

La direction générale
des Finances publiques
au service
de l'**intercommunalité**



Sommaire

Accompagner les phases clés de la vie d'un EPCI.....03

- Lors de la création de l'EPCI
- En cas de variation de périmètre
- A la dissolution

Informé sur le financement de l'EPCI.....07

- La fiscalité
- La dotation globale de fonctionnement

Mettre en place des procédures performantes pour le paiement des dépenses de l'EPCI09

- Le recours aux procédures dématérialisées
- Une mise en synergie des contrôles de la dépense
- La maîtrise des délais de paiement

Dynamiser le recouvrement des produits locaux.....13

- L'amélioration de la performance par la sécurisation juridique des conditions d'émission des titres de recettes
- Le renforcement du partenariat avec le comptable
- La modernisation d'un service de proximité : la régie de recettes
- Des procédures automatisées pour les encaissements de masse
- Une gestion en commun des impayés

Apporter un appui technique pour les opérations complexes de l'EPCI17

- Le choix des compétences exercées
- Les relations avec les communes membres
- L'exercice conjoint de compétences avec d'autres groupements
- L'EPCI joue un rôle de pilote ou de chef de file

Informé sur les données comptables et financières, réaliser des analyses et développer un partenariat21

- Des comptes valorisés
- Un appui pour l'expertise financière
- Un partenariat innovant et personnalisé

Accompagner les phases clés de la vie d'un EPCI¹

La direction générale des Finances publiques (DGFIP) est l'administration de référence en matière de comptabilité dans le secteur public local. Elle travaille en étroite partenariat avec la direction générale des Collectivités locales (DGCL) sur de nombreux sujets : finances locales, intercommunalité, etc. Votre comptable public est ainsi à même, avec l'appui de tout le réseau de la DGFIP, de vous apporter un soutien, notamment lors de certaines phases importantes de la vie d'un groupement à fiscalité propre.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a prévu l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale dont l'objet est de faire évoluer la carte intercommunale. La mise en œuvre des schémas, arrêtés par les préfets, induit depuis 2012 de nombreuses modifications au sein des intercommunalités : fusions, dissolutions, transformation, extension de compétences et de périmètres, etc.

La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 19 décembre 2013 constitue le premier volet d'une nouvelle étape de décentralisation. Cette loi permet la création d'une métropole dans les 14 plus grandes agglomérations françaises.

Lors de la création de l'EPCI

Quelles écritures comptables doivent être enregistrées dans les communes membres et au niveau de l'EPCI ?

Dès lors que les compétences sont transférées, les communes doivent mettre à disposition de l'EPCI les biens, équipements et services nécessaires à l'exercice des compétences transférées, ainsi que les droits et obligations qui y sont attachés (emprunts, subventions, contrats). La réforme des instructions budgétaires et comptables M14 (au 1^{er} janvier 2006) et M4 (au 1^{er} janvier 2008) a permis de débudgétiser ces opérations, auparavant source de complexité. Elles seront enregistrées par votre comptable en fonction des éléments que vous lui transmettez, notamment le procès-verbal de mise à disposition. L'EPCI devra dès lors assurer le remboursement des emprunts qui ont financé ces biens : la dette doit être transférée également.

1. Établissement public de coopération intercommunale.

Pour prévenir tout litige, le procès-verbal de mise à disposition, rendu obligatoire par le législateur, doit être le plus précis possible quant à la désignation des biens et accessoires transférés.

Si l'EPCI résulte de la transformation d'une structure préexistante, la nouvelle structure se substitue à la première et reprend l'actif et le passif, y compris les créances et les dettes.

Dans le cas d'une fusion ou d'une transformation, l'ensemble de l'actif et du passif des EPCI fusionnés ou transformés sera directement transféré dans les comptes du nouvel EPCI.

Les premières décisions budgétaires et les premières dépenses

Élaborer le premier budget de votre EPCI n'est pas aisé : faites-vous aider par votre comptable. Une circulaire conjointe de la DGCL et de la DGFIP² précise le fonctionnement de début d'activité des EPCI. Elle prévoit les modalités de financement et permet de régler les dépenses avant le vote du premier budget selon différents paramètres (création, fusion, extension, date de la modification, nature des EPCI concernés, etc.).

Évaluer les ressources futures de l'EPCI

C'est un volet déterminant dans la construction des premiers budgets et pour la définition des projets de l'établissement.

– Peut-on avoir une bonne estimation du montant de la dotation globale de fonctionnement qui sera allouée à l'EPCI ? Attention : les premières années, la dotation sera calculée sur la base de moyennes nationales, mais dès la 3^{ème} année elle prendra en compte les données spécifiques à votre groupement³.

– De quelle marge de manœuvre dispose-t-on en matière de fiscalité directe, selon que le régime de fiscalité professionnelle unique est adopté ou pas ?

Votre comptable peut effectuer avec vous des simulations utiles pour éclairer vos décisions. Il s'appuiera pour cela sur les outils informatiques mis à sa disposition et sera soutenu par le service de fiscalité directe locale (SFDL) départemental qui dispose de bases de données adaptées.

2. Circulaire n° NOR IOCB113561OC du 30 décembre 2011 relative aux modalités de paiement et de financement des établissements publics de coopération intercommunale nouvellement créés ou modifiés.

3. Attention : la réglementation peut évoluer en ce domaine. Votre comptable est informé de toutes les modifications en la matière.

En cas de variation de périmètre et de compétences

Dans le cadre de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale induite par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, les EPCI peuvent faire l'objet d'opération de restructuration : fusion, transformation, dissolution, variations de compétences et/ou de périmètres. Pour ces processus délicats, un conseil comptable, budgétaire, financier et fiscal de la part de votre comptable peut être précieux.

Quelles écritures comptables doivent être enregistrées dans les communes membres et au niveau de l'EPCI ?

Comme lors de la création du groupement, des biens sont, en cas d'augmentation du périmètre intercommunal, transférés (mis à disposition) par les communes à l'EPCI. Le dispositif inverse intervient en cas de retrait d'une commune ou de réduction des compétences.

Faites-vous aider par votre comptable pour traduire dans la comptabilité de l'EPCI les conséquences patrimoniales de ces décisions et évaluer, dans la mesure du possible, leur impact financier. Appuyé au niveau départemental par le service de fiscalité directe locale, il est en mesure d'évaluer les conséquences financières d'une modification du périmètre de l'EPCI. Vous pouvez aussi demander à votre comptable de participer, en tant qu'expert, à la commission d'évaluation des charges qui devra être réunie pour identifier les charges transférées à l'occasion de la modification du périmètre.

À la dissolution

Différentes circonstances peuvent provoquer la dissolution de l'EPCI : échéance du terme fixé dans les statuts, demande des communes membres ou encore absorption dans un EPCI de niveau supérieur.

Comment apurer les comptes de l'EPCI ?

Une ou plusieurs structures vont reprendre le patrimoine de l'EPCI : actifs, dettes, créances, passif. Pour quelles valeurs ? Comment procéder sur le plan budgétaire ? Sur le plan comptable ? Y aura-t-il nomination d'un liquidateur par le préfet ?

Les résultats doivent également être répartis. Comment les calculer ? Comment opérer effectivement le transfert ? Votre comptable peut vous aider à répondre à ces questions.

Pour un dénouement plus rapide, les arrêtés et décisions des assemblées délibérantes relatifs à la dissolution devront définir de manière cohérente le sort des biens et accessoires acquis ou réalisés en propre par l'EPCI. Les clés de répartition éventuellement retenues prendront en compte le passif (emprunts) des bilans de clôture.

Informer sur le financement de l'EPCI

La fiscalité

Quelles sont les formes de fiscalité possibles pour un EPCI ?

La loi attribue à chaque catégorie d'EPCI sa forme de fiscalité :

- la fiscalité additionnelle est attribuée aux communautés de communes (mais elles peuvent opter pour la fiscalité professionnelle unique) : l'EPCI perçoit une part des recettes des 4 taxes¹ ainsi qu'une part de la CVAE, des IFER et de la TASCOM le cas échéant ;
- la fiscalité professionnelle unique (FPU) est attribuée aux communautés d'agglomération et communautés urbaines qui perçoivent la totalité du produit de la cotisation économique territoriale ainsi que la TASCOM. Les choix faits par l'EPCI ont des conséquences importantes, pour l'année en cours comme pour les années à venir. Les connaissez-vous ? Les avez-vous toutes analysées ?

Votre comptable peut vous conseiller et vous faire part des expériences de même nature au niveau local et des évolutions qu'elles ont entraînées. Il peut, en liaison avec le service fiscalité directe locale (SFDL) implanté dans chaque département, effectuer pour vous des simulations des divers régimes de fiscalité, du choix des abattements et exonérations, du niveau des taux, des variations de périmètre, etc.

La dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des EPCI résulte d'un calcul particulier.

Comment se calcule-t-elle ? Comment évolue-t-elle ? Quelle est l'incidence de la situation de l'EPCI par rapport aux autres EPCI de sa catégorie ?

La DGF des EPCI a-t-elle fait l'objet de réformes récentes et quelles en sont les conséquences sur les finances de votre EPCI ? Comment calculer l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire ? Comment évaluer les charges transférées ?

Outre ses conseils, votre comptable pourra vous apporter des éléments chiffrés tirés de sa comptabilité pour vous aider à estimer le plus fidèlement possible les charges transférées. Vous pouvez à cet effet lui demander de participer en tant qu'expert à la commission d'évaluation des charges transférées.

1. Cotisation foncière des entreprises, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non-bâties, taxe d'habitation.

Mettre en place des procédures performantes pour le paiement des dépenses de l'EPCI

L'impact sur le tissu économique local des dépenses publiques initiées par les structures intercommunales est souvent significatif. Il est donc nécessaire que le circuit de paiement soit efficace et moderne, afin de répondre totalement aux besoins des partenaires et fournisseurs des EPCI.

Le recours aux procédures dématérialisées

Des informations précises et divers documents ou formulaires sont téléchargeables à partir du site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr. Votre comptable pourra les compléter, avec l'appui des correspondants monétique départementaux.

Le paiement des dépenses par prélèvement

Certaines dépenses répétitives (redevances d'eau, factures d'électricité ou de gaz, factures de télécommunications, etc.) peuvent être payées par prélèvement automatique sur le compte Banque de France du comptable public de l'établissement intercommunal ou sur le compte de dépôts de fonds au Trésor d'une régie d'avances.

Les EPCI qui souhaitent utiliser le prélèvement comme mode de règlement de leurs dépenses doivent s'adresser à leur comptable public pour connaître les dépenses éligibles, ainsi que les règles et modalités pratique d'utilisation du prélèvement.

Le paiement, par un régisseur, des dépenses par carte bancaire

Le régisseur d'avances de l'EPCI dispose d'un compte de dépôt de fonds au Trésor. Une carte bancaire délivrée par la DGFIP peut être adossée à ce compte. Ainsi, le régisseur pourra régler au moyen de sa carte bancaire les dépenses prévues dans l'acte constitutif de la régie.

La délivrance d'une carte bancaire par la DGFIP donne lieu à prélèvement d'une cotisation annuelle. Le régisseur est responsable de l'utilisation de la carte qui lui est délivrée (non divulgation du code confidentiel) et de sa conservation en lieu sûr.

Le paiement des dépenses par carte d'achat

Certains achats sont très répétitifs et portent sur de petits montants. Pour ce type de dépenses, le système de la carte d'achat permet de simplifier l'ensemble de la chaîne, depuis la commande jusqu'au paiement.

À l'aide d'une carte d'achat émise par un établissement bancaire, le délégué de l'ordonnateur, dûment habilité, peut passer des commandes auprès de fournisseurs (de proximité ou à distance) préalablement référencés. Un relevé informatique périodique sert ensuite de justificatif aux contrôles habituels et permet ultérieurement un règlement global. Votre comptable vous mettra en relation avec des correspondants spécialisés, qui vous aideront à évaluer l'impact de ce moyen de paiement, puis à le mettre en place.

Une mise en synergie des contrôles de la dépense

Le contrôle partenarial de la dépense

Les services ordonnateurs et comptables effectuent, chacun de leur côté, avec des finalités différentes, des contrôles successifs sur les mêmes dépenses. Or, dans certains cas, il peut y avoir redondance. Par ailleurs, lorsqu'il apparaît que pour certaines dépenses le contrôle interne de l'établissement est fiable et performant, il est possible d'adapter en conséquence l'intervention du comptable et ainsi d'accélérer le traitement de ces dépenses et leur délai de règlement.

Un arrêté du 11 mai 2011 a conféré un fondement textuel au dispositif de "contrôle allégé en partenariat" (CAP). Il prévoit la possibilité de mettre en place une convention de CAP entre l'ordonnateur et le comptable. Préalablement à cela, une équipe mixte, composée de responsables de missions pour votre établissement et la trésorerie compétente, élabore un rapport conjoint de diagnostic visant à analyser les risques potentiels pour l'ensemble de la chaîne de dépense considérée, depuis la réception de la facture ou de la pièce attestant des droits dans vos services jusqu'au paiement du mandat par le comptable.

La convention de CAP est conclue pour une catégorie de dépense et détermine un contrôle allégé par le comptable en la matière, donc un paiement plus rapide des mandats. Elle est basée sur des engagements réciproques et conjoints de la part des deux parties dans l'optique partagée d'amélioration et de fiabilisation de la chaîne de la dépense dans son ensemble : par exemple, l'ordonnateur pour formaliser ses procédures et maintenir le niveau de qualité des contrôles internes à la collectivité, le comptable pour alléger ses contrôles (par sondage, a posteriori, etc.).

En fonction des conclusions de la mission de diagnostic, l'ordonnateur peut être dispensé de produire les pièces justificatives des mandats inférieurs à un seuil prédéfini, en respectant le seuil réglementaire de 1000 euros pour les dépenses de fonctionnement et 2000 euros pour les dépenses de personnel et les dépenses liées à l'exercice de fonctions électives ou de représentation. Cette démarche peut porter sur différentes natures de dépense : la paye, le remboursement des frais de déplacement, les loyers, les marchés sans formalité, etc. Discutez-en avec votre comptable.

La maîtrise des délais de paiement

S'organiser pour assurer un paiement rapide des fournisseurs et prestataires de l'EPCI

Les délais réglementaires de paiement sont stricts : ils découlent de l'article 98 du code des marchés publics et du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, parfois du code de commerce (exemple : pour les denrées périssables). Les respecter suppose de bien connaître leur durée et leur mode de calcul : à partir de quand débutent-ils ? Le délai court-il si la demande du fournisseur n'est pas complète, ou pas conforme ? Que se passe-t-il lorsqu'un maître d'oeuvre intervient ? En cas de sous-traitance ?

Votre comptable vous éclairera, si besoin, sur tous ces points.

Attention, le délai maximal est aussi global, puisqu'il inclut d'une part l'intervention de la collectivité et d'autre part celle du comptable. Pour le respecter, il est possible de s'organiser. La maîtrise du délai de paiement implique des circuits financiers optimisés et un partenariat étroit entre l'ordonnateur et le comptable. Il est recommandé aux différents acteurs de la chaîne de dépense de procéder en commun à un examen et à une évaluation de leur organisation et leurs procédures. Dans ce cadre, un délai de règlement conventionnel pourra être prévu contractuellement avec le comptable afin de déterminer d'un commun accord vos délais d'intervention respectifs.

Vous pouvez ainsi, en partenariat avec votre comptable public, envisager :

- un lissage des dépenses et des mandatements tout au long de l'année ;
- un meilleur suivi de l'engagement des dépenses ;
- un suivi quotidien de la trésorerie et la mise en place d'une gestion prévisionnelle ;
- un dispositif « d'urgence » pour accélérer le traitement de certaines dépenses ;
- une réflexion en amont sur certaines opérations complexes, qui pourraient, sinon, poser problème au moment du visa par le comptable, etc. ;
- la mobilisation de moyens spécifiques d'exécution de certaines dépenses (prélèvement automatique, régies d'avance, carte d'achat, etc.

Dynamiser le recouvrement des produits locaux

Les EPCI mettent en œuvre des compétences qui, pour beaucoup, relèvent de services publics industriels ou commerciaux ou, plus généralement, donnent lieu à la perception de tarifications de services rendus, produits de cessions ou de locations. C'est le cas dans les domaines du transport, de l'eau et de l'assainissement, et des activités d'aménagement économique notamment.

L'amélioration de la performance par la sécurisation juridique des conditions d'émission des titres de recettes

L'efficacité et la sécurité juridique du recouvrement des produits locaux sont conditionnées par le respect, par les ordonnateurs locaux, de certaines règles de formalisation des ordres de recouvrer transmis aux comptables publics et des avis de sommes à payer adressés aux débiteurs. Une circulaire du 21 mars 2011, issue d'une concertation avec les associations nationales d'élus locaux, rappelle les règles de présentation de ces documents.

L'objectif est d'accroître autant que possible la performance du recouvrement des produits de votre structure et de simplifier les tâches tant de vos services que de ceux du comptable de la direction générale des Finances publiques dans la mise en œuvre de la chaîne de la recette, de la constatation de la créance jusqu'à son recouvrement. Votre comptable est à votre disposition pour vous appuyer.

Le renforcement du partenariat avec le comptable

L'efficacité du recouvrement des produits de votre établissement suppose une coordination optimale des procédures respectives mises en œuvre par vos services et par ceux du comptable, avec des échanges riches et réguliers d'informations. L'amélioration et la simplification des procédures existantes passe par l'approfondissement du partenariat qu'ils sont incités à nouer ensemble.

A cet effet, une "charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics" a été publiée en mars 2011. Cette charte a été élaborée sur la base de l'analyse des procédures de recettes, de bout en bout (de l'ordonnateur jusqu'au comptable), par un groupe de travail auquel ont participé les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux. Sur la base des meilleures pratiques identifiées sur le terrain et analysées par les membres du groupe de travail national, la charte recense 22 axes complémentaires d'amélioration potentielle du recouvrement des

produits locaux, en les évaluant en fonction des enjeux notamment financiers et en les axant sur les cycles de vie de la créance (constatation – recouvrement – pilotage et régularisations).

Votre comptable est à votre disposition pour l'identification des marges de progrès et la détermination des solutions les plus appropriées.

La modernisation d'un service de proximité : la régie de recettes

La régie présente des avantages importants car elle permet de faciliter l'accès des usagers au service, mais aussi d'encaisser les recettes dès que le service a été rendu (concomitance avec la prestation), donc d'abonder rapidement la trésorerie de la collectivité.

Le réseau de la direction générale des Finances publiques propose un appui aux collectivités lors de la création puis au cours du fonctionnement des régies, notamment en facilitant le recours aux moyens modernes de paiement (prélèvement, carte bancaire, paiement sur Internet, etc.). Par ailleurs, l'informatisation des régies à grande volumétrie peut permettre la disparition des tickets, grâce à la mise en place d'une billetterie, et aller jusqu'à la tenue de leur comptabilité, susceptible d'être interfacée avec l'application du comptable. La gestion des encaissements est d'autant plus facilitée par l'ouverture d'un compte de dépôts de fonds au Trésor au nom de la régie.

Votre comptable vous guidera sur les formalités à respecter et les diverses possibilités offertes et vous proposera un guide pratique à l'intention des régisseurs. Ce guide et divers documents ou formulaires sont téléchargeables à partir du site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr.

Des procédures automatisées pour les encaissements de masse

La carte bancaire

Moyen de paiement préféré des Français en raison de sa simplicité et de sa sécurité, la carte bancaire est particulièrement adaptée aux paiements occasionnels de montants moyens, notamment dans les domaines du tourisme et des activités scolaires, culturelles et sportives (cantines, piscines, musées, campings, etc.).

L'installation de ce mode d'encaissement permet ainsi de proposer une solution de paiement sur place (terminal de paiement électronique) ou à distance (par internet, par téléphone, ou par correspondance). Pour le paiement par Internet des titres de recettes, la DGFIP met à la disposition de votre établissement le dispositif TIPI (Titres Payables par Internet) qui permet à l'usager de payer en ligne 24h/24 et 7j/7.

L'adhésion au système d'encaissement par carte bancaire s'effectue par l'intermédiaire du comptable public. Il donne lieu à application d'une commission par la DGFIP (tarification à demander localement auprès de la DDFIP).

Le titre interbancaire de paiement (TIP)

Le TIP est un moyen de paiement qui permet au créancier de bénéficier de l'initiative de la mise en recouvrement de ses créances et au débiteur de conserver la maîtrise de son règlement.

La DGFIP assure l'ensemble des procédures techniques de traitement des TIP, par le biais de ses centres d'encaissement.

Si vous envisagez la mise en place du TIP, pour les recettes d'une grande volumétrie à caractère répétitif, prenez contact avec votre comptable. Au vu des éléments fournis par ce dernier, il convient d'effectuer une étude approfondie relative tant à la nature des créances à recouvrer qu'aux conditions financières et techniques attachées à ce moyen de paiement.

Le prélèvement automatique

Le prélèvement est, à l'instar du TIP, un mode d'encaissement adapté aux créances nombreuses et répétitives (redevances d'eau, par exemple). Il peut être utilisé soit en paiement d'une facture (ponctuel), soit en paiement automatique et régulier sur la base d'un échéancier (récurrent).

Pour l'usager, le prélèvement permet de se dégager des tâches matérielles liées au règlement. Pour l'EPCI, ce mode de recouvrement permet d'améliorer la gestion de trésorerie en assurant des flux financiers réguliers à dates choisies et connues.

Votre comptable vous indiquera les démarches préalables à la mise en place du dispositif et les spécificités techniques à respecter.

Une gestion en commun des impayés

Organiser le recouvrement précontentieux et contentieux

La charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, citée plus haut, comporte un certain nombre de préconisations pouvant utilement s'appliquer à la chaîne de la recette de votre structure. Particulièrement, en matière de gestion des impayés, lorsque le recouvrement n'intervient pas spontanément :

- à partir des informations données par votre comptable quant aux sommes non réglées, il vous revient de lui signaler les éventuelles réclamations en cours et de mettre en œuvre les actions d'accompagnement de l'usager qui pourraient s'avérer souhaitables ;
- en vue d'assurer une parfaite information du débiteur et de limiter les démarches de ce dernier pour obtenir des renseignements, ce qui retarde d'autant son paiement, il convient de lui adresser un avis des sommes à payer mentionnant de façon suffisamment simple et explicite des informations minimales (coordonnées de l'organisme et du comptable, moyens de paiement disponibles, etc.) ;
- vous pouvez mettre en place une « régie prolongée », qui permet au régisseur d'adresser les demandes de paiement en l'absence de règlement au comptant et de limiter l'émission de titres individuels aux cas où le débiteur ne se serait pas acquitté de sa dette ;
- pour le recouvrement de ces produits, qui s'effectue comme en matière de contributions directes, la collectivité bénéficie de l'avantage que procure le droit de communication exercé par les comptables publics (connaissance de l'employeur, etc.) et de procédures contentieuses simplifiées, comme l'opposition à tiers détenteur ;
- les poursuites sont à mettre en œuvre de façon concertée, selon un dispositif élaboré avec votre comptable : autorisation permanente pour certains actes, seuils d'admission en non-valeur, etc.

Mettre à niveau la comptabilité pour qu'elle rende compte de la situation du recouvrement

Lorsque le recouvrement de la créance s'avère compromis, voire impossible, les échanges avec votre comptable permettront :

- d'identifier les créances à provisionner ou à passer en charge si elles sont devenues irrécouvrables ;
- de prévoir dans le budget ou par délibération modificative les crédits nécessaires ;
- d'enregistrer les opérations comptables correspondantes.

Apporter un appui technique pour les opérations complexes de l'EPCI

Le choix des compétences exercées

Comment gérer certaines compétences comme celles des ordures ménagères, des transports, du développement économique ?

Le choix de certaines compétences se traduit par des opérations comptables complexes. Ainsi, l'exercice de compétences à caractère industriel et commercial, ou assujetties à la TVA, nécessite l'ouverture d'un budget annexe spécifique pour le service. Votre comptable pourra vous aider dans vos choix de gestion en vous exposant la réglementation existante, ainsi que les montages budgétaires et comptables :

- les ordures ménagères se gèrent différemment selon qu'elles sont financées par la taxe ou par la redevance : dans le premier cas, c'est un service administratif, dans le second cas, c'est un service industriel et commercial, avec ouverture d'un budget annexe équilibré par les tarifs. Votre comptable vous conseillera dans l'élaboration du budget et la comptabilité de ce service. Lorsqu'un EPCI reprend cette compétence, il doit aussi définir une politique tarifaire, opter pour la gestion directe ou déléguée ;
- les services de transport sont aussi des services industriels et commerciaux, qui suivent ces mêmes règles ; de plus, ils sont assujettis à la TVA ;
- en matière de développement économique, l'aide aux entreprises est encadrée par la réglementation nationale et européenne et nécessite un compte-rendu de l'emploi des fonds. Le comptable peut vous conseiller sur les limites et les modalités de ce mode d'intervention.

Les questions à trancher avant de monter et gérer un budget annexe

- Dans quel cas un budget annexe est-il obligatoire ?
- Un service assujetti à la TVA peut-il être géré sans budget annexe ? Sous quelles conditions et avec quelles contraintes ? Quelle est alors la meilleure solution ?
- Un budget annexe peut-il recevoir une subvention du budget principal ? Et d'un financeur extérieur ? Sous quelles conditions ? Et quelles sont les conséquences sur la récupération de TVA si le budget annexe y est assujetti ?
- Quels sont les chapitres et articles à ouvrir dans un budget annexe ? Comment l'équilibrer ? Quelle est la nomenclature applicable ?

Votre comptable vous aidera à rechercher les textes législatifs et réglementaires applicables, à établir votre budget annexe, à déterminer les incidences de sa création sur le budget principal et à identifier les flux réciproques : refacturation de charges du budget principal au budget annexe, subventions éventuelles, avances ou répercussion de la quote-part d'emprunt, etc. Il vous conseillera sur les conséquences fiscales qui s'attachent aux décisions de l'EPCI : recettes assujetties ou non, prorata fiscal et déduction de la TVA décaissée.

Quand et comment tenir une comptabilité de stock ?

- Savez-vous que la réalisation de zones artisanales, industrielles, d'activité, peut nécessiter la tenue d'une comptabilité de stocks, permettant de déterminer la valeur des lots destinés à la revente ?
- Comment se calcule la valeur des lots et quelles dépenses peut-on y intégrer ?

Le comptable vous aidera à mettre en place cette comptabilité, vous conseillera sur la budgétisation de ces opérations, le financement et le déroulement de la procédure jusqu'à la revente. Il vous assistera pour la clôture des opérations du budget annexe.

Les relations avec les communes membres

Certaines relations de l'EPCI avec ses communes membres nécessitent des transcriptions budgétaires et comptables

- La mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences est rendue obligatoire par la loi. Comment déterminer la valeur des biens ? Comment rédiger le procès-verbal de mise à disposition ? Votre comptable pourra vous assister dans la tenue de votre inventaire.
- Les prestations réciproques entre l'EPCI et ses communes membres sont encadrées par la loi. Comment les transcrire budgétairement et comptablement ? Dans quelles conditions l'EPCI peut-il légalement y recourir ?
- Quel contenu peut-on donner à une convention de prestation et comment la rédiger ?
- L'EPCI peut-il verser des fonds de concours ou des subventions d'équipement à ses communes membres ? Sous quelles conditions et dans quelles limites ?
- Les communes peuvent-elles mettre leurs moyens en commun en confiant à l'EPCI certaines tâches administratives à réaliser pour leur compte ? Comment gérer ces services « mutualisés » ? Comment les financer ?

Votre comptable vous éclairera sur tous ces points et vous exposera la réglementation pour sécuriser votre action.

L'exercice conjoint de compétences avec d'autres groupements

Qui fait quoi ? Et comment ?

Lorsque l'EPCI appartient lui-même à d'autres groupements exerçant une compétence identique, comment se répartit son exercice ? Qui doit supporter la dépense et recueillir le financement ? Comment se traduisent les relations entre l'EPCI et ses syndicats mixtes ? Dans quel cas y a-t-il dissolution et dans quel cas y a-t-il représentation-substitution ?

Faites appel aux conseils de votre comptable pour traiter toutes ces opérations.

L'EPCI joue un rôle de pilote ou de chef de file

Qu'est-ce qu'un chef de file ? Quelles sont ses obligations ?

Dans le cadre de la politique de la ville ou dans le cadre des projets européens, il arrive que l'EPCI soit chargé d'animer ou de coordonner une action et d'en répartir les financements. Il faut alors déterminer le moyen de transcrire budgétairement et comptablement ces dépenses, pour rendre compte aux financeurs de l'emploi des fonds. Votre comptable vous aidera à gérer ces opérations et à les comptabiliser.

Informer sur les données comptables et financières, réaliser des analyses et développer un partenariat

Votre comptable s'appuie sur le réseau de la direction générale des Finances publiques, en recourant à des compétences spécialisées et à des outils informatiques élaborés pour répondre aux besoins des collectivités locales. Ainsi, vous pouvez disposer d'informations synthétiques sur les principaux agrégats ou ratios financiers de votre établissement intercommunal et les comparer à des moyennes calculées à partir des bases de données, mais aussi bénéficier d'analyses financières ou de travaux d'expertise personnalisés.

Des comptes valorisés

Des fiches de situation financière

Rapidement après la clôture de leurs comptes, les différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre bénéficient d'un document synthétique remis par leur comptable, qui retrace leurs principales caractéristiques financières de l'exercice comme la structure des dépenses de fonctionnement, le niveau de l'endettement, l'importance de l'autofinancement, etc. Une mise en perspective est proposée avec les moyennes nationales ou régionales (en euros par habitant) calculées pour l'ensemble des EPCI de la catégorie. Ce document synthétique, aussi appelé fiche AEF (analyse des équilibres financiers fondamentaux), présente également un volet fiscal étoffé. Cette partie comporte ainsi, par exemple, des données détaillées sur les réductions de bases décidées par la structure.

Pour compléter la vision de leur situation financière, les EPCI à fiscalité propre disposent d'un autre document synthétique également remis par leur comptable qui retrace les principales données financières consolidées du budget principal et des budgets annexes de la structure. En effet, le poids des budgets annexes est souvent important dans les structures intercommunales à fiscalité propre (30 à 40 % en moyenne). Bien entendu, les doublons liés aux « opérations réciproques » entre les différents budgets sont neutralisés par retraitement de la comptabilité (ce sont les mêmes méthodes que pour les entités qui relèvent du plan comptable général).

Ces fiches permettent de nourrir la réflexion, voire des études complémentaires : beaucoup de raisons peuvent expliquer les valeurs atteintes. Votre comptable pourra vous aider à rechercher et analyser les causes de la situation décrite par les comptes dans le cadre d'une analyse financière.

Analyser la situation financière de l'EPCI

Il est important de bien cerner la situation financière d'un EPCI et de connaître ses marges de manœuvre réelles pour prendre des décisions importantes ou pour éclairer le processus d'adoption du budget.

Le comptable public peut, en liaison avec l'établissement, faire une analyse financière des données consolidées de tous ses budgets. Au-delà du diagnostic sur la situation financière actuelle de l'EPCI, il s'agit d'identifier ensemble les forces et les faiblesses qui caractérisent la structure financière de l'établissement.

Un appui pour l'expertise financière

L'analyse financière prospective

L'analyse prospective procède d'une démarche conjointe de l'ordonnateur et de son comptable. À partir des hypothèses d'évolution et du programme de réalisations que le responsable local souhaite voir tester, le comptable procède à des simulations. Des scénarios de financement sont élaborés en fonction de la capacité de financement dégagée, de la ressource fiscale mobilisable dans le respect des règles et des contraintes d'endettement. Plusieurs ratios de sécurité sont observés durant les simulations, notamment ceux qui rapportent l'encours de dette aux produits réels de fonctionnement et à la capacité d'autofinancement.

Prendre en compte les risques « périphériques »

De façon plus ambitieuse, il est aussi possible de constituer une équipe mixte d'analystes composée de représentants de l'EPCI et de la DGFIP pour réaliser une analyse des risques susceptibles d'être générés par les satellites et partenaires de la structure et pour évaluer leur impact sur ses marges de manœuvre. Pour ce faire, la DGFIP a élaboré, en partenariat étroit avec un certain nombre de collectivités et plusieurs des associations qui les représentent, un guide méthodologique en ligne sur le site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr.

Agréger les données financières sur le territoire intercommunal

Au-delà de la situation individuelle de l'EPCI à fiscalité propre, il importe de situer son action sur le territoire où elle s'exerce, en partenariat avec les communes membres. De ce fait, l'élaboration sur un territoire donné d'une information agrégée portant sur les principales données comptables, financières ou fiscales, et retraçant la participation de chaque strate de collectivité, est une solution qui permet d'offrir une vision globale des finances du territoire, tant au citoyen qu'aux décideurs locaux.

Aussi la DGFIP produit-elle des données agrégées pour l'ensemble des territoires intercommunaux. Les montants agrégés sont obtenus par addition des données des communes membres et de la structure intercommunale, sans définir d'entité consolidante. Ils tiennent aussi compte des interactions entre les différentes structures. En effet, en l'absence de retraitement approprié, les mutualisations de moyens ou de personnel, les prestations pour le compte de l'autre échelon - souvent liées à une volonté de rationalisation de la dépense publique au niveau du territoire - se traduisent par une majoration des montants agrégés. Le retraitement comptable de ces opérations nouées au sein du territoire intercommunal est désormais possible, puisque depuis le 1^{er} janvier 2010, des comptes dédiés ont été créés dans la nomenclature M14. Un guide d'utilisation¹ de ces comptes est disponible sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr.

Un partenariat innovant et personnalisé

Élaborer et mettre en œuvre une convention de services comptable et financier

Pour les communautés urbaines, les métropoles et les plus grandes communautés d'agglomération, la DGFIP propose un partenariat personnalisé, formalisé dans une convention de services comptable et financier, dont le contenu, toujours innovant, varie en fonction de la situation, du contexte et des besoins de l'EPCI. Les actions relevant de ce partenariat visent à moderniser en profondeur les procédures en mettant l'accent sur :

- le rapprochement des services, y compris au plan informatique ;
- l'analyse et la reconfiguration des grandes chaînes de travail (rationalisation des procédures administratives, mise en place des moyens modernes de paiement et implantation de la monétique pour encaisser les recettes ou pour payer les dépenses, ou encore dématérialisation progressive de certaines pièces et procédures comptables) ;
- l'enrichissement des informations comptables et financières pour éclairer les décisions importantes de l'EPCI, apporter une expertise juridique et financière sur différents domaines, comme un projet d'investissements, la gestion de la trésorerie, etc.

1. "Pour une vision agrégée des données financières des territoires intercommunaux"

Élaborer et mettre en oeuvre un engagement partenarial

Pour les structures regroupant moins de 100 000 habitants, l'engagement partenarial permet de personnaliser les actions jugées prioritaires et de formaliser le partenariat qui s'organise autour de quatre axes :

- faciliter la vie de l'ordonnateur en développant, en enrichissant et en dématérialisant les échanges ;
- améliorer l'efficacité des procédures : maîtriser les délais de paiement et améliorer les conditions de recouvrement en modernisant et en optimisant les chaînes de recettes et de dépenses ;
- offrir une meilleure lisibilité des comptes aux décideurs locaux en améliorant la qualité comptable ;
- développer l'expertise comptable, fiscale, financière et domaniale au service de ces mêmes responsables.

Le tableau de bord de l' élu au service de la performance de la gestion publique

Le tableau de bord de l' élu permet aux ordonnateurs, via un portail Internet dénommé "Portail de la gestion publique" et après habilitation par le comptable, d'accéder à des indicateurs relatifs à la gestion financière de leur collectivité ou établissement public.

Il s'inscrit dans une logique partenariale visant à améliorer la performance de l'ensemble de la chaîne comptable et financière. La restitution directe, automatisée et mensuelle d'indicateurs de gestion comme le délai global de paiement des dépenses, le taux de recouvrement, le montant moyen des actes de poursuites, le suivi des opérations provisoires de dépenses et de recettes ou encore le taux de consommation des crédits contribue à la meilleure information des ordonnateurs sur les impératifs de gestion de leur collectivité ainsi qu'à un pilotage partagé des procédures de dépenses, de recettes et de comptabilité.

