité propre, tant en raison de l'effet taux que de l'effet assiette</i>	<i>13</i>
2.4.4. <i>La prise en compte de l'ensemble des budgets annexes a un impact de moins grande ampleur sur les communes, mais il avantage, à la moyenne, les grandes communes et atteint des proportions significatives pour 4 % des collectivités.....</i>	<i>17</i>
2.5. La prise en compte des seuls services publics à caractère administratif pose des difficultés difficilement surmontables à court terme ; l'impact sur les montants de CRFP reste d'ampleur relativement limitée pour la majorité des collectivités, en particulier pour les communes, mais il est significatif, voire considérable pour certaines collectivités, notamment des EPCI.....	21
2.5.1. <i>La prise en compte des seuls budgets annexes des services publics à caractère administratif nécessite à minima une clarification de la notion et une répartition plus rigoureuse des nomenclatures M4 et M14</i>	<i>21</i>

2.5.2.	<i>L'impact sur la contribution des groupements est de 30 % ou plus à la hausse ou à la baisse pour 15 % des groupements et peut atteindre des proportions et des montants considérables pour certaines collectivités.....</i>	<i>21</i>
2.5.3.	<i>L'impact sur les communes est relativement limité pour plus de 90 % des communes, mais atteint des proportions importantes pour certaines d'entre elles.....</i>	<i>22</i>

1. La définition de l'objectif d'évolution des dépenses publiques locales

1.1. L'objectif d'évolution des dépenses publiques locales exprimé en comptabilité générale complète l'objectif d'évolution du sous-secteur « administrations publiques locales » en comptabilité nationale

Dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques locales 2014-2019, dans son article 11, institue un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL). Cet objectif est exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant. La dépense publique locale, exprimée en valeur, est définie en comptabilité générale¹ comme la somme des dépenses réelles des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts (voir Tableau 1). Les hypothèses retenues pour le calcul de l'ODEDEL doivent faire l'objet d'une présentation du gouvernement aux commissions chargées des finances des deux assemblées parlementaires. L'objectif lui-même est fixé après accord du comité des finances locales, chargé d'en suivre l'évolution infra-annuelle. Il est prévu en outre que cet objectif soit décliné en 2016 par catégories de collectivités locales, après concertation avec le comité des finances locales.

Tableau 1 : Taux d'évolution de la dépense locale en valeur, exprimé en comptabilité générale (en %)

	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2	0,5	1,9	2,0
- dont évolution de la dépense de fonctionnement	2,8	2,0	2,2	1,9

Source : Loi de programmation des finances publiques 2014-2019, article 11.

La fixation de cet objectif, qui reprend une proposition du rapport Lambert-Malvy d'avril 2014² et répond à une recommandation de la Cour des comptes dans son rapport de 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques, doit contribuer au respect des engagements européens de la France. Il est à mettre en regard des objectifs d'évolution de la dépense publique en comptabilité nationale, déclinés par sous-secteurs des administrations publiques, fixés pour la même période dans l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques (voir Tableau 2).

Tableau 2 : Taux de croissance des dépenses publiques en valeur, hors crédits d'impôts (en %)

	2014	2015	2016	2017
Ensemble des administrations publiques, hors crédits d'impôt	1,4	1,1	1,9	1,9
Administrations publiques centrales	0,4	0,1	0,7	0,4
Administrations publiques locales	1,2	0,5	1,9	2,0
Administrations de sécurité sociale	2,3	0,8	2,1	2,3
Ensemble des administrations publiques, y compris crédits d'impôt	2,2	1,5	2,0	2,0
Administrations publiques centrales	2,5	1,2	1,0	0,8

Source : Loi de programmation des finances publiques 2014-2019, article 7.

¹ Les comptes locaux sont présentés sous deux formats : en comptabilité nationale et en comptabilité générale (ou comptabilité publique), qui se distinguent par le périmètre des entités retenues et leurs règles de comptabilisation (voir *infra* et l'annexe II du présent rapport).

² Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance et l'engagement de chacun, M. Alain Lambert et M. Martin Malvy, avril 2014, proposition 48.

Annexe III

En comptabilité nationale, les collectivités locales appartiennent au sous-secteur « administrations publiques locales » (APUL). Les comptes des APUL diffèrent des comptes obtenus en comptabilité publique (comptes de gestion et comptes administratifs), en raison de conventions différentes :

- ◆ **le champ des « administrations publiques locales » en comptabilité nationale est plus large que celui des « collectivités locales »** : il comprend les collectivités locales elles-mêmes (communes, départements et régions, groupements de communes à fiscalité propre, syndicats de communes et syndicats mixtes) et les organismes divers d'administration locale, dont certains établissements publics nationaux comme les agences de l'eau et les organismes consulaires, ainsi que les associations culturelles locales, financées majoritairement par les collectivités. **Il inclut les budgets annexes**. En revanche, certains établissements à caractère industriel et commercial et les régies disposant de l'autonomie morale sont exclus lorsque leur production est cédée à des prix « économiquement significatifs », c'est-à-dire couvrant plus de 50 % des coûts de production : les organismes concernés sont intégrés au secteur institutionnel des sociétés non financières ;
- ◆ **les doubles comptes**, qui retracent les flux croisés entre les collectivités et organismes pris en compte dans le périmètre, **sont neutralisés** (ce qui n'est pas le cas en comptabilité publique). Toutefois, la neutralisation de ces flux résulte non pas d'un travail de consolidation comptable, mais de retraitements statistiques des flux entre sous-secteurs des administrations publiques³ ;
- ◆ **les mouvements financiers** (emprunts, remboursements de dettes, etc.) **ne sont pas retracés**⁴.

Pour le calcul de l'ODEDEL, en revanche, le périmètre considéré n'est pas précisé dans la loi. Il n'est en particulier pas précisé si les budgets annexes des collectivités et les budgets des syndicats sont inclus dans ce périmètre. **En pratique, ces budgets sont exclus** (cf. *infra*).

1.2. La possibilité de consolider les comptes des administrations locales permettrait de reconsidérer le périmètre des administrations et des budgets concernés par l'objectif d'évolution de la dépense publique locale

Dans son rapport annuel sur les finances locales 2015, la Cour des comptes a évalué le respect de l'ODEDEL fixé pour 2014 en se fondant sur les données de la comptabilité nationale. Sur la base de ces données, la Cour a montré que l'objectif a été atteint, y compris quand on inclut les budgets annexes et les dépenses des syndicats dans le périmètre. Elle appelle à leur prise en compte dans le calcul de l'ODEDEL, ou à tout le moins à une clarification du périmètre.

Dans sa réponse à ce rapport, le Premier ministre a émis des réserves sur la prise en compte des budgets annexes et des syndicats dans l'ODEDEL au regard des difficultés techniques liées à la consolidation comptable des différents comptes. La possibilité technique de consolider les comptes au niveau local permettrait de reconsidérer le périmètre de la dépense concerné par l'objectif en concertation avec le comité des finances locales et les associations d'élus.

³ Concrètement sont considérés les flux versés à une autre collectivité et les flux reçus en provenance d'une autre collectivité. L'écart entre les deux masses financières fait l'objet de corrections de type statistique en fonction de l'interprétation qui est donnée à cet écart (notamment les différences de champ : les collectivités recevant par exemple de nombreux flux de l'État et non l'inverse) pour obtenir une estimation des flux croisés.

⁴ Voir « Note méthodologique. Système français de comptabilité nationale. Mise à jour base 2005. Les administrations publiques dans les comptes nationaux », INSEE, mai 2012.

2. Les modalités de répartition du montant global de la contribution au redressement des finances publiques du bloc communal

Les modalités actuelles de répartition du montant global de la contribution au redressement des finances publiques du bloc communal ne prennent pas en compte les budgets annexes, ni pour la définition des montants de contribution par niveau de collectivité, ni pour la répartition de ces montants entre les collectivités de même niveau.

2.1. La contribution au redressement des finances publiques du bloc communal est actuellement répartie entre les collectivités au prorata des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement de leur seul budget principal

Depuis la loi de finances pour 2014, la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités territoriales est minorée d'une contribution au redressement des finances publiques (CRFP). Le principe de cette contribution a été adopté pour 2014 et 2015 lors de la conclusion du pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales le 16 juillet 2013. Elle a ensuite été programmée jusqu'en 2017 dans le budget triennal 2015-2017, conformément à la trajectoire définie dans le programme de stabilité 2014-2017⁵ : celui-ci prévoit en effet un programme d'économie de 50 Md€ sur la période en associant tous les sous-secteurs des administrations publiques. La participation des collectivités territoriales au redressement des comptes publics à hauteur de 11 Md€ est **proportionnelle à leur poids relatif dans la dépense publique totale au moment où le programme a été adopté.**

Conformément au pacte de 2013, les dotations de l'État aux collectivités ont été réduites de 1,5 Md€ en 2014⁶. Ce montant a été élevé à 3,67 Md€ pour 2015 et pour 2016 en loi de finances.

Pour ventiler cette baisse entre les différents niveaux de collectivités, il a été décidé, après concertation avec le comité des finances locales, de procéder **au prorata du montant des recettes totales (fonctionnement et investissement) des budgets principaux des trois strates de collectivités.** Elle a donc été fixée au niveau national comme suit :

- ◆ pour le bloc communal, à 840 M€ en 2014, puis à 2 071 Md€ en 2015 et en 2016 (56,4 % de l'effort demandé aux collectivités) ;
- ◆ pour les départements, à 476 M€ en 2014, puis à 1 148 M€ en 2015 et en 2016 (31,4 % de l'effort demandé aux collectivités) ;
- ◆ pour les régions, à 184 M€ en 2014, puis 451 M€ en 2015 et en 2016 (12,2 % de l'effort demandé aux collectivités).

Au sein du bloc communal, il a été décidé de répartir la baisse entre communes et établissements publics de coopération intercommunale **au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leurs budgets principaux**⁷, soit

- ◆ pour les communes : 588 M€ en 2014, puis 1 450 M€ en 2015 et en 2016 ;
- ◆ pour les groupements : 252 M€ en 2014, puis 621 M en 2015 et en 2016.

⁵ Le programme de stabilité 2014-2017 a été présenté au parlement le 29 avril 2014 et transmis à la Commission européenne le 7 mai 2014.

⁶ Cet effort représente 0,7 % des recettes totales hors emprunts des collectivités en 2012, à savoir 209 Md€.

⁷ Les recettes réelles de fonctionnement sont minorées des atténuations de produit et du montant des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre communes et EPCI et des recettes exceptionnelles, voir la note d'information de la DGCL aux préfets du 31 janvier 2015 relative aux principales dispositions concernant les collectivités locales LFI pour 2015 et LFR pour 2014.

Annexe III

Enfin, **au sein de chaque échelon de collectivité**, le dispositif prévoit que le montant global de la contribution est réparti entre les collectivités comme suit :

- ◆ pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, le montant est réparti **au prorata des recettes réelles de fonctionnement** de leur budget principal telles que constatées au 1^{er} janvier dans les comptes de l'année N-2⁸ (voir les encadrés ci-dessous) ;
- ◆ pour les départements, le montant global de la CRFP est réparti **en fonction d'un indice synthétique prenant en compte le revenu et le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties**⁹ ;
- ◆ pour les régions, le montant global de la CRFP est divisé en deux enveloppes : la contribution des régions des métropoles et de la collectivité territoriale de Corse, d'une part, et la contribution des régions d'outre-mer, d'autre part. Le **montant global de chacune des enveloppes** est réparti entre les régions concernées **au prorata des recettes totales de leur budget principal**, qui s'entendent comme la somme des produits réels de fonctionnement et des produits réels d'investissement, telles que constatées au 1^{er} janvier dans les comptes de l'année N-2¹⁰.

Pour les collectivités du bloc communal, la contribution au redressement des finances publiques pour 2015 a eu la traduction financière suivante¹¹ :

- ◆ la somme totale des recettes de fonctionnement des budgets principaux des communes en 2013, compte tenu des retraitements convenus (voir les encadrés *infra*), était de 78 771 635 111 € : la contribution de 1 450 M€ s'est donc traduite en 2015 par un prélèvement correspondant à 1,84 % des recettes réelles de fonctionnement de chaque commune, opéré sur la dotation forfaitaire¹² ;
- ◆ le montant total des recettes réelles de fonctionnement des budgets principaux des groupements à fiscalité propre de 2013, compte tenu des retraitements convenus (voir les encadrés *infra*), s'est élevé à 24 785 664 244 €. La minoration s'est traduite en 2015 par un prélèvement correspondant à 2,51 % des recettes réelles de fonctionnement de chaque groupement à fiscalité propre, opéré sur la dotation forfaitaire.

L'ensemble de ces calculs a été réalisé sur les seuls budgets principaux des collectivités.

Deux éléments semblent avoir justifié ce choix :

- ◆ l'absence de données fiables à l'échelle nationale, liée à la difficulté de consolider les budgets principaux et annexes ;
- ◆ la logique voulant que les recettes des budgets annexes ne représentent pas le potentiel fiscal par habitant, car il s'agit soit de contributions des usagers, soit du produit de taxes affectées au financement de « dépenses détachables ».

⁸ Voir l'article L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales.

⁹ Voir l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰ Voir l'article L. 4332-7 du code général des collectivités territoriales. La dotation forfaitaire des régions a été minorée de 451 M€ en 2015, dont 8 639 146 € pour les régions d'outre-mer et 442 360 854 € pour les régions métropolitaines et la collectivité territoriale de Corse.

¹¹ Source : direction générale des collectivités locales, sous-direction des finances locales et de l'action économique, bureau des concours financiers de l'État, « Note d'information du 7 mai 2015 relative à la dotation forfaitaire des communes de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2015 » et « Note d'information du 13 mai 2015 relative à la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour l'exercice 2015 ».

¹² Le taux correspond au rapport entre le montant total des recettes réelles de fonctionnement et le montant total de la contribution à répartir.

Annexe III

Encadré 1 : Champ et définition de la CRFP des communes, d'après l'article L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales

Les communes de métropole et d'outre-mer (à l'exception de celles du département de Mayotte) contribuent au redressement des finances publiques à hauteur de 1 450 M€ en 2015 et en 2016.

La contribution est répartie entre les communes **au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de service entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres**, telles que constatées au 1^{er} janvier 2015 dans les comptes de gestion afférents à l'année 2013.

Source : Code général des collectivités territoriales. Direction générale des collectivités locales, sous-direction des finances locales et de l'action économique, bureau des concours financiers de l'État, « Note d'information du 7 mai 2015 relative à la dotation forfaitaire des communes de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2015 ».

Annexe III

Encadré 2 : Calcul des recettes réelles de fonctionnement de 2013 prises en compte pour la ventilation par commune de la contribution au redressement des finances publiques en 2015

Recettes réelles de fonctionnement 2013 pour minoration
=
produits comptabilisés dans les comptes de classe 7 (somme des produits des comptes de classe 7)
+ atténuations de charges de classe 6 (regroupement des comptes 609, 619, 629, 6419, 6459, 6479, 6032 en recettes et 6037 en recettes)
- atténuations de produits (regroupement des comptes 701249, 70389, 70619, 7068129, 739, 7419, 748729 et 7489).
- mises à disposition de personnel facturées (compte 7084) ¹³
- reprises sur amortissement et provisions (compte 78)
- produits des cessions d'immobilisations (compte 775)
- différences de réalisations négatives reprises au compte de résultat (compte 776)
- quotes-parts des subventions d'investissement transférées aux comptes de résultat (compte 777)
- transferts de charge (compte 79)
- travaux en régie (compte 72)
- variations de stock (compte 713))
- produits exceptionnels sur opérations de gestion (compte 771)
- mandats annulés ou atteints par la déchéance quadriennale (compte 773)
- subventions exceptionnelles (compte 774)
- autres produits exceptionnels (compte 778)

Source : Direction générale des collectivités locales, sous-direction des finances locales et de l'action économique, bureau des concours financiers de l'État, « Note d'information du 7 mai 2015 relative à la dotation forfaitaire des communes de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2015 ».

¹³ D'après le plan de compte de la nomenclature M14, le compte 7084 ne permet pas de saisir dans le détail les flux destinés aux budgets annexes ; il retrace en effet les mises à disposition de personnel facturées : 1. aux budgets annexes, régies municipales, CCAS et caisse des écoles ; 2. aux communes membres du groupement à fiscalité propre ; 3. au groupement à fiscalité propre de rattachement ; 4. aux autres organismes.

Annexe III

Encadré 3 : Champ et définition de la CRFP des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'après l'article L 52211-28 du code général des collectivités territoriales.

Le montant de la dotation d'intercommunalité des EPCI à fiscalité propre de métropole et des départements d'outre-mer est minoré de 252 M€ à compter de 2014 et de 621 M€ à compter de 2015 au titre de leur contribution au redressement des finances publiques.

La minoration est répartie entre les EPCI à fiscalité propre **au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorées, comme pour celles des communes, des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de la mutualisation de services entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres**, telles que constatées au 1^{er} janvier dans les comptes de gestion disponibles (année N-2, voir encadré 4).

Source : Code général des collectivités territoriales. Direction générale des collectivités locales, sous-direction des finances locales et de l'action économique, bureau des concours financiers de l'État, « Note d'information du 13 mai 2015 relative à la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour l'exercice 2015 ».

Annexe III

Encadré 4 : Calcul des recettes réelles de fonctionnement prises en compte pour la ventilation par EPCI de la contribution au redressement des finances publiques en 2015

Recettes réelles de fonctionnement 2013 pour minoration
=
produits comptabilisés dans les comptes de classe 7 (somme des produits des comptes de classe 7)
+ atténuations de charges de classe 6 (regroupement des comptes 609, 619, 629, 6419, 6459, 6479, 6032 en recettes et 6037 en recettes)
- atténuations de produits (regroupement des comptes 701249, 70389, 70619, 7068129, 739, 7419, 748729 et 7489).
- mises à disposition de personnel facturées (compte 7084)
- reprises sur amortissement et provisions (compte 78)
- produits des cessions d'immobilisations (compte 775)
- différences de réalisations négatives reprises au compte de résultat (compte 776)
- quotes-parts des subventions d'investissement transférées aux comptes de résultat (compte 777)
- transferts de charge (compte 79)
- travaux en régie (compte 72)
- variations de stock (compte 713))
- produits exceptionnels sur opérations de gestion (compte 771)
- mandats annulés ou atteints par la déchéance quadriennale (compte 773)
- subventions exceptionnelles (compte 774)
- autres produits exceptionnels (compte 778)

Source : Direction générale des collectivités locales, sous-direction des finances locales et de l'action économique, bureau des concours financiers de l'État, « Note d'information du 13 mai 2015 relative à la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour l'exercice 2015 ».

2.2. L'assiette de la CRFP a fait l'objet de débats

Lors de la discussion à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2016, un amendement a été déposé par les députés Olivier Dussopt, président de l'association des petites villes de France, Pascale Crozon, Yves Goasdoué, Estelle Grelier et Maud Olivier aux fins de modification de son article 58 (mission « Relations avec les collectivités territoriales »). Cet amendement, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 9 novembre 2015, visait à inclure dans le calcul de la CRFP des communes les recettes réelles de fonctionnement des budgets annexes relatifs aux services public à caractère administratif. Il s'appuyait sur des chiffres fournis par la direction générale des collectivités locales et les analyses de la Cour des comptes, selon lesquels l'effort demandé aux communes n'était pas uniforme, au détriment des communes et EPCI de taille intermédiaire (10 000 à 20 000 habitants), qui supporteraient le deuxième niveau de contribution le plus important avec 3,18 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, après Paris (3,43 %) mais bien au-dessus de la moyenne communale (1,92 %). En outre, les députés signataires soulignaient que les communes comprises entre 10 000 et 50 000 habitants enregistraient la plus forte baisse de DGF (-4,7 %) contre -3,3 % pour les communes de moins de 3 500 habitants et -3,7 % pour celles de plus de 100 000 habitants. Ils expliquent ces écarts par le fait que les collectivités de taille intermédiaire compteraient moins de budgets annexes que les autres, ce qui augmenterait mécaniquement leur part dans la contribution. Par cet amendement, les députés souhaitaient remédier à ces différences et limiter les possibilités d'optimisation financière permises par la création de budgets annexes visant à réduire d'autant les recettes réelles de fonctionnement enregistrées sur le budget principal. Les calculs effectués par la mission sur les données 2014 montrent en réalité que le nombre moyen de budgets annexes croît avec la taille de la commune (les communes entre 500 à 3 000 habitants comptent en moyenne 1,25 budget annexe tandis que les communes de plus de 10 000 habitants en comptent 2,3) mais il apparaît que plus la commune est petite, plus les recettes de ses budgets annexes sont élevées par rapport à son budget principal.

Le choix fait par les auteurs de l'amendement d'exclure du périmètre les budgets annexes relatifs aux services publics à caractère industriel et commercial avait pour objectif de ne pas interférer dans les choix de gestion des collectivités : leur intégration dans le périmètre de calcul de la contribution reviendrait en effet à avantager l'externalisation du service (les flux financiers correspondants ne font pas l'objet d'un budget annexe) au détriment de la régie, dont l'activité est retracée dans un budget annexe.

D'après la direction du budget et la direction générale des collectivités locales, bien que le caractère facultatif de la plupart des budgets annexes de services publics à caractère administratif pose la question de l'inégale contribution des communes (en comparant à un instant donné deux communes comparables, l'une ayant fait le choix de constituer des budgets annexes facultatifs, l'autre non), l'intégration des budgets annexes dans l'assiette de la CRFP n'était pas envisageable, en raison notamment :

- ◆ de l'incapacité des services à produire des données consolidées servant de base au calcul des dotations dans les délais de notification de la DGF ;
- ◆ des difficultés à estimer, dans les mêmes délais, les effets redistributifs entre communes induits par un changement de périmètre de l'assiette de la CRFP, par manque de données nationales consolidées.

Suite à la décision de surseoir à la réforme de la DGF, l'article 58 a été rétabli dans sa version initiale en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, sans débats sur les différents points ayant fait l'objet d'amendements.

2.3. Le mode de répartition actuel de la contribution pourrait créer une incitation à ouvrir des budgets annexes

La répartition actuelle de l'assiette de la contribution des collectivités du bloc communal au redressement des finances publiques, au prorata des recettes réelles de fonctionnement des seuls budgets principaux, et par conséquent sans les budgets annexes, minore cette assiette globale d'environ 5 % pour les communes et de 30 % pour les EPCI à fiscalité propre (sur la base des comptes de gestion 2014 et sans tenir compte des retraitements convenus sur les recettes réelles de fonctionnement prises en compte).

Ce mode de répartition a deux effets indésirables, identifiés pendant les débats parlementaires :

- ◆ elle avantage de fait les collectivités qui ont créé davantage de budgets annexes ou plutôt les collectivités dont les budgets annexes – même peu nombreux – portent des montants élevés de recettes réelles de fonctionnement par rapport à leurs budgets principaux ;
- ◆ elle peut constituer une incitation aux collectivités à créer des budgets annexes.

Lors des débats parlementaires, les communes forestières, notamment, ont alerté le gouvernement sur ces effets, dans la mesure où l'exploitation commerciale de leur domaine forestier peut être enregistrée soit au budget principal soit dans un budget annexe : celles qui n'ont pas isolé leur activité forestière dans un budget annexe doivent s'acquitter d'un montant de contribution plus élevé que celles dont une partie des recettes liées à cette activité est enregistrée sur un budget annexe.

Le mode de calcul actuel de la contribution constitue donc une incitation :

- ◆ à se mettre en conformité avec les textes dans le cas où une collectivité prend en charge un service public à caractère industriel et commercial dans son budget principal ;
- ◆ à isoler dans des budgets annexes les opérations relatives à des services publics à caractère administratif gérés en régie ;
- ◆ à défaut des deux premiers points, à confier la gestion des services correspondants à un tiers, soit en les transférant à une autre collectivité (de préférence non soumise à la contribution, comme un syndicat), soit en créant à cet effet des structures satellites (sociétés publiques locales ou sociétés d'économie mixte), soit en optant pour un marché public.

Il ne s'agit là que de possibilités théoriques. En effet, les données collectées par la mission ne lui permettent pas de documenter le premier point, ni le troisième. Par ailleurs, aucun mouvement significatif de création de budgets annexes facultatifs n'a été enregistré dans la base de données référentielles sur les budgets annexes gérée par la direction générale des finances publiques¹⁴.

Il est difficile d'évaluer la part des collectivités qui pourraient constituer un budget annexe, le montant des recettes réelles de fonctionnement concerné et, *a fortiori*, son impact sur le montant total des recettes réelles de fonctionnement prises en compte pour la répartition du montant global de la contribution, lequel détermine à son tour le taux appliqué aux recettes réelles de fonctionnement de chaque commune. Néanmoins, toutes les collectivités ont cette possibilité, pour peu qu'elles aient un service public dont l'activité est enregistrée sur le budget principal. La grande diversité des pratiques en la matière, mise en évidence par la mission, suggère que de nombreuses collectivités pourraient encore y avoir recours.

¹⁴ Sur les données disponibles, voir l'annexe I et, sur la base CCL, voir l'annexe II de ce rapport.

Annexe III

L'intérêt à créer un budget annexe est d'autant plus grand que les recettes réelles de fonctionnement portées par le budget annexe sont élevées. Pour les communes, ce peut être le cas en particulier pour les activités culturelles, les remontées mécaniques, l'exploitation des parcs de stationnement, la collecte et le traitement des ordures ménagères, ainsi que les cantines administratives (activités pour lesquelles les budgets annexes facultatifs existants portent des montants moyens de recettes réelles de fonctionnement supérieurs à 400 k€, soit les plus élevés en 2014).

En ce qui concerne les groupements à fiscalité propre, l'un des enjeux principaux réside dans la création systématique de budgets annexes relatifs aux services de collecte et de traitement des ordures ménagères financés par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Ces services sont qualifiés alors de services publics administratifs, lesquels n'emportent pas l'obligation de création d'un budget annexe. Ils représentent d'importants montants financiers : en 2014, les budgets annexes relatifs à ces services suivant la nomenclature M14 représentaient 35 % des budgets annexes facultatifs des groupements à fiscalité propre en nombre, mais 71 % de leurs recettes de fonctionnement. D'après la base BANATIC de la direction générale des collectivités territoriales, 809 groupements à fiscalité propre ont recours à la taxe pour financer ces services ; en 2014, seuls 251 budgets annexes retraçant ces activités et suivant la nomenclature M14 ont été répertoriés par la DGFIP, portant 1,6 Md€ de recettes de fonctionnement¹⁵. En passant outre les problèmes de fiabilité des bases de données relevés par l'annexe I de ce rapport, en postulant un montant moyen constant de recettes enregistrées sur ces budgets, on peut estimer à 3,5 Md€ le montant de recettes de fonctionnement relatives aux activités de collecte et de retraitement des ordures ménagères qui pourraient être soustraites aux budgets principaux des EPCI à fiscalité propre.

La soustraction de ce montant aux recettes réelles de fonctionnement considérées pour le calcul de la CRFP des groupements à fiscalité propre pour 2015 aurait eu un impact de quatre dixièmes de points à la hausse sur le taux appliqué aux recettes réelles de fonctionnement pour le calcul de la contribution (le taux serait passé de 2,51 % à 2,92 %).

Les groupements ayant déjà constitué de tels budgets annexes auraient vu leur contribution augmenter au prorata de l'augmentation du taux, tandis que les groupements créant leur budget annexe auraient vu leur contribution diminuer à proportion de la diminution correspondante de l'assiette sur laquelle ce taux était appliqué.

2.4. La prise en compte de l'ensemble des budgets annexes dans l'assiette de répartition de la contribution a un impact très contrasté sur les montants dus, indépendamment de la population ; il est important pour les EPCI et peut être considérable pour certaines collectivités, tant des communes que des groupements

2.4.1. La prise en compte des budgets annexes dans la ventilation de la contribution du bloc communal permet, à règles inchangées, de maintenir la clef de répartition actuelle à 70/30 entre les communes et les groupements

Comme expliqué en 2.1, la baisse de la dotation du bloc communal, fixée à 840 M€ pour 2014, puis à 2 071 Md€ pour 2015 et pour 2016, a été répartie entre les communes et les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, telles que constatées dans les comptes de gestion de l'année 2012, soit 70 % pour les communes et 30 % pour les groupements à fiscalité propre. Ce calcul (sans retraitement des flux croisés) donne la répartition suivante :

¹⁵ Voir annexe I, partie 4.2.1.

Annexe III

- ◆ pour les communes : 588 M€ en 2014, puis 1 450 M€ en 2015 et en 2016 ;
- ◆ pour les groupements : 252 M€ en 2014, puis 621 M€ en 2015 et en 2016.

Cette répartition a ensuite été maintenue, malgré le renchérissement, en proportion, des dépenses enregistrées sur les budgets principaux des communes : sur les comptes de gestion de 2014, les dépenses de fonctionnement des budgets principaux des communes représentent en effet 76 % du montant des recettes réelles de fonctionnement du bloc communal.

Sur la base des mêmes comptes 2014 (et sans les retraitements convenus des recettes réelles de fonctionnement), inclure les recettes réelles de fonctionnement des budgets annexes renchérit l'assiette des communes de 4,6 Md€ (6%) et celle des groupements à fiscalité propre de 10,9 Md€ (42 %). Pour autant, sur un périmètre incluant les budgets annexes, la somme des recettes réelles de fonctionnement des communes représente, en 2014, 70 % des recettes réelles de fonctionnement du bloc communal, soit un taux équivalent à celui qui a été établi à l'origine (voir tableau 3). Au final, à règles inchangées et à taux constant, inclure les budgets annexes dans le calcul permet de maintenir la répartition actuelle de l'effort entre les communes et les EPCI.

Tableau 3 : Part des recettes réelles de fonctionnement des communes dans l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement sur un périmètre incluant les budgets annexes (comptes 2014)

Périmètre	Communes	Groupements	Somme des budgets du bloc communal	Part des communes (en %)
Budgets principaux (en €)	80 159 401 899	25 837 109 116	105 996 511 015	76%
Budgets principaux et budgets annexes (en €)	84 730 785 118	36 707 449 054	121 438 234 172	70%

Source : Mission, sur la base des comptes de gestion 2014, fournis par la DGFIP.

2.4.2. La prise en compte des budgets annexes dans l'assiette de répartition de la contribution entre collectivités du bloc communal, techniquement possible, supprimerait de fait l'incitation à créer de nouveaux budgets annexes

D'après la DGFIP¹⁶, la méthodologie de calcul des recettes réelles de fonctionnement du budget principal prises en compte pour la ventilation par commune et par EPCI de la contribution pourrait être appliquée sans difficultés techniques particulières au périmètre consolidé comprenant le budget principal et les budgets annexes de la collectivité, sur la base des balances comptables définitives. L'assiette de recettes réelles de fonctionnement pourraient être calculée automatiquement par l'application AEF¹⁷ et les montants concernés pourraient constituer l'une des rubriques des fiches AEF¹⁷, tant pour les communes que pour les EPCI à fiscalité propre.

La prise en compte de l'ensemble consolidé des recettes de fonctionnement des collectivités du bloc communal, avec toutes les recettes enregistrées sur les budgets annexes, qu'il s'agisse de services publics à caractère industriel et commercial ou à caractère administratif, **supprimerait de fait l'incitation à créer de nouveaux budgets annexes.**

¹⁶ DGFIP, bureau CL2A, secteur valorisation et pilotage.

¹⁷ Sur ces fiches, voir l'annexe II.

2.4.3. La prise en compte de l'ensemble des budgets annexes aurait un effet important sur la contribution des EPCI à fiscalité propre, tant en raison de l'effet taux que de l'effet assiette

Encadré 5 : Méthodologie

La mission s'est efforcée d'évaluer l'impact sur les collectivités du bloc communal de la prise en compte des budgets annexes dans l'assiette de la CRFP. Pour l'ensemble des calculs correspondants, les montants de dépenses et de recettes réelles de fonctionnement sont issus des comptes de gestion 2014. Ils n'ont pas été retraités comme décrit dans les encadrés 1 à 4 ci-dessus. L'impact de la prise en compte des budgets annexes dans l'assiette de la CRFP est donc légèrement surestimé.

2.4.3.1. L'impact sur le taux appliqué aux EPCI serait significatif

Sur la base des comptes de 2014, l'effet sur le taux appliqué aux recettes réelles des groupements serait particulièrement important (voir Tableau 4) : l'augmentation de l'assiette de recettes réelles de fonctionnement aurait un impact sur le taux de sept dixièmes de point (le taux, calculé sur la base des comptes 2014, passerait de 2,40 % à 1,69 %)

Tableau 4 : Impact sur le taux de la contribution au redressement des finances publiques pour 2016 des EPCI à fiscalité propre de la prise en compte des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des budgets annexes (comptes 2014)

Périmètre	Budget principal	Budget principal et budgets annexes ¹⁸
Recettes réelles de fonctionnement	25 837 109 116	36 707 449 054
Montant de CRFP à répartir	621 000 000	621 000 000
Taux de CRFP (en %)	2,40	1,69

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP.

2.4.3.2. L'impact moyen sur le montant de contribution atteint des proportions significatives, tant à la hausse qu'à la baisse, pour la majorité des catégories de groupements

Les effets de la prise en compte des budgets annexes seraient variables en fonction des types de groupements : les communautés de communes verraient, en moyenne, leur contribution diminuer de 9 % ; les communautés d'agglomération subiraient une très légère augmentation de leur contribution (1 %) ; les communautés urbaines et les métropoles verraient leur contribution renchérir de 9 %, soit près de 700 k.

¹⁸ Les flux croisés n'ont pas été retraités dans ces calculs.

Annexe III

Tableau 5 : Impact sur le montant moyen de la contribution au redressement des finances publiques pour 2016 de la prise en compte des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des budgets annexes pour chaque type de groupement (comptes 2014)

Type de groupement	Budgets principaux	Budgets annexes	Budgets principaux et budgets annexes	Différence	Différence (%)
Communautés de communes (1912 budgets principaux)					
Recettes réelles de fonctionnement (en €)	8 355 100 779	2 461 399 401	10 816 491 181	-	-
Taux de CRFP (en %)	2,40	-	1,69	-	-
Montant de CRFP appliqué à ces groupements (en €)	200 816 491	-	182 988 500	-17 827 991	-8,88
Montant de CRFP moyen/groupement (en €)	105 030	-	95 705	-9 324	-8,88
Communautés d'agglomération (212 budgets principaux)					
Recettes réelles de fonctionnement (en €)	9 971 663 838	4 357 399 648	14 329 063 487	-	-
Taux de CRFP (en %)	2,40	-	1,69	-	-
Montant de CRFP appliqué à ces groupements (en €)	239 670 902	-	242 412 607	+2 741 705	+ 1,14
Montant de CRFP moyen/groupement (en €)	1 130 523	-	1 143 456	+12 933	+ 1,14
Communautés urbaines et métropoles (24 budgets principaux)					
Recettes réelles de fonctionnement (en €)	7 282 415 404	4 013 266 171	11 295 681 575	-	-
Taux de CRFP(en %)	2,40	-	1,69	-	-
Montant de CRFP appliqué à ces groupements (en €)	175 034 287	-	191 095 226	+16 060 939	+ 9,18
Montant de CRFP moyen/groupement (en €)	7 293 095	-	7 962 301	+669 206	+ 9,18
Syndicats d'agglomération nouvelle (4 budgets principaux)					
Recettes réelles de fonctionnement (en €)	227 929 095	38 283 717	266 212 812	-	-
Taux de CRFP(en %)	2,40	-	1,69	-	-
Montant de CRFP appliqué à ces groupements (en €)	5 478 321	-	4 503 668	-974 653	-17,79
Montant de CRFP moyen/groupement (en €)	1 369 580	-	1 125 917	-243 663	-17,79
Total (2 152 budgets principaux)					
Recettes réelles de fonctionnement (en €)	25 837 109 116	10 870 339 938	36 707 449 054	-	-
Taux de CRFP (en %)	2,40	-	1,69	-	-
Montant de CRFP appliqué à ces groupements (en €)	621 000 000	-	621 000 000	0	0
Montant de CRFP moyen/groupement (en €)	288 569	-	288 569	0	0

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP

2.4.3.3. L'impact pour chaque groupement est très dispersé dans chaque catégorie et atteint des valeurs considérables pour certaines collectivités

Les calculs réalisés plus haut rendent compte d'évolutions moyennes qui masquent une forte dispersion dans chaque tranche en fonction du poids des budgets annexes, notamment en raison de l'importance de l'effet taux. L'analyse des données individuelles de l'ensemble des groupements par catégorie (taux de CRFP avant et après prise en compte des budgets annexes dans l'assiette) montre que :

- ◆ pour les communautés urbaines et métropoles, la variation induite de CRFP va **de -20 % à +92 %** ; un tiers des collectivités sont gagnantes ou indifférentes, deux tiers sont perdantes ; les perdants et les gagnants sont aléatoirement répartis en fonction de la population ;
- ◆ pour les communautés d'agglomération, la variation induite de CRFP va **de -30 % à +108 %** ; 61 % des communautés voient leur contribution diminuer ou rester stable, 39 % sont perdantes ; les perdants et les gagnants sont aléatoirement répartis en fonction de la population ;
- ◆ pour les communautés de communes, la variation induite de CRFP va **de -206 % à +282 %** ; 66 % des communautés voient leur contribution diminuer ou rester stable, 34 voient leur contribution augmenter ; les perdants et les gagnants sont aléatoirement répartis en fonction de la population.

Le Tableau 6 rend compte du calcul pour un échantillon de groupements : pour chaque type de groupement, ont été choisis au hasard un groupement avec des budgets annexes dont les montants de recettes sont parmi les plus faibles et un groupement dont les budgets annexes portent les montants de recettes parmi les plus importants. Ainsi :

- si l'on prend deux collectivités parmi les communautés urbaines et les métropoles, l'une dont les budgets annexes portent un montant de recettes réelles de fonctionnement de 5,8 M€ (et le budget principal 42 M€), l'autre de 663 M€ (et le budget principal de 439 M€), la réforme de l'assiette **diminuerait la contribution de la première de 20 % (plus de 200 000 €)**, tandis qu'elle **renchérirait la contribution de l'autre de plus de 75 % (de 10 à 18 M€)** ;
- si l'on considère deux communautés d'agglomération, l'une dont les budgets annexes portent un montant de recettes réelles de fonctionnement de 179 M€ (et le budget principal de 98 M€), l'autre de 23 k€ (et le budget principal de 45 M€), la réforme de l'assiette **ferait doubler la contribution de la première, (+ 2,3 M€)**, et **diminuerait celle de la seconde à hauteur de 30 % (- 322 k€)**.
- pour deux communautés de communes, l'une dont les budgets annexes portent un montant de recettes réelles de fonctionnement de 32 M€ (et le budget principal de 18 M€), l'autre dont les budgets annexes portent un montant de recettes réelles de fonctionnement de 3 k€ (et le budget principal de 8 k€), **la première voit sa contribution doubler (+409 k€)**, **l'autre a une contribution stable à deux euros près autour de 185 €**.

Annexe III

Tableau 6 : Impact sur un échantillon de groupements à fiscalité propre de la prise en compte des budgets annexes dans l'assiette de répartition de la CRFP

	RRF du budget principal	RRF des budgets annexes	RRF à prendre en compte	Taux	CRFP
CU/Métropole 1					
Périmètre BP	42 137 289	-	42 137 289	2,40	1 012 778
Périmètre BP + tous BA	42 137 289	5 766 806	47 904 094	1,69	810 420
Différence (en €)	-	-	5 766 805	-	-202 358
Différence (en %)	-	-	14	-	-20
CU/Métropole 2					
Périmètre BP	439 056 044	-	439 056 044	2,40	10 552 798
Périmètre BP + tous BA	439 056 044	662 771 482	1 101 827 524	1,69	18 640 219
Différence	-	-	+662 771 480	-	+8 087 421
Différence (en %)	-	-	+151	-	+77
CA 1					
Périmètre BP	97 697 744	-	45 363 409	2,40	2 348 184
Périmètre BP + tous BA	97 697 744	178 705 244	276 402 988	1,69	4 676 061
Différence	-	-	231 039 579	-	+2 327 876
Différence (en %)	-	-	+509	-	+99
CA 2					
Périmètre BP	45 363 409	-	45 363 409	2,40	1 090 318
Périmètre BP + tous BA	45 363 409	23 571	45 386 979	1,69	767 836
-	-	-	+23 571	-	-322 482
Différence (en %)	-	-	+0	-	-30
CC 1					
Périmètre BP	17 918 984	-	17 918 984	2,40	430 686
Périmètre BP + tous BA	17 918 984	31 694 769	49 613 753	1,69	839 343
Différence	-	-	31 694 769	-	+408 657
Différence (en %)	-	-	177	-	+95
CC 2					
Périmètre BP	7 786	-	7 786	2,40	187
Périmètre BP + tous BA	7 786	3 163	10 947	1,69	185
Différence	-	-	3 162	-	-2
Différence (en %)	-	-	41	-	-1

Source : Mission, à partir des comptes de gestion 2014 fournis par la DGFIP.

Au total, pour l'ensemble des groupements, l'effet sur le montant de CRFP va **de -206 % à +282 %** et, en montant, **de -5 M€ à +8 M€** :

- ◆ 68 % des groupements sont gagnants ou indifférents à la réforme, 32 % des groupements voient leur contribution augmenter ;
- ◆ 250 groupements (12 %) voient leur contribution diminuer de plus de 30 % ;
- ◆ 295 groupements (14 %) voient leur contribution augmenter de plus de 30 %, 162 groupements (7,5 %) de plus de 50 %.

L'impact de la prise en compte de l'ensemble des budgets annexes dans l'assiette de la contribution peut donc être tout à fait considérable pour certains groupements, il est très contrasté d'une collectivité à l'autre, indépendamment de sa population.

2.4.4. La prise en compte de l'ensemble des budgets annexes a un impact de moins grande ampleur sur les communes, mais il avantage, à la moyenne, les grandes communes et atteint des proportions significatives pour 4 % des collectivités

2.4.4.1. L'impact sur le taux des communes serait de moins grande ampleur que pour les EPCI

Sur la base des comptes de 2014, le taux de CRFP appliqué aux communes passerait de 1,81 % à 1,73 %.

Tableau 7 : Impact sur le taux de la contribution au redressement des finances publiques pour 2016 des communes de la prise en compte des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des budgets annexes (comptes 2014)

Périmètre	Budget principal	Budget principal et budgets annexes ¹⁹
Recettes réelles de fonctionnement	80 159 401 899	84 036 008 674
Montant de CRFP	1 450 000 000	1 450 000 000
Taux de CRFP (en %)	1,81	1,73

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP.

2.4.4.2. L'impact moyen par catégorie de communes va croissant à la hausse avec la taille des communes jusqu'à 10 000 habitants, mais fait diminuer la contribution des communes de plus de 10 000 habitants

Les recettes de fonctionnement enregistrées sur les budgets annexes des communes de plus de 10 000 habitants représentent 4 % des recettes de fonctionnement des budgets principaux en 2014, contre 10 % pour les communes qui ont entre 500 et 3 000 habitants et 9 % pour les communes de moins de 500 habitants. Les petites communes verraient donc leur part de la contribution croître proportionnellement davantage que les grandes communes, mais pour des montants qui restent faibles en valeur absolue.

En effet, si l'on évalue l'impact, en 2016, de la prise en compte des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des budgets annexes sur le montant moyen de la CRFP due par les communes, on obtient une **variation à la hausse qui va croissant avec la taille des communes jusqu'à 10 000 habitants** (de 121 € à 2 600 €, en montant moyen sur la strate). En revanche, **pour la tranche des communes de plus de 10 000 habitants, le montant moyen de CRFP diminue de 6 512 €**, du fait de la prédominance de l'effet de la diminution du taux sur l'augmentation de l'assiette (voir Tableau 8). Parmi les communes bénéficiaires d'une telle réforme figurent aussi les communes n'ayant aucun budget annexe, dont la contribution baisserait au prorata de la diminution du taux appliqué aux recettes de fonctionnement de leur budget principal : il s'agit de 44 % des communes, pour l'essentiel des communes de moins de 500 habitants et des communes ayant transféré leurs compétences à des établissements publics, ce qui vient relativiser l'image donnée par les chiffres cités plus haut.

¹⁹ Les flux croisés n'ont pas été retraités dans ces calculs.

Annexe III

Tableau 8 : Impact sur le montant moyen de la contribution au redressement des finances publiques pour 2016 de la prise en compte des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des budgets annexes pour chaque strate de communes (comptes 2014)

	Budgets principaux	Budgets annexes	Budgets principaux et budgets annexes	Différence
Communes de moins de 500 habitants (19 650 budgets principaux)				
Recettes réelles de fonctionnement (en €)	3 495 555 737	299 410 243	3 794 965 980	-
Taux de CRFP (en %)	1,81	-	1,73	-
Montant de CRFP appliqué à cette tranche (en €)	63 230 959	-	65 652 911	+2 421 953
Montant de CRFP moyen/commune (en €)	3 218	0	3 341	+123
Communes entre 500 et 3 000 habitants (13 490 budgets principaux)				
Recettes réelles de fonctionnement (en €)	12 734 096 358	1 312 474 956	14 046 571 314	-
Taux de CRFP (en %)	1,81	-	1,73	-
Montant de CRFP appliqué à cette tranche (en €)	230 346 526	-	243 005 684	+12 659 158
Montant de CRFP moyen/commune	17 075	0	18 014	+938
Communes entre 3 000 et 10 000 habitants (2 624 budgets principaux)				
Recettes réelles de fonctionnement (en €)	14 816 295 000	1 078 952 686	15 895 247 686	-
Taux de CRFP (en %)	1,81	-	1,73	-
Montant de CRFP appliqué à cette tranche (en €)	268 011 328	-	274 987 785	+6 976 457
Montant de CRFP moyen/commune (en €)	102 138	-	104 797	+2 659
Communes de plus de 10 000 habitants (998 budgets principaux)				
Recettes réelles de fonctionnement (en €)	49 103 020 672	1 894 964 811	50 997 985 483	-
Taux de CRFP (en %)	1,81	-	1,73	-
Montant de CRFP appliqué à cette tranche (en €)	888 222 445	-	882 265 149	-5 957 296
Montant de CRFP moyen/commune (en €)	890 002	-	884 033	-5 969
Total des communes (36 762 budgets principaux)				
Recettes réelles de fonctionnement (en €)	80 148 967 767	4 570 986 400	84 719 954 167	-
Taux de CRFP (en %)	1,81	-	1,73	-
Montant de CRFP	1 450 000 000	-	1 450 000 000	0
Montant de CRFP moyen/commune (en €)	39 443	-	39 443	0

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

2.4.4.3. L'impact sur les montants individuels de CRFP reste relativement limité pour la majorité des communes, mais atteint des proportions importantes pour certaines collectivités

Là encore, les évolutions moyennes décrites ci-dessus masquent de fortes dispersions au niveau de chaque collectivité. Au total, l'impact de la prise en compte de l'ensemble des budgets annexes dans l'assiette de la CRFP des communes va **de -209 % à +501 %** et, en montant, de **-343 k€** (-5 % pour la commune concernée) à **+427 k€** (+16 % pour la commune concernée) :

- ◆ 63 % des communes voient leur contribution diminuer ou rester stable, 37 % d'entre elles voient leur contribution augmenter ;
- ◆ 75 % des communes ont un impact de 5 % au plus à la hausse ou à la baisse ;
- ◆ 1 520 communes voient leur CRFP augmenter de 30 % ou davantage, 664 communes de 50 % ou davantage ;
- ◆ 46 communes voient leur contribution diminuer de 30 % ou davantage.

Si l'on considère un échantillon de communes, en choisissant, pour chaque strate, une commune avec des budgets annexes dont les montants de recettes sont parmi les plus faibles et une commune dont les budgets annexes portent les montants de recettes parmi les plus importants (voir Tableau 9), on obtient les résultats suivants :

- ◆ pour deux communes de plus de 10 000 habitants, l'une dont les budgets annexes portent 45 M€ de recettes réelles de fonctionnement (et son budget principal 641 M€), l'autre dont les budgets annexes portent 8 M€ de recettes réelles de fonctionnement (et son budget principal 9 M€), la première voit sa contribution **augmenter de 235 k€** (soit +2 %), tandis que la seconde voit la sienne **diminuer de 7 k€** (soit -5 %) ;
- ◆ pour deux communes données ayant entre 3 000 et 10 000 habitants, l'une dont les budgets annexes portent 9 M€ de recettes réelles de fonctionnement (et son budget principal 35 M€), l'autre dont les budgets annexes portent 20 k€ de recettes réelles de fonctionnement (et son budget principal 1,3 M€), la première voit sa contribution **augmenter d'environ 130 k€** (soit +20 %), tandis que l'autre voit sa contribution **diminuer de 800 €** (soit -3 %) ;
- ◆ dans la strate des communes ayant entre 500 et 3 000 habitants, si l'on considère une commune dont les budgets annexes portent 12 M€ de recettes réelles de fonctionnement (et son budget principal 23 M€), et une autre dont les budgets annexes portent 57 k€ de recettes réelles de fonctionnement (et son budget principal 1,1 M€), la première voit sa contribution **augmenter d'un peu plus de 180 k€** (soit +44 %), tandis que l'autre voit sa contribution **stationnaire à 50 €** près autour de 20 k€ ;
- ◆ enfin, parmi les communes de moins de 500 habitants ayant des budgets annexes, si l'on considère une commune dont les budgets annexes portent 2,5 M€ de recettes réelles de fonctionnement (et son budget principal 16 M€), et une autre dont les budgets annexes portent quelque 16 € de recettes réelles de fonctionnement (et son budget principal 110 000 €), la première voit sa contribution **augmenter de 30 000 €** (soit +10 %), tandis que la seconde voit sa contribution **diminuer de 90 €** (soit -5 %).

Annexe III

Tableau 9 : Impact sur le montant de CRFP dû par un échantillon de communes de la prise en compte des budgets annexes dans l'assiette de répartition du montant national

	RRF du budget principal	RRF des budgets annexes	RRF à prendre en compte	Taux	CRFP
Commune de plus de 10 000 habitants (1)					
Périmètre BP	640 963 847	-	640 963 847	1,80	11 594 368
Périmètre BP + tous BA	640 963 847	44 593 382	685 557 229	1,73	11 828 953
Différence	-	-	44 593 382	-0,08	+234 585,15
Différence en %			7 %	-5 %	2 %
Commune de plus de 10 000 habitants (2)					
Périmètre BP	8 999 389	-	8 999 389	1,80	162 790
Périmètre BP + tous BA	8 999 389	7 885	9 007 274	1,73	155 416
Différence	-	-	7 885	-0,08	-7 373,48
Différence en %	-	-	0 %	-5 %	-5 %
Communes entre 3 000 et 10 000 habitants (1)					
Périmètre BP	34 601 399	-	34 601 399	1,80	625 903
Périmètre BP + tous BA	34 601 399	9 044 398	43 645 797	1,73	753 087
Différence	-	-	9 044 398,41	-0,08	+127 184
Différence en %	-	-	26 %	-5 %	+20 %
Communes entre 3 000 et 10 000 habitants (2)					
Périmètre BP	1 371 300	-	1 371 300	1,80	24 805
Périmètre BP + tous BA	1 371 300	20 133	1 391 433	1,73	24 008
Différence	-	-	20 133	-0,08	-796,90
Différence en %	-	-	1 %	-5 %	-3 %
Communes entre 500 et 3 000 habitants (1)					
Périmètre BP	22 860 531	-	22 860 531	1,80	413 523
Périmètre BP + tous BA	22 860 531	11 678 259	34 538 790	1,73	595 950
Différence	-	-	11 678 259	-0,08	182 427
Différence en %	-	-	51 %	-5 %	44 %
Communes entre 500 et 3 000 habitants (2)					
Périmètre BP	1 107 356	-	1 107 356	1,80	20 031
Périmètre BP + tous BA	1 107 356	56 684	1 164 040	1,73	20 085
Différence	-	-	56 683,80	-0,08	+54,02
Différence en %	-	-	5 %	-5 %	0 %
Communes de moins de 500 habitants (1)					
Périmètre BP	16 246 268	-	16 246 268	1,80	293 878
Périmètre BP + tous BA	16 246 268	2 480 123	18 726 391	1,73	323 115
Différence	-	-	2 480 123	-0,08	+29 237
Différence en %	-	-	15 %	-5 %	+10 %
Communes de moins de 500 habitants (2)					
Périmètre BP	110 195	-	110 195	1,80	1 993
Périmètre BP + tous BA	110 195	16	110 211	1,73	1 902
Différence	-	-	16	-0,08	-92
Différence en %	-	-	0 %	-5 %	-5 %

Source : Mission, sur la base des comptes de gestion 2014 fournis par la DGFIP.

2.5. La prise en compte des seuls services publics à caractère administratif pose des difficultés difficilement surmontables à court terme ; l'impact sur les montants de CRFP reste d'ampleur relativement limitée pour la majorité des collectivités, en particulier pour les communes, mais il est significatif, voire considérable pour certaines collectivités, notamment des EPCI

2.5.1. La prise en compte des seuls budgets annexes des services publics à caractère administratif nécessite à minima une clarification de la notion et une répartition plus rigoureuse des nomenclatures M4 et M14

L'intégration à l'assiette de la répartition de la contribution des recettes réelles de fonctionnement des services publics administratifs faisant l'objet de budgets annexes suppose une fiabilisation des données actuellement disponibles :

- ◆ les recettes réelles de fonctionnement telles que définies pour le calcul de la répartition de la contribution doivent être calculées sur un périmètre consolidé et selon une méthode partagée par les élus : si, comme expliqué plus haut, cela ne pose pas de difficultés techniques particulières, cela suppose en amont un travail de concertation entre la DGFIP, la DGCL et les associations d'élus pour établir des critères partagés de définition des flux croisés et éviter les contestations²⁰. Cela suppose aussi d'enrichir les outils informatiques pour permettre un calcul automatisé des montants concernés ;
- ◆ le périmètre des services publics administratifs doit être défini avec précision : ainsi, la prise en compte des budgets annexes obligatoirement créés pour les opérations d'aménagement et de lotissement devrait être étudiée, compte tenu de la nature des recettes générées ;
- ◆ des problèmes de fiabilité dans le choix des codes répertoriant l'activité et/ou de l'usage des nomenclatures ont été relevés par la mission (voir l'annexe I de ce rapport) : la prise en compte des seuls budgets annexes en M14 impliquerait de s'assurer que les nomenclatures sont correctement utilisées, notamment que des SPIC significatifs ne sont pas suivis en M14 ;
- ◆ la qualification administrative ou industrielle et commerciale d'un service public reste sujette à contestation dans de nombreux cas : ainsi de la qualification de service public à caractère industriel et commercial des services de transport de passagers, largement financés par le budget général de la collectivité, ou de celle de service public à caractère administratif appliquée aux services de collecte et de traitement des ordures ménagères financés par une taxe, par opposition à ceux qui sont financés par une redevance.

2.5.2. L'impact sur la contribution des groupements est de 30 % ou plus à la hausse ou à la baisse pour 15 % des groupements et peut atteindre des proportions et des montants considérables pour certaines collectivités

Les budgets annexes des groupements à fiscalité propre suivant la nomenclature M14 enregistrent 2,5 Md€ de recettes réelles de fonctionnement en 2014. Leur prise en compte dans les recettes considérées pour la répartition de la contribution pour 2016 (y compris les flux croisés), abaisserait le taux de deux dixièmes de point environ, tout en augmentant l'assiette des collectivités concernées par ces budgets annexes (voir tableau 10).

²⁰ La fiabilisation des calculs de la dotation globale de fonctionnement des collectivités permet de limiter les erreurs : les dotations ne sont actuellement l'objet de rectifications que dans 0,05 % des cas.

Annexe III

Tableau 10 : Impact sur le taux de la contribution au redressement des finances publiques pour 2016 des groupements à fiscalité propre de la prise en compte des recettes réelles de fonctionnement des budgets annexes en M14 (comptes 2014)

Périmètre	Budget principal	Budget principal et budgets annexes en M14 ²¹
Recettes réelles de fonctionnement	25 837 109 116	28 317 113 449
Montant de CRFP à répartir	621 000 000	621 000 000
Taux de CRFP (en %)	2,40	2,19

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP.

Au total, l'impact sur la contribution des groupements irait de **-67 % à +395 %** et, en montant, de **-1,9 M€ à +3,8 M€** :

- ◆ 66 % des groupements voient leur contribution diminuer ou rester stable ; 24 % voient leur contribution augmenter ;
- ◆ 13 % des groupements voient leur contribution augmenter de 30 % ou davantage, 7 % (156 groupements) de 50 % ou davantage ;
- ◆ 5 groupements voient leur contribution diminuer de 30 % ou plus ;
- ◆ 23 % des groupements ont un impact inférieur ou égal à 5 %, à la hausse ou la baisse.

2.5.3. L'impact sur les communes est relativement limité pour plus de 90 % des communes, mais atteint des proportions importantes pour certaines d'entre elles

Pour les communes, les montants en jeu sont de moindre importance au niveau global (1 Md€, ajoutés à l'assiette globale de 80,2 Md€) et ont donc un impact de deux centièmes de point sur le taux (voir Tableau 11).

Tableau 11 : Impact sur le taux de la contribution au redressement des finances publiques pour 2016 des communes de la prise en compte des recettes réelles de fonctionnement des budgets annexes en M14 (comptes 2014)

Périmètre	Budget principal	Budget principal et budgets annexes en M14 ²²
Recettes réelles de fonctionnement	80 159 401 899	81 160 043 633
Montant de CRFP	1 450 000 000	1 450 000 000
Taux de CRFP (en %)	1,81	1,79

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP.

Au total, l'impact sur les communes de la prise en compte des seuls budgets annexes en M14 sur la contribution des communes va de **-213 %** (- 10 k€ pour la commune concernée) à **+516 %** (+5,5 k€ pour la commune concernée) et, en montant, **de -125 k€ à 1,3 M€** :

- ◆ 86 % des communes voient leur contribution diminuer ou rester stable ; 14 % des communes voient leur contribution augmenter ;
- ◆ 44 communes voient leur contribution diminuer de 30 % ou davantage ;
- ◆ 839 communes (2,3 %) voient leur contribution augmenter de 30 % ou davantage, 403 communes (1 %) de 50 % ou plus ;
- ◆ pour 91 % des communes, l'impact de la réforme sur la contribution est inférieur ou égal à 5 %, à la hausse ou la baisse.

²¹ Les flux croisés n'ont pas été retraités dans ces calculs.

²² Les flux croisés n'ont pas été retraités dans ces calculs.

Annexe III

Le tableau 12 et le tableau 13 reprennent les échantillons de groupements à fiscalité propre et de communes étudiés dans la section précédente pour indiquer l'effet sur la contribution de la prise en compte des seuls budgets annexes en M14. L'échantillon de communes a été enrichi de quelques cas permettant de constater la variation d'impact, à montant de recettes réelles de fonctionnement constant, due au fait que les budgets annexes des communes sont suivis en M14 ou non. Les données de ces tableaux montrent que :

- ◆ à l'échelle d'une collectivité, l'effet de la prise en compte des seuls budgets annexes en M14 n'est pas comparable à l'effet de la prise en compte de l'ensemble des budgets annexes, dans la mesure où le montant total des budgets annexes ne préjuge en rien de la part des budgets annexes en M14, *a fortiori* dans la mesure où la plupart de ces derniers sont facultatifs (sauf ceux qui retracent les opérations d'aménagement) ;
- ◆ pour l'ensemble des collectivités de l'échantillon, l'effet sur le montant individuel de contribution est de moindre ampleur que si l'on prend en compte l'ensemble des budgets annexes, à cause de la moindre amplitude tant des effets de taux que des effets d'assiette ;
- ◆ pour les communes, l'effet de taux étant moins important que pour les groupements, les effets d'assiette sont plus importants comparativement, si bien que le poids des recettes réelles de fonctionnement portées par les budgets annexes par rapport à celles que porte le budget général est plus déterminant.

S'agissant des groupements à fiscalité propre (voir Tableau 12), pour les deux collectivités choisies parmi les communautés urbaines et métropoles, la réforme de l'assiette envisagée ici, par rapport à la précédente, diminue la contribution dans une moindre mesure pour la première collectivité, et dans une plus grande mesure pour la seconde. De la même façon, parmi les communautés d'agglomération, la prise en compte des seuls budgets annexes en M14 renchérit la contribution des deux collectivités considérées comme la prise en compte de l'ensemble des budgets annexes, mais dans une plus grande mesure pour la première et dans une moindre mesure pour la seconde. Enfin, pour les deux communautés de communes considérées, la première, qui voyait sa contribution doubler avec la prise en compte de l'ensemble des budgets annexes (de 431 k€ à 840 k€), verrait sa contribution diminuer de quelque 12 k€ si l'on ne prenait en compte que les budgets annexes en M14 ; pour la seconde, la contribution resterait stationnaire à quelque 15 € près.

Annexe III

Tableau 12 : Impact sur le montant de CRFP dû par un échantillon de groupements à fiscalité propre de la prise en compte des budgets annexes en M14 dans l'assiette de répartition de la CRFP

	RRF du budget principal	RRF des budgets annexes	RRF à prendre en compte	Taux	CRFP
CU/Métropole 1					
Périmètre BP	42 137 289		42 137 289	2,40	1 012 778
Périmètre BP + tous BA	42 137 289	5 766 805	47 904 094	1,69	810 419
Périmètre BP + BA en M14	42 137 289	467 682	42 604 971	2,19	934 336
CU/Métropole 2					
Périmètre BP	439 056 043		439 056 043	2,40	10 552 798
Périmètre BP + tous BA	439 056 043	662 771 481	1 101 827 524	1,69	18 640 219
Périmètre BP + BA en M14	439 056 043	216 715 673	655 771 716	2,19	14 381 206
CA 1					
Périmètre BP	97 697 744		97 697 744	2,40	2 348 184
Périmètre BP + tous BA	97 697 744	178 705 244	276 402 988	1,69	4 676 061
Périmètre BP + BA en M14	97 697 744	39 388 618	137 086 362	2,19	3 006 332
CA 2					
Périmètre BP	45 363 409		45 363 409	2,40	1 090 318
Périmètre BP + tous BA	45 363 409	23 571	45 386 979	1,69	767 836
Périmètre BP + BA en M14	45 363 409	23 571	45 386 979	2,19	995 346
CC 1					
Périmètre BP	17 918 984		17 918 984	2,40	430 686
Périmètre BP + tous BA	17 918 984	31 694 769	49 613 753	1,69	839 343
Périmètre BP + BA en M14	17 918 984	1 146 877	19 065 861	2,19	418 118
CC 2					
Périmètre BP	7 786		7 786	2,40	187
Périmètre BP + tous BA	7 786	3 162	10 947	1,69	185
Périmètre BP + BA en M14	7 786	0	7 786	2,19	171

Source : Mission, à partir des comptes de gestion 2014 fournis par la DGIP.

Annexe III

Tableau 13 : Impact sur le montant de CRFP dû par un échantillon de communes de la prise en compte des budgets annexes en M14 dans l'assiette de répartition de la CRFP

	RRF du budget principal	RRF des budgets annexes	RRF à prendre en compte	Taux	CRFP
Commune de plus de 10 000 habitants (1)					
Périmètre BP	640 963 847	-	640 963 847	1,81	11 594 368
Périmètre BP + tous BA	640 963 847	44 593 382	685 557 229	1,73	11 828 953
Périmètre BP + BA en M14	640 963 847	39 891 933	680 855 780	1,79	12 164 125
Commune de plus de 10 000 habitants (2)					
Périmètre BP	8 999 389	-	8 999 389	1,81	162 790
Périmètre BP + tous BA	8 999 389	7 885	9 007 274	1,73	155 416
Périmètre BP + BA en M14	8 999 389	-	8 999 389	1,79	160 783
Communes entre 3 000 et 10 000 habitants (1)					
Périmètre BP	34 601 399	-	34 601 399	1,81	625 903
Périmètre BP + tous BA	34 601 399	9 044 398	43 645 797	1,73	753 087
Périmètre BP + BA en M14	34 601 399	-	34 601 399	1,79	618 186
Communes entre 3 000 et 10 000 habitants (1/2)					
Périmètre BP	8 488 417	-	8 488 417	1,81	153 547
Périmètre BP + tous BA	8 488 417	7 290 961	15 779 378	1,73	272 265
Périmètre BP + BA en M14	8 488 417	783 614	9 272 030	1,79	165 653
Communes entre 3 000 et 10 000 habitants (2)					
Périmètre BP	1 371 300	-	1 371 300	1,81	24 805
Périmètre BP + tous BA	1 371 300	20 133	33 846	1,73	24 008
Périmètre BP + BA en M14	1 371 300	-	1 371 300	1,79	24 500
Communes entre 3 000 et 10 000 habitants (3)					
Périmètre BP	1 473 448	-	1 473 448	1,81	26 653
Périmètre BP + tous BA	1 473 448	390 539	1 863 987	1,73	32 162
Périmètre BP + BA en M14	1 473 448	152 024	1 625 473	1,79	29 041
Communes entre 500 et 3 000 habitants (1)					
Périmètre BP	22 860 531	-	22 860 531	1,81	413 523
Périmètre BP + tous BA	22 860 531	11 678 259	34 538 790	1,73	595 950
Périmètre BP + BA en M14	22 860 531	1 337 345	24 197 876	1,79	432 318
Communes entre 500 et 3 000 habitants (2.1)					
Périmètre BP	1 107 356	-	1 107 356	1,81	20 031
Périmètre BP + tous BA	1 107 36	56 684	1 164 040	1,73	20 085
Périmètre BP + BA en M14	1 107 356	12	1 107 368	1,79	19 784
Communes entre 500 et 3 000 habitants (2.2)					
Périmètre BP	810 799	-	810 799	1,81	14 667
Périmètre BP + tous BA	810 799	61 802	872 601	1,73	15 056
Périmètre BP + BA en M14	810 799	61 802	872 601	1,79	15 590
Communes de moins de 500 habitants (1)					
Périmètre BP	16 246 268	-	16 246 268	1,81	293 878
Périmètre BP + tous BA	16 246 268	2 480 123	18 726 391	1,73	323 115
Périmètre BP + BA en M14	16 246 268	-	16 246 268	1,79	290 255
Communes de moins de 500 habitants (2)					
Périmètre BP	110 195	-	110 195	1,81	1 993
Périmètre BP + tous BA	110 195	16	110 211	1,73	1 902
Périmètre BP + BA en M14	110 195	16	110 211	1,79	1 969

Source : Mission, sur la base des comptes de gestion 2014 fournis par la DGFIP.

Annexe III

Au vu de ces éléments et dans l'attente des évolutions à venir de la dotation globale de fonctionnement, malgré les défauts du mode de calcul actuel, toute évolution rapide de l'assiette pour y inclure tout ou partie des budgets annexes serait prématurée, dans la mesure où elle aurait un impact financier difficile à anticiper par les collectivités du fait des effets liés de taux et d'assiette, non corrélé à la population et qui peut être considérable sur certaines collectivités, notamment des groupements à fiscalité propre. En outre, s'agissant de la prise en compte des seuls budgets annexes des services publics à caractère administratif, toute évolution impose de définir avec précision le périmètre concerné et de fiabiliser au préalable les données disponibles pour ne pas susciter de contestations.

ANNEXE IV

Contribution des budgets annexes à l'analyse des coûts d'une politique publique

Etudes de cas

SOMMAIRE

1. CONTRIBUTION A L'ANALYSE DES COUTS DE LA DISTRIBUTION D'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT.....	1
1.1. Cadre juridique	1
1.2. Analyse de la répartition de la compétence entre communes, groupements à fiscalité propre et syndicats.....	1
1.2.1. <i>La compétence a pour l'essentiel été confiée par les communes aux syndicats</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>Un très grand nombre de budgets annexes ont été constitués pour l'activité.....</i>	<i>2</i>
1.3. Limite des budgets annexes pour la connaissance des coûts	4
1.3.1. <i>Les budgets principaux des GFP compétents.....</i>	<i>4</i>
1.3.2. <i>Les budgets principaux des syndicats compétents et de leurs membres.....</i>	<i>5</i>
1.3.3. <i>Les budgets principaux de certaines communes.....</i>	<i>6</i>
2. CONTRIBUTION A L'ANALYSE DES COUTS DE LA COLLECTE ET DU TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES.....	8
2.1. Cadre juridique	8
2.2. Analyse de la répartition des compétences entre communes, groupements à fiscalité propre et syndicats intercommunaux	8
2.2.1. <i>La compétence est entièrement exercée au niveau intercommunal.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Tous les groupements compétents n'ont pas constitué de budget annexe</i>	<i>9</i>
2.3. Limites des budgets annexes pour la connaissance des coûts	11
2.3.1. <i>Les budgets principaux des GFP financés par la TEOM.....</i>	<i>11</i>
2.3.2. <i>Les budgets principaux des syndicats intercommunaux.....</i>	<i>11</i>
2.3.3. <i>Les budgets principaux des collectivités membres des groupements compétents.....</i>	<i>11</i>
3. CONTRIBUTION A L'ANALYSE DES COUTS DES SERVICES DE TRANSPORTS URBAINS.....	15
3.1. Cadre juridique	15
3.1.1. <i>Cas où un budget annexe est nécessaire</i>	<i>15</i>
3.1.2. <i>L'obligation d'équilibre.....</i>	<i>15</i>
3.2. Analyse de l'exercice de la compétence	16
3.2.1. <i>La situation de chaque département est singulière et aucune comparaison n'apparaît possible entre eux.....</i>	<i>16</i>
3.2.2. <i>Ces différences extrêmes s'expliquent par la constitution ou non d'un budget annexe par les EPCI à fiscalité propre.....</i>	<i>16</i>
3.2.3. <i>L'absence de budget annexe ne résulte pas d'un mode de gestion particulier mais du choix des collectivités</i>	<i>17</i>
3.3. Limites des budgets annexes pour la connaissance des coûts	17
3.3.1. <i>L'analyse de l'activité doit également prendre en compte la contribution des syndicats, d'une régie personnalisée et de certaines communes.....</i>	<i>17</i>
3.3.2. <i>Le constat peut être étendu à l'ensemble du territoire.....</i>	<i>18</i>

1. Contribution à l'analyse des coûts de la distribution d'eau et de l'assainissement

1.1. Cadre juridique

Les services d'eau et d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux qui donnent lieu à une individualisation par service et doivent faire l'objet d'un budget annexe lorsqu'ils sont assurés en régie par une collectivité territoriale (articles L. 1412-1 et L.2221 du CGCT).

L'instruction M4 offre toutefois la possibilité aux communes et aux groupements de communes de moins de 3 000 habitants, qui gèrent conjointement les activités d'eau et d'assainissement, de regrouper les deux services en un budget unique à condition que les deux services soient gérés selon un mode de gestion identique (gestion directe ou gestion déléguée) et qu'ils soient soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la T.V.A : assujettissement ou non assujettissement pour les deux services. Le budget et les factures émises doivent faire apparaître la répartition entre les opérations relatives à la distribution d'eau potable et celles relatives à l'assainissement.

En revanche, l'établissement d'un budget annexe, pour les services de distribution d'eau potable et d'assainissement gérés sous la forme d'une régie simple ou directe, est facultatif pour les communes de moins de 500 habitants, dès lors qu'elles produisent, en annexe au budget et au compte administratif, un état sommaire présentant, article par article, les montants de recettes et de dépenses affectés à ces services.

1.2. Analyse de la répartition de la compétence entre communes, groupements à fiscalité propre et syndicats

L'analyse porte sur les données 2014 des départements de l'Indre (36) et de la Seine-Maritime (76).

1.2.1. La compétence a pour l'essentiel été confiée par les communes aux syndicats

◆ Peu de GFP exercent la compétence eau/assainissement

Dans l'Indre, seuls deux groupements sont concernés sur les 17 existants : la communauté d'agglomération (CA) de Châteauroux pour l'eau et pour l'assainissement et la communauté de communes (CC) d'Argenton pour l'assainissement.

Tableau 1 : GFP de l'Indre compétents en matière d'eau et d'assainissement

Nom du groupement	Nombre membres	Population	Compétence		
			Eau	AC ¹	ANC ²
Châteauroux Métropole	15	77 538	1	1	0
CC du Pays d'Argenton sur Creuse	13	16 133	0	1	0

Source : Mission, à partir des données de la base Banatic (DGCL).

En Seine-Maritime, seuls 6 EPCI sur 36 sont entièrement compétents en matière d'eau et d'assainissement et 4 le sont partiellement, soit 10 EPCI au total.

¹ Assainissement collectif

² Assainissement non collectif

Annexe IV

Tableau 2 : GFP de Seine-Maritime compétents en matière d'eau et d'assainissement

Nom du groupement	Nombre membres	Population	Compétence		
			Eau	AC	AnC
CA Caux Vallée de Seine	41	69 660	1	1	1
CA de la Région Dieppoise	16	49 999	1	1	1
CA Havraise (CO.D.A.H.)	17	239 759	1	1	1
CC Caux - Austreberthe	7	23 682	1	1	1
CC Caux Estuaire	16	18 504	0	1	0
CC de la Côte d'Albâtre	38	21 297	1	1	0
CC du Plateau Vert	7	5 759	1	1	1
CC Saône-et-Vienne	31	14 526	0	0	1
CC Varenne-et-Scie	22	7 614	0	0	1
Métropole Rouen Normandie	71	498 448	1	1	1

Source : Mission, à partir des données de la base Banatic (DGCL).

◆ Les syndicats portent l'essentiel de l'activité

Dans l'Indre, 223 communes sur 247 sont rattachées à l'un des 30 syndicats compétents en matière d'eau, parmi lesquels deux sont « à la carte » et trois sont interdépartementaux. En outre, 230 communes, ainsi que Châteauroux métropole (17 communes), sont rattachées au syndicat de gestion de l'assainissement autonome (non-collectif) et 6 syndicats sont compétents pour l'assainissement collectif³.

En Seine-Maritime, 59 syndicats, comprenant 88 % des communes et 90 % de la population, interviennent sur le secteur. Parmi ces syndicats, 57 sont compétents pour l'eau, 55 pour l'assainissement collectif et 43 pour l'assainissement non collectif.

◆ Les communes ont conservé des compétences résiduelles

En Seine-Maritime, moins de 4 % des communes ont conservé l'exercice de l'une des trois compétences.

Cette proportion est plus importante dans l'Indre : si aucune commune n'est plus compétente en matière d'assainissement non collectif⁴, de très nombreuses communes assurent encore l'assainissement collectif⁵. En outre, 9 communes, selon BANATIC, ne font partie d'aucun groupement assurant la distribution de l'eau. Selon SISPEA, 26 communes assurent la gestion de l'eau en régie ou sous forme d'affermage.

1.2.2. Un très grand nombre de budgets annexes ont été constitués pour l'activité

Dans l'Indre, 144 budgets annexes ont été établis pour rendre compte des activités eau et assainissement par des collectivités du département.

³ Données SISPEA, 2014.

⁴ Selon SISPEA, deux communes gèrent l'assainissement non collectif en régie.

⁵ Selon BANATIC, quelque 180 communes seraient compétentes. Toutefois, le nombre exact de ces communes n'a pas pu être déterminé précisément car les données SISPEA ne recourent pas les données de BANATIC.

Annexe IV

Tableau 3 : Nombre et montants des budgets annexes « eau/assainissement » dans l'Indre

	Nombre de BA	DRF	RRF	DRE	RRE
Budgets annexes des communes					
ADDUCTION DISTRIB EAU ET ASSAIN	4	206 788	437 470	270 294	94 124
ASSAINISSEMENT	112	2 069 306	4 473 974	5 245 375	2 966 883
EAU	23	1 547 747	2 552 435	1 784 832	710 114
Total communes	139	3 823 842	7 463 878	7 300 500	3 771 120
Budgets annexes des EPCI					
ASST - CC ARGENTON		259 868	297 722	51 823	0
CA Châteauroux ASSAINISSEMENT		893 218	3 598 362	3 004 903	833 721
CA Châteauroux EAU		362 750	1 788 894	1 893 360	440 973
Total EPCI	3	1 515 836	5 684 978	4 950 087	1 274 694
Budgets annexes des syndicats					
SIVOM REG SAINTE-SEVERE-SUR-INDRE		253 871	307 142	42 451	0
SCHEMA ETUDE SIEP LA COUARDE		28 727	36 000	19 770	0
Total syndicats	2	282 598	343 142	62 221	0
TOTAL	144	5 622 276	13 491 999	12 312 808	5 045 814

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

Au-delà des budgets annexes des deux groupements compétents - la CA de Châteauroux pour l'eau et pour l'assainissement (deux budgets annexes) et la CC d'Argenton pour l'assainissement (un budget annexe) - les budgets annexes des communes sont très nombreux avec un total de 139 budgets, dont 112 sur la compétence assainissement (code 0A)⁶, 23 sur l'eau (code 0E)⁷, 4 sur les deux compétences non distinguées (code 01).

En Seine-Maritime :

- 8 EPCI sur les 10 totalement ou partiellement compétents en matière d'eau et d'assainissement ont individualisé ces activités en 20 budgets annexes.

La CC Caux Estuaire, censée assurer l'assainissement collectif, n'a pas créé de budget correspondant⁸. La CC du Plateau vert ne comptait également aucun budget annexe en 2014 - elle n'assure ces compétences que depuis le 1^{er} janvier 2015.⁹

- 38 des 59 syndicats compétents ont créé des budgets annexes.

Ces 38 syndicats assurent l'ensemble des activités eau et assainissement. Toutefois, à l'exception de deux d'entre eux, tous les budgets annexes rattachés à ces syndicats transcrivent des activités d'assainissement. On peut donc considérer que ces derniers ont conservé dans leur budget principal l'activité de distribution d'eau et que les 21 autres syndicats ont conservé l'ensemble de leurs activités au sein de leur budget principal.

⁶ Plusieurs des 180 communes compétentes comptent moins de 500 habitants et ne sont pas tenues d'établir un budget annexe pour l'assainissement.

⁷ Ce décalage entre les données BANATIC (9 communes compétentes) et les données DGFIP peut s'expliquer par l'actualisation récente de BANATIC ou par le fait que certaines communes n'ont transféré la compétence à un syndicat que pour des zones localisées et continuent de l'assurer sur le reste de leur territoire.

⁸ A noter l'incohérence entre la base BANATIC (DGCL), selon laquelle la CC assure l'assainissement collectif, et le site officiel de la CC qui précise que cette dernière « n'assure pas » l'assainissement collectif : <http://www.caux-estuaire.fr/les-syndicats/les-syndicats-deau/>.

⁹ Cf. <http://www.plateauvert.fr/plateauvert/10-communes/cr-du-conseil/cr-du-19022015/>.

Annexe IV

- Seules 20 communes sur les 24 compétentes en matière d'eau ont isolé cette activité dans un budget annexe :
 - parmi les 4 communes compétentes mais dépourvues de budget annexe, 2 comptent moins de 500 habitants et ne sont par conséquent pas soumises à l'obligation d'en constituer un ;
 - en revanche, la base *Banatic* a identifié comme compétentes deux communes pourtant membres d'un syndicat des eaux¹⁰.
- En matière d'assainissement collectif, 32 budgets annexes ont été créés par des communes¹¹.
- Enfin, 6 budgets annexes relatifs à des services publics d'assainissement non collectif (SPANC) sont recensés.

1.3. Limite des budgets annexes pour la connaissance des coûts

Si les montants présentés par l'ensemble des budgets annexes sont importants, ces seuls budgets ne transcrivent pas l'intégralité des coûts correspondants aux activités de distribution d'eau et d'assainissement sur les deux départements.

En effet, pour être complète, de ces activités doit également prendre en compte :

- les budgets principaux des GFP compétents, lorsqu'ils n'ont pas constitué de budgets annexes ;
- la totalité des budgets principaux des syndicats compétents et, le cas échéant, de leurs membres, si des transferts financiers entre eux existent ;
- les budgets principaux des communes qui ont conservé la compétence et n'ont pas établi de budget annexe.

1.3.1. Les budgets principaux des GFP compétents

En Seine-Maritime, parmi les EPCI compétents, certains n'ont pas créé de budget annexe pour chacune des trois activités qu'ils assurent :

- 6 EPCI ont effectivement individualisé chaque activité dans un budget annexe :
 - la CA de la région dieppoise et la CC Caux Austreberthe, qui assurent les trois activités, ont chacune 3 budget annexe correspondants ;
 - la CC Saane et Vienne et la CC Varenne et Scie, qui n'assurent que l'ANC, ont bien chacune un budget annexe « SPANC » ;
 - la CC Caux Vallée de Seine a même 4 budget annexe, dont 2 sont consacrés à l'activité eau (budget annexe eau/ budget annexe eau industrielle) – les deux autres respectivement à l'AC et l'ANC ;
 - la CC Côte d'Albâtre, qui assure l'eau et l'AC, a un budget annexe pour chaque activité¹².

¹⁰ Yvetôt est membre du syndicat d'eau du Caux central (<http://www.eaucauxcentral.fr/territoire.html>) tandis que Saint-Saens est membre du syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable et d'assainissement des sources de la Varenne et de la Béthune (<http://www.siaepavb.fr/historique/la-creation-du-syndicat-intercommunal-d-adduction-d-eau-potable-et-d-assainissement-des-sources-de-la-varenne-et-de-la-bethune/>).

¹¹ On note, là encore, une divergence entre les bases DGCL et DGFIP : si elles identifient chacune le même nombre de communes, ce ne sont pas les mêmes dans les deux bases.

¹² A noter par ailleurs l'incohérence entre la base BANATIC (DGCL), selon laquelle la CC n'assure pas l'ANC, et les données DGFIP, qui font apparaître un budget annexe « Assainissement non collectif ».

Annexe IV

- en revanche, 2 EPCI n'ont pas individualisé en budget annexe chacune des activités :
 - la CODAH, qui assure les trois activités, n'a pas créé de budget annexe pour l'ANC – elle dispose pourtant bien d'un SPANC¹³ ;
 - la CREA (nouvellement métropole Rouen Normandie) n'a pas de budget annexe pour son activité ANC ; toutefois, il est possible qu'il n'y ait pas d'ANC sur le périmètre de la métropole.

Par ailleurs, la métropole Rouen Normandie présente une spécificité : sa régie eau/assainissement, individualisée en budget annexe, n'opère pas sur l'intégralité du périmètre, le service étant assuré via une délégation de service public pour certaines communes¹⁴.

1.3.2. Les budgets principaux des syndicats compétents et de leurs membres

En 2014, les comptes de ces syndicats représentaient les montants suivants dans l'Indre :

Tableau 4 : Montants des budgets des syndicats « eau/assainissement » de l'Indre

	DRF	RRF	DRE	RRE
Syndicats Eau	4 527 191	7 731 417	3 611 997	896 728
Syndicats assainissement	1 109 333	1 490 524	896 529	337 648
TOTAL	5 636 524	9 221 941	4 508 526	1 234 376

Source : DGFIP.

Comme expliqué en 2.1.2., dans le cas de la Seine-Maritime, les budgets annexes des syndicats compétents (38 budgets annexes pour 59 syndicats) sont dédiés, pour l'essentiel, aux activités d'assainissement – le coût du service de l'eau demeurant suivi au sein du budget principal du syndicat, qu'il convient donc d'analyser également pour mesurer le coût complet de la politique de l'eau.

Tableau 5 : Part des budgets annexes des syndicats « eau/assainissement » de Seine-Maritime sur l'ensemble des budgets de ces syndicats

Syndicats eau/asst	Nombre		DRF		RRF		DRE		RRE	
BA	64	52%	6 419 354	36,4%	13 618 614	40%	23 735 703	54,9%	15 772 810	55,8%
Total BP + BA	123		17 649 667		33 857 618		43 299 335		28 268 299	

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

En outre, il convient également d'analyser les budgets principaux des collectivités membres de ces syndicats, pour identifier, le cas échéant, leurs contributions au financement de l'activité et neutraliser les éventuels doublons dans les comptes liés à ces transferts financiers.

¹³ <http://www.codah.fr/dossier/l'assainissement-non-collectif>

¹⁴ <http://www.metropole-rouen-normandie.fr/facturation-de-l'eau-dans-la-metropole>

1.3.3. Les budgets principaux de certaines communes

1.3.3.1. Les communes de moins de 500 habitants dispensées d'établir un budget annexe

Dans l'Indre, 148 communes comptaient en 2014 moins de 500 habitants. 47 d'entre elles ont toutefois établi un budget annexe (44 un budget « assainissement » ; une un budget « eau » ; deux un budget « eau » et un budget « assainissement » distincts). Les 101 communes restantes sont rattachées à un groupement compétent (syndicat, GFP) – dès lors, aucun budget annexe n'est requis – ou ont choisi de produire un état annexé à leur budget principal.

Tableau 6 : Part des communes de moins de 500 habitants et de leurs budgets annexes sur l'ensemble des communes de l'Indre et de leurs budgets

	Nombre de communes dans le département	Nombre de communes avec BA	Nombre de BA	DRF	RRF	DRE	RRE
Communes de moins de 500 hab.	148	47	49	350 872	725 535	1 370 067	943 098
Total des communes	247	114	139	3 823 842	7 463 878	7 300 500	3 771 120
	60%	41%	35%	9%	10%	19%	25%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP et des données de l'INSEE.

Les comparaisons entre comptes sont impossibles : 77 % des ressources réelles d'investissement figurent dans les comptes de seulement quatre communes ; dans 31 comptes, les ressources ou les emplois sont nuls ; la section de fonctionnement est inactive ou comporte des montants très faibles dans quatre budgets ; un compte est totalement inactif.

En Seine-Maritime, 2 des 4 communes compétentes mais dépourvues de budget annexe comptent moins de 500 habitants : Beaumont-le-Hareng (241 habitants) et Belmesnil (498).

1.3.3.2. Les communes de moins de 3 000 habitants dispensées de constituer des budgets annexes distincts pour les deux activités eau/assainissement

Dans l'Indre, sur les 89 communes comptant entre 500 et 3 000 habitants, 14 ont établi un budget eau et un budget assainissement distincts, 53 ont regroupé les deux activités dans un même budget intitulé « eau » ou « assainissement ».

Tableau 7 : Part des communes comptant entre 500 et 3 000 habitants et de leurs budgets annexes sur l'ensemble des communes de l'Indre et de leurs budgets

	Nombre de communes dans le département	Nombre de communes avec BA	Nombre de BA	DRF	RRF	DRE	RRE
Communes comptant entre 500 et 3 000 hab.	89	67	81	2 593 504	4 588 190	4 401 517	2 321 937
Total des communes	247	114	139	3 823 842	7 463 878	7 300 500	3 771 120
	36%	54%	58%	68%	61%	60%	62%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP et des données de l'INSEE.

Annexe IV

23 communes n'ont pas établi de budget annexe, parmi lesquelles 7 appartiennent à la CA Châteauroux métropole, qui exerce la compétence. L'absence de budget annexe n'est pas expliquée, à ce stade, pour les 16 autres, qui gèrent pourtant l'activité, selon la base SISPEA, soit en régie soit en affermage.

1.3.3.3. Les communes de plus de 3 000 habitants

L'Indre compte 10 communes de plus de 3 000 habitants : quatre ont un budget annexe « eau » et un budget annexe « assainissement » (Issoudun, Le Blanc, Buzançais, Argenton), une (La Châtre) n'a établi qu'un budget « eau », contrairement à ce que prévoit la réglementation. Les cinq dernières appartiennent à la CA Châteauroux métropole et n'avaient pas à établir de budget annexe puisque c'est l'intercommunalité qui gère l'eau et l'assainissement.

Tableau 8 : Part des communes de plus de 3 000 habitants et de leurs budgets annexes sur l'ensemble des communes de l'Indre et de leurs budgets

	Nombre de communes dans le département	Nombre de communes avec BA	Nombre de BA	DRF	RRF	DRE	RRE
Communes de plus de 3 000 ha.	10	5	9	879 465	2 150 153	1 528 916	506 086
Total des communes	247	114	139	3 823 842	7 463 878	7 300 500	3 771 120
	4%	4%	6%	23%	29%	21%	13%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP et des données de l'INSEE.

En Seine-Maritime, 24 communes restent compétentes en matière d'eau, 32 pour l'AC et 12 pour l'ANC et toutes n'ont pas isolé ces activités en budget annexe. D'autres budgets annexes ont en revanche été créés par des communes non recensées comme compétentes.

2. Contribution à l'analyse des coûts de la collecte et du traitement des ordures ménagères

2.1. Cadre juridique

Les collectivités qui font le choix de financer l'enlèvement des ordures ménagères par une redevance (REOM¹⁵) sont tenues de suivre l'activité en budget annexe puisqu'elle revêt, de par l'origine de son financement, un caractère industriel et commercial.

Lorsqu'elle est financée par une taxe versée au budget principal (en l'espèce, la TEOM¹⁶), l'activité revêt un caractère administratif et la collectivité n'est pas tenue d'en individualiser le suivi en budget annexe.

Le ministère chargé des collectivités territoriales a ainsi précisé, en réponse à des questions parlementaires :

Les SPIC sont principalement financés par les recettes tirées de l'exploitation du service tandis que les SPA sont exclusivement ou essentiellement financés par les ressources propres de la collectivité. Toutefois, « lorsque le financement est assuré par des ressources diverses, la qualification du service dépend de la part prépondérante de l'une ou l'autre recette. La réponse dépendra donc des caractéristiques propres au service dont il s'agit ».¹⁷

« Selon un avis du Conseil d'État en date du 10 avril 1992, lorsque le service public de gestion des déchets ménagers et assimilés est financé par la REOM, il est qualifié de service public à caractère industriel et commercial (SPIC). Dès lors qu'elles choisissent d'instituer la REOM et donc de gérer le service comme une activité industrielle et commerciale, les collectivités sont tenues de respecter les règles d'équilibre posées par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de constituer, à cette fin, une régie dotée d'un budget spécial annexé au budget principal »¹⁸.

2.2. Analyse de la répartition des compétences entre communes, groupements à fiscalité propre et syndicats intercommunaux

L'analyse porte sur les données 2014 des départements de l'Indre (36) et de la Seine-Maritime (76).

2.2.1. La compétence est entièrement exercée au niveau intercommunal

Dans les deux départements, aucune commune n'a conservé l'exercice de la compétence « ordures ménagères » (OM), intégralement transférée à des groupements à fiscalité propre (GFP) et/ou des syndicats intercommunaux.

♦ La majorité des GFP sont désormais compétents :

Ainsi, dans l'Indre, la compétence est exercée par une CA et 13 CC sur les 17 que compte le département.

De même, en Seine-Maritime, 32 des 36 GFP sont compétents en matière de collecte et 31 le sont également en matière de traitement.

¹⁵ Redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

¹⁶ Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

¹⁷ Réponse du Ministère chargé des collectivités territoriales publiée au JO du 10/05/2012.

¹⁸ Réponse du ministère chargé des collectivités territoriales, publiée au JO du 06/03/2012.

Annexe IV

◆ **Mais l'exercice de la compétence reste principalement assumé par les syndicats intercommunaux :**

Nombre des GFP compétents adhèrent par ailleurs à un syndicat auquel ils ont transféré une partie de l'activité :

- ainsi, **en Seine-Maritime**, 25 EPCI adhèrent à un syndicat compétent en matière de traitement des OM et 8 à un syndicat compétent en matière de collecte.
- **dans l'Indre**, la CC Brenne - Val de Creuse est membre du SYMCTOM¹⁹ du Blanc tandis que le SYTOM²⁰ ne compte que des GFP pour membres : Châteauroux Métropole, la CC Val de l'Indre-Brenne et la CC du Pays d'Argenton sur Creuse.

En outre, les communes membres des EPCI non compétents ou partiellement compétents en la matière ont toutes transféré l'activité OM à des syndicats :

- **dans l'Indre :**
 - les 17 communes de la CC Marche occitane Val d'Anglin sont membres du SYMCTOM du Blanc tandis que les 16 communes membres de la CC Champagne Berrichonne (16 communes) et les 14 membres de la CC du Canton de Vatan adhèrent au SICTOM²¹.
- **en Seine-Maritime :**
 - les 7 communes composant la CC du Plateau vert, membres du SOMVAS²² pour l'essentiel d'entre elles, et du SMITVAD²³ pour la commune d'Ecalles-Alix ;
 - les 20 communes de la CC du Canton de Forges-les-Eaux, les 18 communes de la CC du Bray Normand et les 15 communes de la CC des Monts-et-de-l'Andelle sont toutes membres du SIEOM²⁴, à l'exception de cinq d'entre elles, membres du syndicat interdépartemental de gestion des ordures ménagères de l'Est et du Nord de l'Eure (SYGOM) – deux de ces communes²⁵ étant situées dans le département voisin de l'Eure.

2.2.2. **Tous les groupements compétents n'ont pas constitué de budget annexe**

- ◆ **Dans l'Indre**, 10 groupements parmi les 17 compétents ont constitué un budget annexe « collecte et traitement des ordures ménagères ».

¹⁹ Syndicat mixte pour la collecte et le traitement des ordures ménagères de la zone ouest du département

²⁰ Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères de la région de Châteauroux

²¹ Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères de Champagne berrichonne

²² Syndicat d'ordures ménagères des vallées de l'Austreberthe et de la Seine

²³ Syndicat mixte de traitement et de valorisation des déchets

²⁴ Syndicat intercommunal d'élimination des ordures ménagères

²⁵ Les communes de Bouchevilliers et Martagny

Annexe IV

Tableau 9 : Budgets annexes « OM » des GFP de l'Indre

	DRF	RRF	DRE	RRE	Population
CC PAYS BAZELLE	589 029	649 369	26 638	0	6 580
CC ARGENTON	1 737 000	1 869 797	20 665	1 839	16 170
CC LA CHATRE SAINTE-SE	1 588 785	1 817 733	85 545	4 881	17 635
CC MARCHE BERRICHONNE	604 200	651 029	37 636	0	5 952
CC VAL BOUZANNE	535 839	651 985	198 204	41 336	6 218
CC DU PAYS D'ISSOUDUN	1 690 074	2 091 450	60 863	32 205	21 924
CC LEVROUX	748 429	782 748	25 287	882	6 633
CC CHATILLONNAIS EN BERR	720 934	675 387	0	3 403	6 636
CC PAYS D'EGUZON	521 381	575 855	26 006	0	4 584
CC VAL DE L'INDRE-BRENNE	1 394 253	1 509 220	53 734	29 296	14 169
TOTAL	10 129 923	11 274 573	534 578	113 841	106 501

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

- ◆ De même, sur les 32 groupements compétents en Seine-Maritime, il n'existe que 18 budgets annexes « collecte et traitement des ordures ménagères ».

Tableau 10 : Budgets annexes « OM » des GFP de Seine-Maritime

BA-OM des EPCI	DRF	RRF	DRE	RRE	Population
CA REGION DIEPPOISE (CARD)	6 942 093	7 857 651	1 343 348	12 100	50 997
CA REGION HAVRAISE CODAH	34 727 268	39 295 068	4 884 996	1 624 468	241 860
CA ROUEN ELBEUF AUSTREBERTHE (CREA)	53 184 887	60 147 299	4 066 777	969 725	496 456
CC BLANGY SUR BRESLE	785 749	1 306 959	37 857	16 800	14 906
CC CAMPAGNE DE CAUX	1 510 113	1 933 509	146 682	38 828	15 161
CC COEUR-DE-CAUX	902 748	980 412	60 467	3 923	9 973
CC DE FECAMP	3 576 258	3 848 664	259 148	46 722	29 206
CC DES TROIS RIVIERES	1 391 647	1 309 055	212 627	18 412	14 596
CC DU BOSQ D EAWY	663 054	734 263	92 845	3 151	7 670
CC DU CANTON D AUMALE	572 334	583 622	9 662	0	7 269
CC DU MOULIN D'ECALLES	1 015 085	1 162 086	92 017	60 943	13 834
CC DU-PETIT-CAUX	125 338	559 680	23 450	0	9 015
CC ENTRE-MER-ET-LIN	741 848	742 587	1 780	2 703	5 161
CC REGION D YVETOT (CCRY)	1 947 421	2 188 059	372 362	43 316	22 669
CC SAANE ET VIENNE	1 478 993	1 502 671	10 158	0	14 242
CC SAINT-SAENS-PORTE-BRAY	657 902	592 334	45 319	0	8 960
CC VARENNE ET SCIE	816 333	806 882	29 556	29 312	7 534
CC YERVILLE PLATEAUX CAUX	872 006	850 857	76 373	13 678	11 092
Total général	111 911 076	126 401 657	11 765 423	2 884 080	980 601

Source : DGFIP.

2.3. Limites des budgets annexes pour la connaissance des coûts

Dans les deux départements et malgré l'importance des montants concernés, les budgets annexes ne reflètent pas la totalité du coût de la politique de collecte et de traitement des déchets dès lors que certains groupements n'ont pas établi de budget annexe, soit parce qu'ils sont financés par la TEOM et ne sont pas tenus de le faire, soit parce que la compétence est dévolue à un syndicat²⁶.

2.3.1. Les budgets principaux des GFP financés par la TEOM

- ◆ Dans l'Indre, les 4 EPCI qui exercent la compétence²⁷ et sont financés par la TEOM n'ont pas constitué de budget annexe.

Il faut donc lire dans leurs budgets principaux les montants correspondants à l'activité des services de collecte et de traitement des ordures ménagères.

- ◆ Il en est de même en Seine-Maritime, où sur les 18 GFP financés par la TEOM, seuls 4 ont établi un BUDGET ANNEXE en 2014.

2.3.2. Les budgets principaux des syndicats intercommunaux

Dans l'Indre, aucun des trois syndicats compétents n'a constitué de budget annexe. Il en est de même en Seine-Maritime.

Pour disposer de l'ensemble des montants financiers liés à l'activité dans le périmètre couvert par ces syndicats, il faut analyser leurs budgets principaux.

2.3.3. Les budgets principaux des collectivités membres des groupements compétents

En raison des flux croisés entre communes, GFP et syndicats, il faudrait retraiter l'ensemble des budgets pour supprimer les doubles comptes.

- ◆ Pour le département de l'Indre, ce travail implique :
 - d'effectuer tout d'abord une analyse des budgets principaux de 4 groupements (financés par la taxe) et de 47 communes pour isoler les montants consacrés à l'activité ;
 - puis de traiter les flux croisés entre les budgets de l'ensemble des EPCI (budgets annexes des EPCI financés par la redevance et budgets principaux des EPCI préalablement analysés), des BP des 47 communes également analysés et des 3 syndicats intervenant sur le secteur.
- ◆ Le même travail est à effectuer en Seine-Maritime où, pour rappel, 63 communes et 33 EPCI adhèrent à un syndicat compétent en matière de traitement et/ou collecte des OM. Il en est ainsi, par exemple, de la CC de la région d'Yvetôt, compétente en matière de collecte et de traitement, financée par la REOM sur la partie collecte (avec un budget annexe dédié) et par ailleurs membre d'un syndicat compétent en matière de traitement des déchets.

²⁶ Il est possible également que l'activité fasse l'objet d'une concession, auquel cas la création d'un budget annexe n'est pas nécessaire.

²⁷ Source : base Banatic (DGCL).

3. Contribution à l'analyse des coûts des services de transports urbains

3.1. Cadre juridique

3.1.1. Cas où un budget annexe est nécessaire

L'article L. 1221-3 du code des transports dispose que *« l'exécution du service public de transport doit être assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente »*.

Conformément aux règles applicables au SPIC, un budget annexe à celui de l'autorité organisatrice des transports est nécessaire :

- si le service est exploité par une régie dotée de la seule autonomie financière (article R. 1221-9 du code des transports) ;
- si le service a été affermé, selon la règle générale posée par l'instruction M4 (*« les opérations de recettes et de dépenses effectuées par la collectivité doivent être décrites dans un budget annexe, afin de permettre d'établir l'équilibre financier du service ou, s'il s'agit d'un groupement à vocation unique, dans le budget propre au groupement. Le budget annexe retrace donc les opérations patrimoniales, ainsi que les opérations financières effectuées avec le fermier »*).

Si le service est exploité par une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, établissement public à caractère industriel et commercial, l'activité est portée dans le budget général de cet établissement.

Si le service a fait l'objet d'une concession, aucun budget annexe n'est requis et l'analyse financière et comptable doit se lire à la fois dans le contrat de délégation et dans le budget général de l'autorité délégante.

Pour les services gérés en régie intéressée ou sous forme de gérance, *« la totalité des opérations de recettes ou de dépenses est retracée dans le budget annexe de la collectivité ou dans le budget du groupement à vocation unique »*.

Enfin, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transports peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés (article L1231-11 du Code des transports) voire, en lieu et place de ses membres, organiser des services publics réguliers et des services à la demande et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport (article L1231-12 du Code des transports).

3.1.2. L'obligation d'équilibre

L'article L. 2224-1 du CGCT dispose que *« les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses »*.

Néanmoins, l'article L. 1221-12 du code des transports prévoit que *« le financement des services de transport public régulier (de personnes) est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques Le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de*

Annexe IV

dispositions législatives particulières, notamment celles de l'article L. 1221-3, par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect [les employeurs] ».

3.2. Analyse de l'exercice de la compétence

Pour évaluer l'information apportée par les budgets annexes, cinq départements ont été sélectionnés aléatoirement parmi ceux comptant entre 1 M et 1,5 M d'habitants : le Bas-Rhin, l'Hérault, la Loire-Atlantique, la Seine-Maritime, le Var.

Les budgets annexes des collectivités et établissements publics locaux retraçant l'activité de transports de personnes²⁸ ainsi que les budgets généraux des EPIC et des syndicats chargés du service public de transport ont été isolés pour chacun de ces départements.

3.2.1. La situation de chaque département est singulière et aucune comparaison n'apparaît possible entre eux

Les recettes des budgets annexes retraçant l'activité varient de 223 M€, dans le Bas-Rhin, à moins de 90 000€ en Loire-Atlantique. Dans ce département, un seul budget annexe a été constitué (par un syndicat mixte) alors que le Var en compte 8 (5 par des communes, 2 par des EPCI-FP, un par le département).

Tableau n° 18 : Nombre et montants des budgets annexes « Transport » dans les départements sélectionnés

	Nombre	DRF	RRF	DRE	RRE
Seine-Maritime	5	180 319 204	223 068 894	74 479 270	31 859 789
Var	8	113 546 300	130 167 133	27 003 195	16 332 615
Bas-Rhin	3	122 122 903	129 731 304	12 487 059	3 999 014
Hérault	3	23 094 887	23 824 056	817 510	84 832
Loire-Atlantique	1	97 542	88 741	6 185	0

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGFIP.

3.2.2. Ces différences extrêmes s'expliquent par la constitution ou non d'un budget annexe par les EPCI à fiscalité propre

Dans trois départements, les principaux groupements disposent d'un budget annexe transport :

- en Seine-Maritime, les CA de Rouen (CREA), du Havre (CODAH) et de Dieppe (CARD) ;
- dans le Bas-Rhin, l'Eurométropole de Strasbourg (ainsi que la CC de Sélestat) ;
- dans le Var, la CA Toulon Provence Méditerranée et la CA Var Esterel Méditerranée (autour de Fréjus et Saint-Raphaël).

En revanche, dans l'Hérault, Montpellier Métropole n'en a pas établi, alors que les CA Béziers Méditerranée, du bassin de Thau (autour de Frontignan et Sète) et Hérault Méditerranée (autour d'Agde) l'ont fait.

En Loire-Atlantique, aucun groupement n'a constitué de budget annexe.

²⁸ Répertoire sous le code 13 Transports (hors ramassage scolaire, si celui-ci était individualisé) par les ordonnateurs.

3.2.3. L'absence de budget annexe ne résulte pas d'un mode de gestion particulier mais du choix des collectivités

Plusieurs des groupements ont confié la gestion à une entreprise par délégation de service public : c'est le cas par exemple de l'Eurométropole de Strasbourg, Toulon-Provence Méditerranée, la CODAH, Nantes métropole ou Montpellier Méditerranée métropole.

Or, les trois premières ont établi un budget annexe, contrairement aux deux dernières.

A compter du budget 2015, « pour une plus grande lisibilité budgétaire des transports, Montpellier Méditerranée Métropole a décidé d'individualiser, dans un budget annexe, les dépenses et recettes liées aux transports urbains »²⁹.

En revanche, Nantes métropole considère n'être pas tenue d'en établir un. La Chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire, dans son dernier rapport d'observations définitives sur la gestion de la communauté urbaine³⁰, a constaté cette lacune et rappelé que, lors de son précédent contrôle, en 2009, elle avait pourtant demandé à la collectivité de corriger ce point et que celle-ci s'y était engagée.

La collectivité a avancé les arguments suivants en réponse à la Chambre :

- la contradiction existant entre « l'idée de multiplier les budgets annexes et l'idée d'assurer une présentation consolidée de tous ces budgets » ;
- l'absence de clarté des textes ; si l'article L. 2224-1 du CGCT impose un budget, il ne dit pas qu'il s'agit nécessairement d'un budget annexe ; or, l'individualisation des comptes de l'activité est bien assurée du fait de la comptabilité par activités dont la CU s'est dotée et de la présentation budgétaire par politiques publiques/missions/programmes ;
- quant à la finalité d'un budget annexe – la vérification de l'obligation d'équilibre – elle est remise en cause par le financement externe nécessaire de l'activité Transports, permis du reste par la loi.

La collectivité considère donc le service public des transports comme un service public administratif, étant donné les caractéristiques actuelles de son financement³¹. La CRC a rappelé la réglementation mais convaincue, semble-t-il, de la pertinence de l'argumentation de la CU, elle n'a pas réitéré sa recommandation.

Il convient de noter que 27 des 37 EPCI-FP compétents pour l'organisation des transports urbains selon BANATIC pour l'activité « Organisation des transports urbains » n'ont pas constitué de budget annexe.

3.3. Limites des budgets annexes pour la connaissance des coûts

3.3.1. L'analyse de l'activité doit également prendre en compte la contribution des syndicats, d'une régie personnalisée et de certaines communes

L'un des EPCI-FP (la CA Elbeuf-Caudebec, en Seine-Maritime) a constitué une régie personnalisée pour assurer le service public des transports.

²⁹ Site Internet de Montpellier Méditerranée Métropole, <http://www.montpellier3m.fr/conna%C3%A9tre-fonctionnement/budget-et-fiscalite>.

³⁰ Notifié le 1^{er} décembre 2015 – Année 2008 et suivantes.

³¹ Réponse de la présidente de Nantes métropole du 23 novembre 2015.

Annexe IV

Par ailleurs, quatre syndicats sont compétents (un en Loire-Atlantique, dans le Bas-Rhin et l'Hérault, deux dans le Var) pour conduire l'activité, même si le Syndicat mixte des transports en commun de l'Hérault est seul à porter des montants significatifs (66 M€ de recettes et 69 M€ de dépenses).

Enfin, dans les cinq départements, huit communes ont établi des budgets annexes « Transports ».

3.3.2. Le constat peut être étendu à l'ensemble du territoire

D'après la base BANATIC, 388 EPCI-FP sont compétents en matière de transports urbains, or seuls 215 budgets annexes ont été établis par ces établissements.

Par ailleurs, 15 régies personnalisées et 129 syndicats interviennent dans ce secteur et l'activité de ces derniers est retracée soit dans un budget annexe (pour 25 d'entre eux) soit à leur budget général.

En conclusion :

- les collectivités ne sont pas tenues à l'obligation d'équilibre de ces budgets, même si les services qui les gèrent sont considérés comme des SPIC ;
- sauf à augmenter considérablement les tarifs, une subvention d'équilibre est souvent nécessaire pour financer les investissements importants qu'impose l'activité ;
- le suivi comptable et financier peut être assuré par une comptabilité analytique par activité ;
- la perte de lisibilité qui résulte de l'absence de budget annexe peut être considérée comme faible voire nulle au niveau de chaque collectivité, si cette analyse des coûts est menée et présente des garanties de fiabilité ; elle est faible au niveau national, dans la mesure où les pratiques sont diverses et hétérogènes, où un grand nombre de collectivités n'établissent pas de budget annexe pour leur service de transports urbains et où une analyse des coûts nécessiterait d'intégrer la contribution des syndicats intercommunaux et des régies personnalisées.

ANNEXE V

Liste des personnes rencontrées

Annexe V

Ministère des finances et des comptes publics

Cabinet

- Julien ROBINEAU, Conseiller

Direction du budget

- Vincent MOREAU, sous-directeur (5^{ème})
- Pierre LANOE, chef du bureau des collectivités locales
- Bureau des collectivités locales : Richard BORDIGNON, adjoint, Baptiste QUERO

Direction générale des finances publiques

- Nathalie BIQUARD, Chef du service des collectivités locales
- Adèle LIEBER, sous-directrice conseil fiscal, financier et économique des collectivités locales (CL2)
- Philippe GAC, chef du bureau Comptabilités locales (CL1B) :
- Bureau comptabilités locales : Mickael LE BOUR, Agnès GALLOT
- Renaud JAUNE, chef du bureau Conseil fiscal du secteur public local
- Bureau Conseil fiscal du secteur public local (CL2A) : Philippe ZAPPLETAL, Catherine PRIVEZ, Éric PHILIPPE, Françoise LABEUR
- Patrick AUGERAUD, chef du bureau Comptes nationaux (CE1C)
- Laurent MARTEL, sous-directeur professionnels et action en recouvrement
- Béatrice BLANES, responsable du pôle national de soutien au réseau de Montpellier
- Bernard LOUSTAUNAU, responsable du pôle national de soutien au réseau de Bordeaux
- Claire DALGARARRONDO, responsable du pôle interrégional d'apurement administratif de Rennes

Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

Cabinet

- Pierre BERGES, directeur-adjoint du cabinet
- Bruno DALLER, conseiller réforme territoriale

Direction générale des collectivités locales

- Bruno DELSOL, directeur général
- Françoise TAHERI, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- Rafaele CLAMADIEU, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière
- Anne BARETAUD, chef du bureau des concours financiers
- François PESNEAU, sous-directeur des compétences et des institutions locales

Annexe V

- Guillaume ROBITAILLE, chef du bureau des services publics locaux
- Michel DUEE, chef du département des études et des statistiques

Associations d'élus

Association des maires de France (AMF)

- André LAIGNEL, maire d'Issoudun, vice-président de l'AMF, président du comité des finances locales et de la commission Intercommunalité
- Philippe LAURENT, maire de Sceaux, président de la commission des finances et de la fiscalité locale
- Nathalie BRODIN, responsable du département finances et fiscalité locale

Assemblée des communautés de France (ADCF)

- Nicolas PORTIER, délégué général
- Claire DELPECH, responsable finances et fiscalité

France urbaine

- Olivier LANDEL, délégué général
- Franck CLAEYS, directeur économie et finances territoriales

Département de Seine-Maritime

Préfecture

- M^{me} LAQUIEZE, sous-préfète de Dieppe
- M. ELDIN, directeur des collectivités locales
- M^{me} TRANCHARD, directrice adjointe des collectivités locales
- M^{me} RENAUDINEAU, chef du bureau des finances locales

Direction départementale des finances publiques

- Monsieur GIROUDET, directeur de la gestion publique
- Monsieur NOTTEBART, adjoint au directeur de la gestion publique
- Mme HERAUD, responsable de la division collectivités locales

Communauté d'agglomération de Rouen

- Mme BOURDON, directrice financière

Communauté de commune de Yvetôt (CCRY)

- M. CHARASSIER, Président de la CCRY
- M. SCHABOWSKI, vice-président
- M^{me} LEFEBVRE, directrice générale des services
- M^{me} BEAUDOIN, responsable des finances

Commune de MAROMME

- M. ABOU-KANDIL, directeur financier

Annexe V

Département de l'Indre

Préfecture

- Alain ESPINASSE, préfet
- Nathalie VALLEIX, secrétaire générale
- Evelyne DELAIGUE, directrice de l'économie et de l'égalité des territoires
- Sylvie PINARD, chef du bureau des collectivités locales et du contrôle

Direction départementale des finances publiques

- Robert FORTE, directeur départemental

Châteauroux métropole

- Gil AVEROUS, Maire, président de Chateauroux métropole
- Nadège BAPTISTA, directrice générale des services

Département de l'Essonne

Direction départementale des finances publiques

- Lise BILLARD, directrice de la gestion publique
- Mireille COUBY, adjointe
- Céline LENFANT, chef de service secteur public local,
- Thierry MAILLET, Trésorier Evry municipale

Communauté d'agglomération d'Evry

- Bernard DIMON, directeur général des services
- Corinne CORDIER, directrice générale adjointe en charge des ressources

Ville de Paris

- Guillaume ROBERT, directeur
- Dominique FRENTZ, sous-directeur du budget
- Sophie LECOQ, chef du service de la synthèse budgétaire

Institutions bancaires

La banque postale

- Thomas ROUGIER, directeur des études
- Audrey SAVELLI, responsable des études
- Eric SIQUIER, responsable du pôle analyse, direction des risques

BPCE

- Jean-Sylvain RUGIU, directeur marché secteur public
- Edouard NOEL, responsable animation et efficacité commerciale
- Joseph SUDRY, directeur général « Ecolocale »

Annexe V

- Olivier RENOUE, directeur adjoint « Ecolocale »

Cour des comptes

Formation interchambres - finances locales

- Christian MARTIN, conseiller maître
- Perrine BIECHY, conseillère référendaire

Autres

Caisse des dépôts et consignation

- Myriam KABYLO, expert finances locales, Direction du réseau et des territoires

Association finances, gestion, évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE)

- Didier MEDORI, directeur général adjoint de la Ville de Bastia, chargé des ressources

Cabinet Michel Klopfer

- Michel KLOPFER, président

- Olivier RENOUE, directeur adjoint « Ecolocale »

Cour des comptes

Formation interchambres - finances locales

- Christian MARTIN, conseiller maître
- Perrine BIECHY, conseillère référendaire

Autres

Caisse des dépôts et consignation

- Myriam KABYLO, expert finances locales, Direction du réseau et des territoires

Association finances, gestion, évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE)

- Didier MEDORI, directeur général adjoint de la Ville de Bastia, chargé des ressources

Cabinet Michel Klopfer

- Michel KLOPFER, président

PIÈCE JOINTE

Support de présentation de la mission



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Revue de dépenses « budgets annexes des collectivités territoriales »

Avril 2016

Inspection Générale des Finances • Inspection générale de l'administration

Objectifs de la mission

- ✓ **Mieux connaître les budgets annexes**
- ✓ **Analyser la pertinence de l'outil « budget annexe »**
- ✓ **Etudier l'impact de l'inclusion des budgets annexes dans les modalités de répartition de la CRFP**
- ✓ **Faire le point sur la prise en compte des budgets annexes dans l'analyse financière des collectivités locales**
- ✓ **Se poser la question d'utiliser les budgets annexes pour analyser les coûts des politiques concernées**

Cartographie des budgets annexes

Avantages et inconvénients de l'outil « budget annexe »

Production de données financières consolidées

Limites des recherches de pistes de rationalisation des services publics locaux par le biais des budgets annexes

Cartographie des budgets annexes

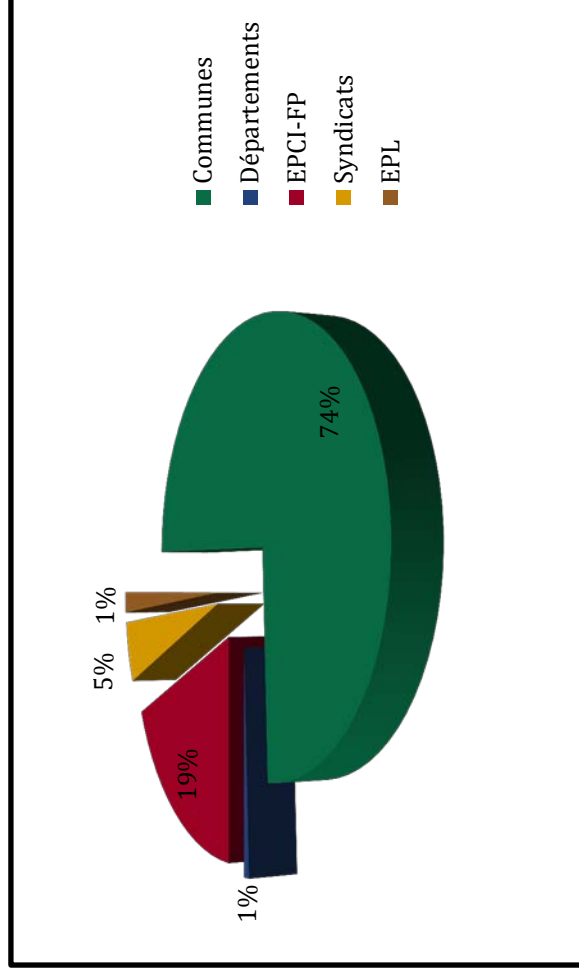
Avantages et inconvénients de l'outil « budget annexe »

Production de données financières consolidées

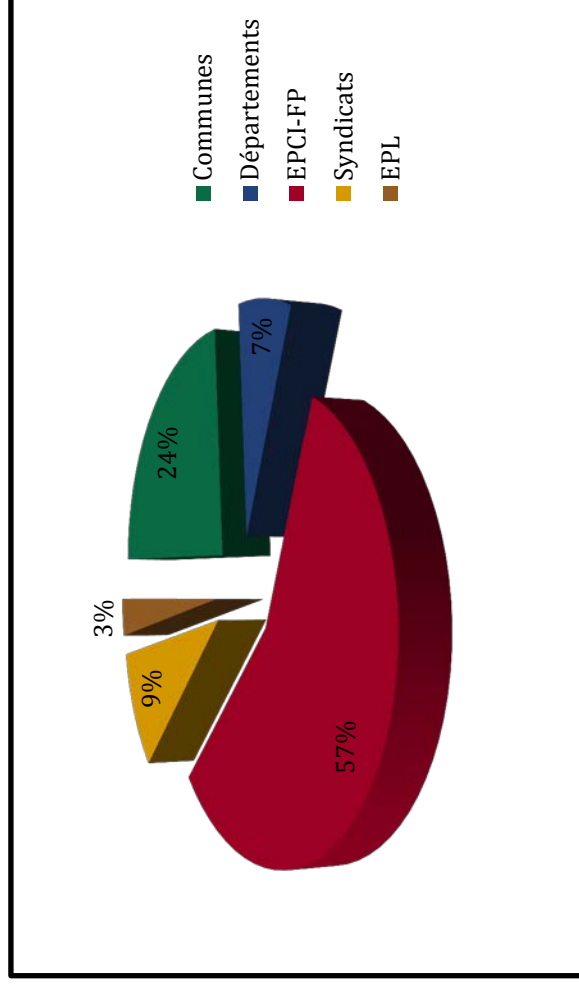
Limites des recherches de pistes de rationalisation des services publics locaux par le biais des budgets annexes

Cartographie des budgets annexes

**Sur les 48 000 budgets annexes, 74%
concernent les communes**



**Les recettes de fonctionnement
totales atteignent 19Md€, 57% au
sein des EPCI (10,8Md€)**



Périmètre : la mission a exclu les BA en M22

Cartographie des budgets annexes

Communes

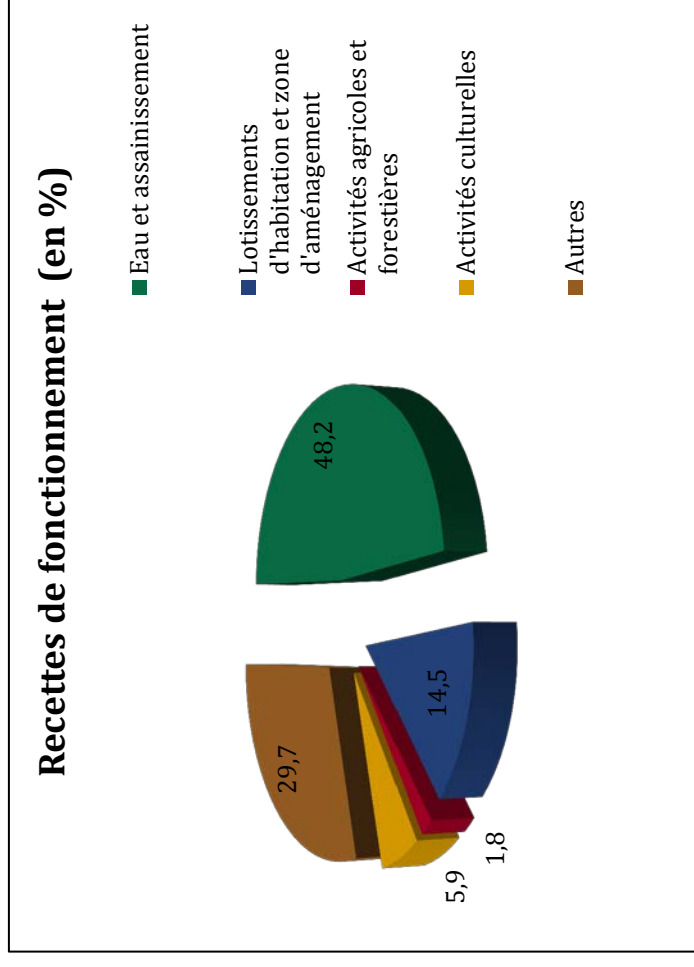
35 000 budgets annexes

3,3Md€ en dépenses (4,6% du total)

4,5Md€ en recettes (5,4% du total)

**36% de budgets annexes facultatifs
dont 40% suivent des opérations
soumises à la TVA**

**Le nb de budgets annexes et les
montants moyens de dépenses et de
recettes croissent en fonction de la
taille de la commune pour un
montant moyen de recettes de
fonctionnement de 127K€**



**48% des recettes des BA
eau/assainissement**

Cartographie des budgets annexes

EPCI

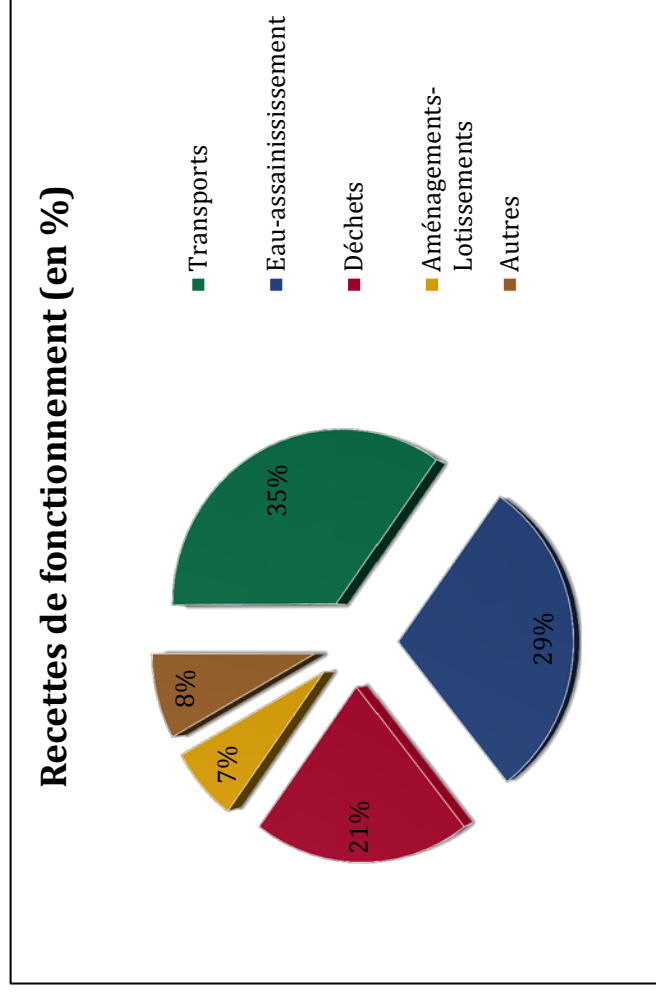
9000 budgets annexes

8,6Md€ en dépenses (29% du total)

10,8Md€ en recettes (29% du total)

25% des budgets sont facultatifs

Le nb de budgets annexes et les montants moyens de dépenses et de recettes croissent en fonction de la taille de l'EPCI pour un montant moyen de dépenses de fonctionnement de 1M€



90% des recettes concentrées sur transport, déchets, eau/assainissement, aménagement

Evolution des budgets annexes

- tendance générale à la baisse pour les communes (suppression de près de 1300 BA en 2014, 600 en 2015) et à la hausse pour les EPCI compte tenu des transferts de compétences
- pas de création opportuniste *massive* de budgets annexes
- des évolutions importantes à venir : forte diminution des budgets annexes des communes au profit des EPCI dans le cadre des transferts de compétences prévus par la loi NOTRE (18000 BA seront supprimés)

Des problèmes de fiabilité des données

- codification des activités (exemple des campings SPIC/SPA)
- problème de choix de nomenclature (M14/M4)
- renvoie à la question plus générale de la qualification de SPIC ou SPA
 - cas des déchets : SPIC ou SPA en fonction du mode de financement (REOM versus TEOM)
 - cas des transports : SPIC alors que forte subvention de fonctionnement

Propositions

Proposition 1 : fiabiliser les données sur les budgets annexes

- vérifier les données sources
- effectuer des contrôles de cohérence entre les données comptables de la DGFIP et les données sur les collectivités territoriales de la DGCL

Proposition 2 : améliorer la connaissance des budgets annexes

- clarifier la répartition des tâches entre la DGFIP (chargée des retraitements comptables) et la DGCL (chargée du traitement et de l'analyse statistique)
- définir conjointement avec la DB, la DGCL, la DGFIP les requêtes les plus fréquentes et les automatiser

Proposition 3 : partager les données financières sur les budgets avec les associations d'élus

- poursuivre la mise à disposition des données en *open data*
- partager les données financières au sein de l'observatoire des finances locales et de la gestion publique locale

Cartographie des budgets annexes

Avantages et inconvénients de l'outil « budget annexe »

Production de données financières consolidées

Limites des recherches de pistes de rationalisation des services publics locaux par le biais des budgets annexes

Avantages et inconvénients des budgets annexes

Avantages pour les collectivités

- **un outil de connaissance des coûts et identification d'une activité donnée**
- **pour les SPIC,**
- permet de vérifier l'application de la règle d'équilibre
- Et de fixer les tarifs
- **pour les SPA**
- opérations d'aménagement et de lotissement), éviter les variations au sein du BP
- autres SPA : identification d'une activité

Inconvénients

- **tous les coûts ne sont pas retracés dans les budgets annexes**
- **peu de contrôles des BA, et des questions de fiabilité**
- **lourdeur de gestion tant pour les collectivités que pour l'Etat**
- **Faute de consolidation systématique, des biais dans l'analyse de la situation financière des collectivités et notamment de leurs endettement**

Avantages et inconvénients des budgets annexes

Les avantages souvent évoqués ne sont pas toujours avérés

- **Recommandé pour suivre les activités soumises à TVA, un secteur distinct de la comptabilité suffit (possible avec les SI actuel des collectivités)**
- **Permet un débat au sein des assemblées délibérantes, qui n'est cependant pas systématique selon les collectivités**

Les budgets annexes sont un outil intéressant pour les collectivités, mais

- **Le recours au budget annexe ne doit pas être encouragé dans les cas facultatif**
- **Leur tenue doit être améliorée dans les cas obligatoires**
- **La production de données financières consolidées doit être systématisée**

Propositions

Proposition 4 : supprimer la recommandation de création des budgets annexes pour les activités soumises à TVA

Proposition 5 : supprimer progressivement le recours aux budgets annexes dans les cas non obligatoires pour les services publics administratifs au profit d'autres outils plus souples

- présentation du budget par activité
- états annexés

Proposition 6 : définir des règles uniformes pour une même politique publique, indépendamment de son caractère de SPIC et de SPA et s'assurer de la bonne tenue des budgets annexes

Proposition 7 : promouvoir la mise en place d'outils d'analyse des coûts et d'études sur les coûts de fonctionnement induits par les investissements des collectivités

- comptabilité analytique
- étude sur le fonctionnement lors d'investissement exceptionnel, voire pour tout nouvel investissement (article 107 de la loi NOTRE)

Cartographie des budgets annexes

Avantages et inconvénients de l'outil « budget annexe »

Production de données financières consolidées

Limites des recherches de pistes de rationalisation des services publics locaux par le biais des budgets annexes

Analyses financières fondées principalement sur les budgets principaux

Au niveau local

- les analyses financières des DDFIP s'appuient surtout sur les BP
- les CRC en revanche effectuent un contrôle des BP comme des BA

Au niveau national

- le rapport de l'observatoire des finances locales se focalise sur les budgets principaux
- la Cour des comptes déplore l'absence de données consolidées

Des outils de « consolidation » existent mais doivent être améliorés et partagés

- La DGFIP (CL2A) a mis au point une méthode de consolidation des données financières entre BP et BA

Analyses financières fondée principalement sur les budgets principaux

Conséquences

- pour les EPCI, 30% de la dépense n'est pas analysée
- la prise en compte des budgets annexes change les données sur les capacités d'endettement des collectivités
- les flux croisés entre budgets annexes et budgets principaux sont importants : 1,3Md€ pour les communes et 1,5Md€ pour les EPCI

Les institutions financières « consolident » les données pour analyser la situation financière des collectivités

La prise en compte des budgets annexes dans l'analyse financière est indispensable pour améliorer l'analyse mais cela ne suffit cependant pas (syndicats, SEM, etc.)

Proposition 8 : partager la méthode utilisée par la DGFIP (bureau CL2A) sur la production de données financières consolidées des budgets annexes et budgets principaux avec les associations d'élus

Proposition 9 : mieux prendre en compte les budgets annexes dans l'analyse financière

- modification des ratios SCORE (qui déterminent les seuils d'alerte) pour prendre en compte les budgets annexes
- modification de certains indicateurs des états annexes au compte administratif en prenant en compte les budgets annexes (principalement pour les ratios d'endettement)

La contribution au redressement des finances publiques (CRFP)

La répartition de la CRFP entre les communes et les EPCI est fondée sur les recettes réelles de fonctionnement du seul budget principal

- cela exclut une part importante des recettes de fonctionnement ;
- l'effort demandé dépend du poids des budgets annexes ;
- cela peut constituer une incitation à créer des budgets annexes dans les cas facultatifs (BA des services de traitement des déchets financés par la TEOM).

Les alternatives ne sont pas non plus satisfaisantes ...

- intégration des seuls SPA (évoquée par amendement parlementaire au cours de la discussion du PLF 2016) :
 - Suppose la définition du périmètre de SPA et une consolidation fiable entre BA et BP
 - Peut être source de contestation compte tenu des problèmes de fiabilités relevés
- Intégration de l'ensemble des budgets annexes (SPA et SPIC)
 - Supprime l'incitation à créer des BA
 - Crée des biais potentiels sur les choix de gestion (incitation à déléguer la gestion à un tiers), qui semblent peu avérés

... et auraient un impact sur le montant de CRFP versé par chaque collectivité, impact à relativiser en moyenne pour les communes mais qui est plus significatif pour les EPCI ; surtout l'impact peut être très important pour les collectivités prises individuellement

***In fine*, tant pour des raisons techniques que pour les difficultés à estimer l'impact d'un changement de méthode, le maintien du mode actuel est la meilleure solution ; une réflexion sur les modes de répartition de la CRFP à moyen terme, si la contribution est maintenue, est indispensable**

Cartographie des budgets annexes

Avantages et inconvénients de l'outil « budget annexe »

Production de données financières consolidées

Limites des recherches de pistes de rationalisation des services publics locaux par le biais des budgets annexes

Apport des budgets annexes à l'analyse des coûts

Sur un territoire donné, les budgets annexes ne retracent qu'une partie des politiques publiques concernées, lesquelles peuvent être également mises en œuvre par d'autres institutions

- syndicats
- délégations de service public - EPL - SPL - SEM

C'est souvent le choix d'une collectivité de créer ou pas un budget annexe

- cas de la gestion des déchets financés par la TEOM : la création d'un BA est facultative (choix de 251 EPCI)
- cas des transports urbains : des CL ne créent pas de BA (pourtant obligatoires) estimant qu'ils relèvent du SPA plus que du SPIC
- cas facultatifs : établissements culturels, touristiques, activités forestières, etc.

Il est impossible d'établir des indicateurs de coûts standards à partir des budgets annexes : les données comptables ne suffisent pas à donner des estimations sur la productivité des services concernés

- les ratios par population sont peu pertinents
- d'autres données sont indispensables : quantité d'eau produite, de déchets collectés, de repas servis, etc.

Les budgets annexes permettent cependant, s'ils sont généralisés (indépendamment des modes de gestion), de disposer de données sur l'ensemble des collectivités

- dès lors qu'un même niveau de collectivité exerce la compétence
- cf. recommandation de la mission « déchets » sur la généralisation des budgets annexes

Proposition 10 : promouvoir des systèmes de remontée d'informations par politique publique

- pour analyser la performance des services publics
- pour partager les informations avec les collectivités locales
- dans le cadre de l'observatoire des finances locales et de la gestion publique locale

Exemples

- centralisation des coûts sur la gestion des déchets par l'ADEME
- centralisation des données par le système d'information sur l'eau

L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/