

ANALYSE FINANCIÈRE/ OPÉRATIONNELLE DES SERVICES PUBLICS COMMUNAUX

Cette note développe une approche analytique pour répondre à deux questions sur les services publics produits par une commune, à savoir :

- Combien coûtent les différents services publics proposés par une commune, au plan global et par unité d'œuvre ?
- Comment se comparent ces coûts entre communes a priori comparables ?

Elle expose la méthodologie appliquée pour y répondre, et illustre les résultats pour la commune de Boisemont.

I) Méthodologie et premiers résultats d'analyse financière / opérationnelle des services publics communaux

La mission principale d'une commune est de produire des services pour les citoyens, tels que les écoles, crèches, voirie, transport public... Pour ce faire, elle engage des dépenses, de fonctionnement ou d'investissement.

Elle doit par ailleurs le faire en obéissant un certain nombre de règles légales / administratives, ce pour quoi elle doit également engager des dépenses.

Aujourd'hui, les citoyens (et peut-être les élus) n'ont pas une idée claire de ce que coûtent les services publics produits, ni ce qui est précisément produit, en quantité et qualité, face à ces dépenses. Une approche standard est disponible pour éclairer ces questions : la comptabilité analytique.

Cela consiste à :

- Identifier les services dont on veut mesurer le coût,
- Calculer leur coût total à partir des éléments budgétaires. Cette phase implique d'identifier les coûts clairement induits par le service d'intérêt, puis à identifier les coûts qui peuvent/ doivent être répartis sur les différents services (exemple salaire d'un DGS) et proposer une clé de répartition.
- Identifier et estimer les indicateurs pertinents de dimensionnement de ces coûts (exemple nombre d'élèves, ...)
- Calculer enfin le coût unitaire de chaque service

Une distinction essentielle dans ces traitements est de séparer les mouvements financiers sur deux dimensions :

- La dimension Revenu/ Dépense
- La dimension Fonctionnement/ Investissement. Cette séparation essentielle car nous cherchons à analyser les coûts de fonctionnement ; en effet, les coûts d'investissement peuvent inclure des coûts liés à des opérations pluriannuelles, pour lesquelles donc la comparaison entre communes, année par année, est vide de sens.

Pour information et discussion
V0 – 12 Avril 2025

I.1) Identification des services d'intérêt

Les services qui nous intéressent ici doivent remplir plusieurs critères :

- Produire des résultats directement visibles par le citoyen. Ainsi la contribution aux écoles ou aux crèches qualifie à ce critère ; la gestion des relations administratives avec la préfecture ou les services des impôts ne qualifie pas
- Se prêter à une approche des coûts à partir des documents budgétaires et financiers produits de façon régulière. Cela peut limiter la finesse de définition des services. Ainsi, autant le coût de la contribution au fonctionnement de l'école est identifiable, autant les coûts séparés de la tenue de la cantine et de la garde périscolaire peuvent être plus complexes à identifier.

Compte tenu de ces critères, les services retenus à ce stade sont les suivants :

Service	Commentaires
Bâtiments communaux	Inclut l'entretien courant, le chauffage, l'éclairage... Possibilité d'individualiser les bâtiments, variable selon les communes Bâtiments individualisables (école, crèche, bibliothèque, ...) agrégés au service correspondant si possible
Bibliothèque	Exploitation (a priori hors frais lié au bâtiment)
Cimetière	Eau et assainissement, petit entretien
Communication	Rédaction-production -distribution de journaux communaux, bulletins, affiches, sites web, ...
Crèche	Garde des enfants, repas, ... Chauffage, eau, gaz, électricité si individualisable.
Eau potable et usée	2 postes pas toujours séparés dans les documents budgétaires
École	Cantine, garde périscolaire, transport d'enfants, piscine, ... Chauffage, eau, gaz, électricité si individualisable.
Église	Eau et assainissement, petit entretien
Espaces verts	Entretien des espaces verts (jardins, ronds-points, parcs, bois, ...) de la commune
Incendie	Service fourni par le département, et financé par la commune
Services juridiques	Inclut les coûts liés aux procès. Exclut les productions de documents standards exigés par la loi (budget, arrêtés, ...).

Pour information et discussion
V0 – 12 Avril 2025

Sport et divertissement- Divertissement	Toutes manifestations (spectacles, fêtes, déjeuners des anciens, brocante, ...)
Sport et divertissement- Sport	Entretien / animation des équipements sportifs Subventions aux clubs sportifs locaux...
Transport public	Bus, tramways, métros, Coût (souvent sous forme de subventions) supportés au bénéfice des opérateurs de transport
Voirie	Entretien courant de la voirie
Général	Poste contenant les coûts non directement allouables aux autres services

Cette liste est potentiellement extensible et/ ou évolutive, en fonction des retours des cas pratiques futurs.

I.2) Calcul des coûts totaux des services

Le calcul de ces coûts se base sur un traitement de deux documents :

- les grands livres
- les tableaux des effectifs

Le grand livre comptable détaille les mouvements financiers de la commune en produisant des enregistrements dont l'approche exploite les indicateurs suivants :

- le sens du mouvement : revenu (R) ou dépense (D)
- le numéro du compte comptable : ce numéro permet entre autres de séparer les mouvements touchant au fonctionnement ou à l'investissement. Il permet aussi de préciser la classe du mouvement, c'est-à-dire une catégorie de dépenses, qui peut permettre une analyse fine des coûts des services. Dans le cas des dépenses de fonctionnement, nous distinguons 5 classes : Achats, Personnel, Contingents (des dépenses obligatoires de par la loi), Subventions et Autres.
- L'Objet : de texte peut contenir des termes qui indiquent sans ambiguïté le service auquel le mouvement se rattache
- Les montants liquidés ou réalisés pour ce mouvement.

Dans le cas du grand livre 2023 de Boisemont, on compte 80 comptes de dépenses de fonctionnement et 9 comptes de dépenses d'investissement.

Pour information et discussion
V0 – 12 Avril 2025

Le traitement des comptes identifiés dans le grand livre permet une première allocation vers les services, car quelques (rares) comptes, détaillés ci-dessous, se rattachent de façon non ambiguë à un service unique :

Compte	Intitulé	Service
618	Divers services extérieurs	Général
622	Rémunération d'intermédiaires et honoraires	Général
624	Transports de biens et transports collectifs	École
627	Services bancaires et assimilés	Général
633	Impôts, taxes et versement assurances	Général
635	Autres impôts - taxes foncières	Général
6064	Fournitures administratives	Général
6067	Fournitures scolaires	École
6068	Autres matières et fournitures	Général
6156	Maintenance	Général
6161	Assurance multirisque	Général
6281	Concours divers	Général
6288	Autres services extérieurs	Général
6553	Services incendie	Incendie
60622	Carburants	Général
60628	Autres fournitures non stockées	Général
65561	Contribution au fonds de compensation des charges territoriales	Général
65738	Autres organismes publics	École
65748	Subventions fonct. Aux autres personnes de droit privé	Général
65811	Droits d'utilisation - informatique en nuage	Général
65888	Autres charges diverses de gestion courante	Général
66111	Intérêts réglés à l'échéance	Général
615231	Voirie	Voirie
657362	Subvention CCAS	Général
7392221	Fonds de péréquation des ressources communales et interco.	Général

Par ailleurs, le traitement des comptes permet aussi d'identifier deux types de dépenses de personnel, celles liés aux employés municipaux (titulaires ou non) et celles liées aux élus. Voici ci-dessous la liste de ces comptes et leur allocation :

Compte	Intitulé	Service
648	Autres charges de personnel	HR-employés
6411	Personnel titulaire	HR-employés-titulaires
6413	Personnel non titulaire	HR-employés-non titulaires
6450	Charges de sécurité sociale et de prévoyance	HR-employés
6470	Autres charges sociales	HR-employés
65311	Indemnités élus	HR-élus
65313	Cotisations retraite élus	HR-élus
65315	Formation élus	HR-élus

Lorsque l'intitulé du compte ne permet pas d'allouer le mouvement à un service précis, c'est le contenu de l'objet qui est analysé, en recherchant l'allocation des dépenses à des services ligne par ligne

Ceci étant fait, se pose la question de l'allocation éventuelle des coûts de personnel vers les différents services. C'est ici qu'intervient le tableau des effectifs de la commune, reproduit ci-dessous pour l'exemple de Boisemont dans son budget 2023

Pour information et discussion
V0 – 12 Avril 2025

Filière	Type RH	Poste	Catégorie	Effectif budgétaire	Effectifs pourvus
Administratif	Titulaire - Plein	Adjoint administratif	C	1	1
Administratif	Titulaire - Plein	Adjoint administratif 1 ^{ère} classe	C	1	1
Technique	Titulaire - Plein	Adjoint technique	C	1	1
Technique	Titulaire - Partiel	Adjoint technique	C	1	1
Technique	Titulaire-Plein	Adjoint technique principal 2 ^{ème} classe	C	1	1
Social	Titulaire-Plein	Agent spéc. Principal 2 ^{ème} classe écoles maternelles atsem	C	1	1

Cette table est la base pour deux traitements :

- **Un calcul du coût par employé.** Les données publiques fournies ne permettent pas d'accéder à des rémunérations individuelles des employés. Mais la structure détaillée des comptes (titulaires, non titulaires, élus) permet d'identifier des montants qui se reproduisent à peu de chose près mois après mois, et donc de créer des montants salariaux vraisemblables (à valider toutefois avec la mairie dans un second temps). Il faut toutefois noter deux points particuliers concernant Boisemont :
 - Pour les titulaires, chaque mois, le grand livre contient 12 ou 13 lignes de dépenses, pour 6 titulaires dans le tableau des effectifs. Cela peut correspondre à des montants séparés de salaires et de primes. A préciser là encore lors de travaux d'affinage coopératifs avec la mairie par la suite
 - **Le grand livre contient une importante rubrique « non titulaires » (montant de 47384,9 €). Mais le tableau des effectifs n'indique aucun non-titulaire, ce qui semble donc être une anomalie. Ce compte contient en général 6 lignes de dépenses par mois. L'hypothèse faite dans cette première version d'analyse est qu'il s'agit de 3 personnes, avec des montants de salaires et primes, affectées au service « École ». Il sera clé de valider/ corriger ces hypothèses, et de mettre en accord le tableau des effectifs et le grand livre**

Par ailleurs, les postes de charges sociales sont allouées aux dépenses RH par service au pro rata de ces dépenses (faisant donc l'hypothèse que le taux de charges sociales est identique pour les titulaires et non titulaires. Un échange avec la commune pour préciser les rémunérations exactes par poste serait une amélioration de cette étape, mais le calcul moyen indiqué fournit une première base sans doute assez solide.

- **Une allocation de ce coût par service :** la définition de poste de certains employés permet d'allouer leur coût vers des services dédiés (exemple des ATSEM). Pour les autres, une clé d'allocation doit être proposée. Nous exposons ici l'allocation retenue a priori (dont une partie vers le « service » Général), sachant qu'un échange avec la commune pour revoir cette allocation serait évidemment précieuse, et certainement porteuse d'intelligence pour la commune elle-même.

Pour information et discussion
V0 – 12 Avril 2025

Filière	Statut	Poste	Général	Ecole	Sport et divertissement- Divertissement	Voirie	Bâtiments communaux	Espaces verts
Administrative	Titulaire	A - adjoint administratif principal 1ère classe	100%					
Administrative	Titulaire	B - adjoint administratif	100%					
Technique	Titulaire	C - Adjoint technique			15%	15%	55%	15%
Technique	Titulaire	D - Adjoint technique			15%	15%	55%	15%
Technique	Titulaire	E - Adjoint technique ppal 2ème classe	100,0%	0,0%				
Sociale	Titulaire	F - Agent spécial 2ème classe école maternelle		100,0%				

Reste alors à distribuer par service les dépenses RH liés aux élus. Cette allocation est faite :

- En supposant que les dépenses RH sont également distribuées entre le maire tous les adjoints. Hypothèse inexacte, mais causant une erreur de second ordre, éventuellement facilement corrigeable à un premier niveau en répartissant cette dépense avec les indemnités précises par élu.
- En fonction du titre de l' élu, qui parfois le rattache à un service spécifique, sinon a été allouée pour tout ou partie au « service » Général. L'allocation ainsi obtenue est de
 - 79% pour le « service » Général
 - 8% pour l'école
 - 4% pour les bâtiments communaux
 - 8% pour les espaces verts

À ce stade, on dispose d'une allocation du total des dépenses de fonctionnement de la commune par service et par classe. Il faut évidemment avoir en tête d'éventuelles limites dans le cas où certains services sont produits au niveau supra communal de la communauté de communes à laquelle la commune appartient (les déchets par exemple dans le cas de Boisemont).

Dans le cas de Boisemont pour l'année 2023, cette allocation, pour les montants « liquidés » est la suivante :

**Pour information et discussion
V0 – 12 Avril 2025**

Service	Total	
Château	11 081,17	1,6%
Cimetière	100,16	0,0%
Communication	2 223,60	0,3%
Crèche	1 665,44	0,2%
École	187 360,39	26,3%
Eglise	476,60	0,1%
Espaces verts	76 769,57	10,8%
Général	351 235,39	49,3%
Incendie	15 766,88	2,2%
Services juridiques	-	0,0%
Sport et divertissement-Divertissement	25 701,47	3,6%
Sport et divertissement-Sport	6 188,40	0,9%
Voirie	34 228,08	4,8%
Total général	712 797,15	

I.3) Identification des indicateurs par services

La question est ici de trouver des indicateurs pertinents, c'est-à-dire qui :

- Se corrélaient clairement, par leur valeur, au coût du service
- Permettent de comparer les communes entre elles, à un premier niveau de comparaison permettant d'identifier les sujets à approfondir

L'indicateur le plus couramment utilisé, notamment par le ministère des Finances, est la population servie. Autant cela peut être pertinent, par défaut, dans certains cas (par exemple communication), autant cela peut clairement être amélioré pour la plupart des services (exemple nombre d'élèves pour le service École).

Des indicateurs pertinents ont été produits, pour l'ensemble des services communaux, par une initiative Canadienne appelée O.M.B.I, menée par des communes qui avaient décidé de comparer l'efficacité de leurs services publics de manière concertée et détaillée. Nous nous inspirons de ces indicateurs pour ce travail, en nous restreignant toutefois, à ce stade, aux indicateurs pour lesquels des valeurs sont disponibles publiquement (nombre d'élèves) ou peuvent être trouvées dans des documents publics (rapports d'activités des communes) ou par des analyses vraisemblables sur le web (espaces verts ou longueurs de voirie des grands axes sur GoogleMaps). Des valeurs plus précises pourront être obtenues par examens des contrats/ devis de la commune, ou par une collaboration avec l'équipe municipale.

À ce stade, voici les indicateurs retenus pour les différents services, et leur valeur pour Boisemont en 2023 :

Pour information et discussion
V0 – 12 Avril 2025

Service	Driver-unité	Driver-#	Commentaire
Château	manifestations	10,00	Estimation sur la base du compte 7088
Cimetière	surface (m2)		
Communication	habitants	872,00	Source : Ministère des finances
Crèche	enfants	10,00	
École	élèves	103,25	Source : Ministère de l'éducation nationale
Eglise			
Espaces verts	surface (m2)	23 660,00	Source : contrat municipal avec le prestataire
Général	habitants	872,00	Source : Ministère des finances
Incendie	habitants	872,00	Source : Ministère des finances
Services juridiques	habitants	872,00	Source : Ministère des finances
Sport et divertissement-Divertissement	manifestations		
Sport et divertissement-Sport	manifestations		
Voirie	Longueur de rues (m)	5 519,00	Source : contrat municipal avec le prestataire

Par rapport à la version précédente, les indicateurs de voirie et espaces verts ont été mis à jour sur la base de données contenues dans les contrats signés avec le prestataire. Et une estimation du nombre de manifestations/ réservations au château a été faite sur la base des revenus du compte 7088 (montant de 5.270 €)

I.4) Calcul des coûts unitaires

À partir de là, il est possible d'obtenir un coût de service par unité d'œuvre, en divisant le coût total du service par le nombre d'unités d'œuvre produites. Ce sont ces valeurs qui pourront être comparées entre communes.

Pour les postes école ou château, il est utile de distinguer les coûts bruts (hors recettes) et coûts nets (après prise en compte des revenus spécifiques de l'activité).

À ce stade, les valeurs des coûts bruts et nets pour Boisemont en 2023 sont les suivantes :

Service	Driver-unité	Driver-#	Coût brut total (€/ driver)	Coût brut - Achat (€/ driver)	Coût net total (€/ driver)
Château	manifestations	10,00	1 108,1	1108,1	581,1
Cimetière	surface (m2)		na	na	na
Communication	habitants	872,00	2,6	2,6	2,6
Crèche	enfants	10,00	166,5	166,5	166,5
École	élèves	103,25	1 814,6	813,4	1170,0
Eglise			na	na	na
Espaces verts	surface (m2)	23 660,00	3,2	2,7	3,2
Général	habitants	872,00	402,8	159,5	402,8
Incendie	habitants	872,00	18,1	0,0	18,1
Services juridiques	habitants	872,00	-	0,0	0,0
Sport et divertissement-Divertissement	manifestations		na	na	na
Sport et divertissement-Sport	manifestations		na	na	na
Voirie	Longueur de rues (m)	5 519,00	6,2	4,7	6,1

II) Prochaines étapes

Les résultats exposés ci-dessus sont à la fois complets et préliminaires.

Complets au sens où ils atteignent l'objectif d'allocation des coûts par service, et de calcul de coûts unitaire des unités d'œuvre des services publics.

Préliminaires au sens où, à certaines étapes du calcul, des hypothèses ont dû être produites sans « source de vérité » officielle. Il s'agit notamment de :

- La distribution des coûts de personnel par poste
- L'allocation des coûts des employés et élus par service public produit
- La quantification des indicateurs d'unité d'œuvre par service

Cette étude ayant vocation à être collaborative entre citoyens et élus, les prochaines étapes envisagées sont les suivantes :

- Prise de connaissance de ces premiers résultats par les personnels (employés ou élus) pertinents dans la commune (en pratique, certainement, des personnes en charge des finances)
- Échange entre ces personnes et les auteurs de l'étude pour commenter l'approche, les résultats, et les préciser/ affiner
- Construction d'une seconde version des résultats sur la base des conclusions de cet échange
- Calcul similaire sur un panel de commune du département, de tailles comparables
- Mise en comparaison des indicateurs de coûts unitaires par service entre communes, et échanges autour de ces comparaisons, dans un esprit constructif de recherche d'amélioration de la qualité ou de l'efficacité des services produits.