

La fiabilité des comptes des collectivités territoriales

PRESENTATION

La fiabilité des comptes est une condition de la qualité de l'information financière à laquelle le plus large public est légitimement attentif. Cette évidence a été mise en œuvre de longue date pour les entreprises et le sera bientôt en ce qui concerne l'Etat. Elle ne l'a été qu'imparfaitement pour les collectivités territoriales.

Certes, les instructions comptables applicables aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux ont été, pour la plupart, modernisées antérieurement à la réforme de la comptabilité de l'Etat et n'intègrent donc pas les évolutions normatives les plus récentes. Mais du fait de cette antériorité, et aussi en raison des particularités du cadre financier local, la ligne suivie pour adapter les comptabilités locales aux règles applicables aux entreprises diffère assez fondamentalement de l'orientation retenue par la loi organique pour la comptabilité de l'Etat. Dans le secteur local, en effet, la plupart des opérations destinées à traduire l'application des principes comptables généraux sont intégrées dans la comptabilité budgétaire, à la différence de l'Etat pour lequel la loi organique prévoit de distinguer une comptabilité des recettes et dépenses budgétaires (enregistrement des encaissements et des décaissements) et une comptabilité générale (enregistrement des droits et obligations).

Combiné à un principe d'équilibre budgétaire strict, sans équivalent pour le budget de l'Etat, ce choix emporte une série de conséquences, dont certaines limitations à la transposition des principes comptables. A cet égard, la distinction opérée par le décret du 29 décembre 1962 entre les plans de comptes conformes au plan comptable général (services industriels et commerciaux, OPHLM) et ceux inspirés de ce même plan comptable et y dérogeant donc en partie (collectivités territoriales notamment) conserve une actualité.

Paradoxalement, le rôle conféré par les textes aux comptables publics locaux n'a pas évolué comme aurait pu le nécessiter le renforcement des normes applicables dans le secteur local. En particulier, les opérations, notamment de fin d'exercice, qui distinguent la comptabilité générale d'une simple comptabilité de caisse, ne sont pas

susceptibles en général d'engager leur responsabilité, conformément à une jurisprudence récente en la matière. Ces opérations présentent dès lors des risques particuliers d'insincérité, encore accrus par les enjeux budgétaires qui y sont attachés.

Les chambres régionales des comptes ont entrepris de renforcer leurs contrôles de la fiabilité des informations financières produites, à l'appui de leurs appréciations sur la situation financière des collectivités et des organismes dont elles examinent la gestion. La synthèse suivante tire les premiers enseignements de ces travaux pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux de coopération.

Tirant les conséquences du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, les états financiers des collectivités territoriales et des établissements publics locaux de coopération présentent la particularité d'être dédoublés. La production par l'ordonnateur d'un compte administratif et la tenue en parallèle par le comptable d'un compte de gestion en partie double recouvrent la distinction entre les opérations budgétaires de fonctionnement et d'investissement et les comptes extrabudgétaires de créances et de dettes à court terme et de trésorerie.

Cette dichotomie ne contribue pas à la lisibilité des états financiers. Toutefois les risques de discordance sont faibles. En effet, les opérations budgétaires étant enregistrées, dans les deux cas, au stade de la prise en charge par le comptable des mandats de dépenses et des titres de recettes émis par l'ordonnateur, ces deux documents doivent coïncider pour les rubriques qui leur sont communes. Aussi sera-t-il fait mention indifféremment des comptes, dans ce qui suit, pour désigner l'ensemble de ces états, sauf précision nécessaire.

I – L'image de la situation des collectivités rendue par leurs comptes

Même si la loi ne l'indique pas expressément pour les comptabilités du secteur local, la référence au plan comptable général voudrait que ces dernières donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine. De ce point de vue, les contrôles des chambres régionales des comptes montrent que l'application des principes comptables reste souvent partielle, entraînant un certain nombre de biais significatifs dans la présentation des résultats. Ils soulignent également que l'ambition d'améliorer la connaissance du patrimoine, au cœur de la réforme de la comptabilité communale, est loin d'avoir abouti.

Ces conclusions s'appuient sur un échantillon de près d'une centaine de collectivités territoriales, dont une soixantaine de communes, et d'établissements publics locaux de coopération à caractère administratif ou industriel et commercial. La comptabilité communale et celle des services industriels et commerciaux, rénovées, pour la plus récente, depuis 1997, offrent, à cet égard, un recul que ne permettent pas la nouvelle comptabilité des départements, mise en application en 2004, et celle des régions, en cours de refonte.

A – Les facteurs de surévaluation des résultats

Non soumis à l'impôt, les résultats des collectivités sont affectés intégralement, à la clôture de l'exercice, à la couverture du besoin de financement des investissements ou repris en report à nouveau en section de fonctionnement. Dans le budget, la part du résultat affectée ou reportée constitue un moyen d'équilibre.

La surévaluation du résultat tient à la possibilité pour l'ordonnateur de différer l'enregistrement des charges et des produits par le truchement des émissions de titres et de mandats. Elle peut aussi résulter d'un biais dans les écritures de transfert entre le fonctionnement et l'investissement en vue de favoriser le financement d'opérations par l'emprunt plutôt que par des ressources propres.

1 – La constatation des pertes est retardée ou incomplète

Toute diminution d'actif sans contrepartie constitue une charge. Les créances qui ne peuvent pas être recouvrées font l'objet, en conséquence, d'une procédure d'admission en non valeur qui s'accompagne, dans la comptabilité des collectivités, de la constatation d'une charge à un compte de perte sur créances irrécouvrables. A défaut, le résultat se trouve surévalué et le bilan faussé par le maintien à l'actif de créances irrécupérables. Le retard dans la constatation des pertes qui en résultent est un thème récurrent lors des bilans financiers réalisés après le renouvellement des exécutifs locaux.

Sauf exception, les communes ne constituent pas de provisions pour dépréciation de leurs créances, de telles dotations ne revêtant pas de caractère obligatoire. Or, si la très grande majorité de leurs recettes, correspondant au produit de la fiscalité et des dotations, n'est pas soumise à aléa, il n'en va pas de même de la fraction minoritaire de leurs produits issue des redevances pour service rendu et des taxes diverses, mises en recouvrement sous leur seule responsabilité. Dès lors, il n'est pas rare que

des créances anciennes de cette nature s'accroissent à leur bilan, pour des montants pouvant atteindre, dans certains cas, le tiers des titres émis annuellement sur les comptes concernés.

Responsables du recouvrement des recettes, les comptables publics n'exercent qu'un contrôle limité de la justification des titres qu'ils prennent en charge. De ce fait, des difficultés de recouvrement peuvent surgir lorsque la validité de certains titres donne lieu à contestation, situation qui apparaît assez fréquente pour les participations en matière d'urbanisme ou les droits d'occupation de la voirie.

Les exécutifs des collectivités peuvent être d'autant plus enclins à se désintéresser des problèmes de recouvrement que l'acquittement des créances n'a d'incidence que sur la trésorerie et ne procure aucune recette budgétaire nouvelle.

L'accumulation de restes à recouvrer de produits de fonctionnement n'est cependant pas l'apanage des collectivités et des établissements publics locaux de coopération, les situations les plus graves se rencontrant plutôt dans les établissements publics spécialisés relevant notamment du secteur hospitalier. Ce qui caractérise mieux les collectivités, en revanche, est la détention de créances à caractère financier correspondant, en particulier, à des prêts ou avances à des sociétés d'économie mixte locales qui les exposent à des risques parfois élevés. Or, il est assez fréquent que de telles créances soient maintenues durablement à leur bilan, alors même qu'elles sont devenues manifestement irrécupérables.

Ainsi, sur la vingtaine de communes de plus de trente mille habitants entrant dans la composition de l'échantillon, deux conservaient à leur bilan des créances sur des sociétés d'économie mixtes locales de respectivement 7 M€ et 1,5 M€, alors même que ces sociétés avaient été mises en liquidation depuis plusieurs années. Une autre commune de près de 20 000 habitants détenait une créance de 6 M€ consécutive à la mise en jeu d'une garantie d'emprunt, partiellement contrebalancée toutefois par la constitution d'une provision. Dans les trois cas, le caractère irrécouvrable de ces créances était avéré, mais les collectivités avaient omis de constater la charge correspondant à la perte exceptionnelle qui en découlait.

2 – Les reports de charges demeurent fréquents

En de multiples occasions par le passé, les chambres régionales des comptes ont souligné les dérives constituées par les retards dans la comptabilisation des factures, rendus possibles par le fait que les charges

ne sont enregistrées qu'au moment du mandatement. La généralisation de l'application du principe du rattachement des charges à l'exercice qu'elles concernent écarte désormais la possibilité d'une telle dissimulation en imposant que toutes les charges correspondant à un service fait soient comptabilisées au plus tard en fin d'exercice. A cette fin, un mandat récapitulatif est émis sur chacun des comptes concernés pour comptabiliser les charges qui devraient être rattachées à l'exercice et ne l'ont pas été. En matière de fournitures et de prestations de service, ce mandat recense les biens livrés et les prestations effectuées qui n'ont pas été encore, en principe, facturés. Lorsque la facture est parvenue, la charge est supposée, en effet, avoir été mandatée au plus tard pendant la durée de la journée complémentaire. Par dérogation, les communes de moins de 3500 habitants sont dispensées d'appliquer cette procédure de rattachement.

Ce principe, dont la bonne application dépend au premier chef des ordonnateurs, n'est encore que très inégalement mis en œuvre. De fait, dans un tiers des collectivités et organismes composant l'échantillon, et alors qu'elles n'ont pas été systématiques, les vérifications ont fait ressortir des anomalies.

Contrairement à toute vraisemblance, des communes moyennes ou des établissements publics de coopération à fiscalité propre n'enregistrent aucune charge à rattacher. Lorsque des rattachements sont opérés, les mandats émis sont assez souvent dépourvus des états justificatifs détaillés que le comptable serait en droit d'exiger. Des investigations plus approfondies sur l'exhaustivité de la comptabilisation des charges font ressortir que de nombreuses charges facturées ne sont pas comptabilisées dans l'exercice.

Ainsi perdurent des pratiques destinées à masquer des situations financières dégradées. Une commune de près de 30 000 habitants, contrôlée à la demande de l'autorité préfectorale, totalisait, à fin 2002, 3 M€ d'arriérés de charges non comptabilisées, soit deux mois de dépenses annuelles de fonctionnement. Dans la même région, pour 300 000 € de charges rattachées sur les comptes « achats et autres charges externes » à fin 2000, une commune de plus de 50 000 habitants présentant une capacité d'autofinancement négative, avait réglé sur les seuls trois premiers mois de l'exercice suivant environ 2,5 M€ de factures correspondant à des achats effectués au cours de l'exercice précédent. Dans cette collectivité, les délais de règlement des fournisseurs enfreignaient très largement les exigences légales, près de la moitié des mandats y étant émis plus de quarante cinq jours après la réception des factures.

Mais cette application partielle du principe de rattachement des charges se rencontre aussi, quoiqu'à un degré moindre, dans des collectivités en bonne santé financière, témoignant d'une insuffisante assimilation de la règle. Ainsi un contrôle effectué à partir de données extraites du système d'information comptable d'une commune de près de cent mille habitants a permis d'établir que les charges rattachées à fin 2000 y étaient sous-évaluées de près de 40 %.

Contrairement à l'interprétation prévalant pour les entreprises, le rattachement des charges répétitives ou des consommations de fluide au prorata de la période est assez souvent négligé.

Faute également de normes générales en matière de charges de transfert, comparables à celles élaborées pour la comptabilité de l'Etat, les dépenses de transfert entre collectivités et établissements publics locaux de coopération restent souvent comptabilisées à la date de leur règlement, même lorsque celui-ci est effectué au cours d'un exercice postérieur à celui de la naissance de l'obligation correspondante.

3 – Les possibilités d'étalement de charges sont utilisées abusivement

Les frais supportés lors de l'acquisition des immobilisations ou les indemnités liées aux renégociations d'emprunt peuvent être transférés à un compte de bilan. Il en va de même, en application du plan comptable général de 1999, pour les charges à caractère général engagées en vue d'améliorer les résultats futurs. L'inscription d'un produit de montant équivalent a pour effet de neutraliser l'impact de la charge sur le résultat, l'amortissement de cette dernière sur plusieurs exercices permettant son étalement.

Dans le cas particulier de la comptabilité communale, cette possibilité est étendue aux subventions d'équipement versées, comptabilisées en section de fonctionnement, qui peuvent être transférées en section d'investissement sur décision de l'assemblée délibérante et amorties sur une durée maximale de cinq ans.

Dans les comptabilités du secteur local, les écritures correspondantes revêtent un caractère budgétaire. L'usage de cette faculté, lorsqu'elle existe, présente un double intérêt : le produit contribue à alimenter les ressources propres et la charge transférée peut être financée par emprunt.

Des collectivités et des établissements publics locaux de coopération font un usage abusif de cette disposition en n'amortissant pas des charges antérieurement transférées ou en étalant des charges qui n'auraient pas lieu de l'être.

Le plus souvent lié à des événements de caractère exceptionnel, ce dernier comportement est le corollaire d'une absence d'anticipation des risques. C'est ainsi que des communes qui n'avaient pas constitué de provisions ont pu être conduites à étaler les pertes résultant de décisions d'admission en non-valeur tardives ou encore à transformer une créance irrécupérable sur une société d'économie mixte en une participation puis à étaler cette dernière sur cinq ans en l'assimilant abusivement à une subvention d'équipement. Dans d'autres cas impliquant également des syndicats intercommunaux, ce sont des dettes tardivement reconnues ou nées de participations dans des organismes tiers qui ont pu donner lieu à des étalements irréguliers alors qu'il aurait convenu de constater une charge définitive ou une provision. L'obtention de délais de règlement de ces dettes, non critiquable en elle-même, constitue, à cet égard, une source de confusion, certains organismes se croyant autorisés à tort à répartir la charge correspondante.

Le constat plus général d'un faible recours au mécanisme des provisions est à mettre en relation avec les spécificités en la matière de l'instruction comptable M 14 applicable aux communes et aux établissements publics locaux de coopération à caractère administratif. Celle-ci distingue, en effet, trois catégories de provisions réglementées : pour différé de remboursement de dette, pour garantie d'emprunt et pour litige et contentieux, qui sont aussi les seules à revêtir le caractère de dépenses obligatoires en application des dispositions du code général des collectivités territoriales (art. R. 2321-2). Les provisions pour dépréciation des immobilisations et les provisions pour risques et charges sont, dès lors, généralement considérées comme facultatives, bien qu'il puisse être également soutenu qu'en application du principe comptable de prudence de telles provisions sont à constituer dès lors qu'un risque avéré le justifie. Cette distinction est donc source d'ambiguïté. Dans les faits, les communes et les organismes soumis à l'instruction M 14 privilégient massivement la première interprétation en s'en tenant, pour des raisons budgétaires, à la constitution des provisions réglementées.

Leur comportement diffère, à cet égard, de celui des organismes du secteur local soumis sans restriction aux principes du plan comptable général, lesquels font beaucoup plus largement appel au mécanisme des provisions.

4 – Des produits de cession d’actif restent indûment affectés à la couverture de dépenses de fonctionnement

Dans la comptabilité communale, par dérogation aux principes du plan comptable général qui font de la plus ou moins-value de cession une composante du résultat, la différence entre le prix de cession d’une immobilisation et sa valeur comptable doit être transférée à la section d’investissement avant la clôture de l’exercice. De la sorte, les produits de cession ne peuvent pas servir à financer des dépenses de fonctionnement, mais viennent abonder les ressources propres de la section d’investissement.

Les comptes concernés donnent lieu à de fréquentes erreurs ayant pour effet, la plupart du temps, de majorer le résultat.

Dans près d’une commune sur six entrant dans la composition de l’échantillon, des anomalies ont été constatées. A l’occasion de cessions à titre gratuit qui s’analysent comme des subventions en nature, il est parfois procédé à un transfert intégral de cette charge en section d’investissement alors que celle-ci pourrait, au mieux, faire l’objet d’un étalement. Dans les cas les plus fréquents, lorsque les comptes concernés sont utilisés à bon escient pour des cessions à titre onéreux, les écritures constatant la sortie d’actif et le transfert de la plus ou moins-value peuvent être enregistrées avec un décalage d’un exercice ou être purement et simplement omises, le produit de cession abondant, alors, le résultat de fonctionnement. Dans une commune de 30 000 habitants, une erreur de cette nature s’étant répétée à plusieurs reprises, les autorisations de dépenses de la section de fonctionnement ont été augmentées d’autant, alors même que la cession d’actif prévue n’a pu se concrétiser.

Au-delà de leur incidence sur le résultat, ces erreurs dénotent souvent des insuffisances dans la tenue des comptes d’actif, soit que la sortie d’immobilisations ne soit pas constatée comme elle le devrait, soit qu’elle ne puisse l’être en raison d’omissions antérieures faisant que les biens cédés ne figurent pas au bilan.

B – Une connaissance insuffisante du patrimoine

La valorisation du patrimoine ne constitue pas, au même degré que pour les entreprises, un élément central de l’appréciation de la situation financière des collectivités et de leurs groupements. Sauf pour certains services industriels et commerciaux, des analyses en termes de rentabilité des capitaux ou de rendement des actifs ne sont généralement pas

adaptées. D'autre part, les possibilités d'aliénation du patrimoine sont limitées par les règles de la domanialité publique, protectrices de l'intérêt général. La gestion patrimoniale y revêt néanmoins une particulière importance si l'on considère, notamment, que les administrations locales réalisent désormais près des trois quarts des investissements publics civils.

La préoccupation de suivi patrimonial a toujours été présente. Mais, ainsi que la Cour des comptes et les chambres régionales ont pu le relever de longue date, la connaissance par les collectivités de la composition de leur patrimoine est restée très souvent lacunaire. L'une des ambitions de la réforme par étapes des comptabilités du secteur local a été d'améliorer cette connaissance patrimoniale à travers la mise en place de procédures d'inventaire fiables et l'introduction progressive d'un amortissement des immobilisations.

L'exemple des comptes communaux récemment contrôlés par les chambres régionales des comptes ont montré, sans qu'il soit encore possible d'en analyser pleinement les causes et les implications, qu'à l'évidence cet objectif est loin d'avoir été atteint. Des confusions nombreuses peuvent en résulter, illustrées notamment par un traitement défectueux des opérations pour compte de tiers, ayant parfois une incidence notable sur la situation financière des collectivités ou organismes concernés.

1 – Les objectifs de la comptabilité patrimoniale ne sont pas atteints

La fiabilisation de la comptabilité patrimoniale constituait l'une des ambitions fortes de la réforme de la comptabilité communale intervenue en 1997, concrétisée notamment par l'élaboration de modalités précises de recensement des immobilisations. Celles-ci ont fait l'objet de diverses circulaires, dont celles des 31 décembre 1996 et 7 novembre 1997 de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des collectivités locales.

Le passage à la nouvelle comptabilité devait être l'occasion pour les ordonnateurs locaux de procéder à un inventaire complet de leurs immobilisations ou à une révision de l'inventaire existant en liaison avec les comptes publics. Cet effort de recensement initial devait surtout concerner les immeubles, des dispositions simplifiées étant prévues pour les biens meubles. Le principe de valorisation retenu, excluant toute réévaluation du bilan, reposait sur une reconstitution du coût historique. Cette option impliquait, en particulier, de réunir les données comptables relatives aux travaux réalisés sur les immobilisations postérieurement à

leur acquisition. Après réalisation de cet inventaire, il revenait aux comptables publics d'ajuster si nécessaire les données des comptes de bilan. Une procédure plus systématique d'échanges d'informations devait garantir par la suite une concordance entre l'inventaire physique à jour de la collectivité et l'état de l'actif produit à l'appui du compte de gestion.

Devant les difficultés rencontrées par de nombreuses collectivités, des délais supplémentaires ont été octroyés pour l'achèvement de ces travaux de recensement par plusieurs circulaires successives. La dernière, en date du 22 décembre 1999, imposait de procéder, si tel n'avait pas été déjà le cas, à un premier ajustement à la clôture de cet exercice à partir des informations disponibles, les comptables devant impérativement produire un état de l'actif à l'appui de leur compte de gestion 1999. A de notables exceptions près, cette échéance n'a pas été tenue.

Les observations faites par les chambres régionales des comptes font en effet ressortir que, dans de très nombreux cas, les comptables publics ne sont toujours pas en mesure de justifier les soldes des comptes d'immobilisations par la production d'un état de l'actif, sinon sous une forme sommaire. L'explication la plus souvent invoquée fait référence aux carences des ordonnateurs qui ne fourniraient pas les informations nécessaires à cette fin. De fait, le suivi des immobilisations au niveau de détail requis peut être impossible à mettre en œuvre, en particulier lorsque les ordonnateurs n'attribuent pas de numéro d'inventaire permettant d'individualiser les immobilisations et de suivre les événements qui leur sont liés. Toutefois, les comptables communaux eux-mêmes étaient censés contribuer activement aux travaux préalables de recensement en mettant à la disposition des ordonnateurs les informations issues des fichiers d'immobilisations qu'ils tiennent et qu'il s'agissait de valider ou de rectifier.

Dans les faits, les ordonnateurs semblent avoir accordé la priorité à la mise en place d'un suivi des biens meubles acquis depuis le 1^{er} janvier 1996, afin de respecter leurs nouvelles obligations en matière d'amortissement essentiellement circonscrites à ces biens renouvelables ainsi qu'aux biens immeubles productifs de revenus acquis depuis cette même date. Par la suite, certains d'entre eux se sont bornés à mettre à jour ces informations partielles sans jamais mener à bien les travaux de recensement qui leur incombaient.

Un tel comportement a pu être favorisé par les faibles exigences requises en matière d'informations à fournir dans les documents annexés au budget primitif et au compte administratif.

En effet, en ce qui concerne l'état des immobilisations annexé au budget primitif, les seules mentions formellement exigées par l'instruction M 14 sont celles relatives aux biens amortissables. Certaines communes font une interprétation plus large des informations à fournir en se fondant sur les dispositions du code général des collectivités territoriales (art. R. 2321-1) qui mentionnent la production d'un état des biens meubles et immeubles. Mais d'autres ne fournissent aucune indication sur leur patrimoine foncier et sur leurs biens immobiliers non amortissables. Parfois même, aucun bien immobilier n'est répertorié, ce qui laisse supposer que la commune ne détient aucun bien amortissable de cette nature, sans qu'il soit possible de s'en assurer.

Des indications relatives aux évolutions du patrimoine immobilier figurent, certes, sur l'état des biens entrés ou sortis de l'actif au cours de l'exercice que les communes sont tenues de produire à l'appui du compte administratif. Mais ce document censé retracer l'intégralité des flux d'immobilisations, y compris ceux correspondants aux travaux en cours, est souvent incomplet. Outre les cessions d'immobilisations dans lesquelles se répercutent les erreurs mentionnées plus haut, il se borne fréquemment à recenser, au titre des entrées, les acquisitions de biens immobiliers stricto sensu, à l'exclusion des travaux réalisés, en se fondant sur l'instruction M 14 qui offrirait, à cet égard, une certaine latitude d'interprétation. Cette pratique rend aléatoire tout rapprochement avec les données du compte de gestion.

L'une des difficultés, propre au secteur public, à laquelle se sont heurtés les travaux de recensement du patrimoine foncier et immobilier, tient à la variété des régimes auxquels ces biens peuvent être soumis. Dans la comptabilité des communes et des établissements publics locaux à caractère administratif, en particulier, les actifs recensent l'ensemble des biens dont ces entités sont propriétaires, y compris ceux sur lesquels elles n'exercent pas un contrôle direct. Les immobilisations affectées à d'autres organismes ou concédées sont imputées à des comptes particuliers. Réciproquement, les immobilisations dont les communes sont affectataires doivent être enregistrées et suivies sur d'autres comptes.

La complexité de certaines situations, proportionnelle à la taille des collectivités concernées, a pu faire reculer les plus importantes d'entre elles devant les efforts de clarification nécessaires. L'un des inconvénients de cette situation qui ressort de recoupements opérés à l'occasion de contrôles de sociétés mixtes locales, est que certains biens ne figurent ni dans le bilan de la collectivité à laquelle ils appartiennent ni dans celui de la société affectataire ou délégataire.

Quelques communes moyennes ou grandes, dont une de 150 000 habitants figurant dans l'échantillon examiné par les chambres régionales

des comptes, ont néanmoins réussi à surmonter ces obstacles et à mettre en place une procédure d'inventaire fiable et pérenne. L'investissement de départ a souvent été important et étalé sur plusieurs années. Ces exemples montrent que la connaissance du patrimoine peut être grandement améliorée, même si des zones d'ombre peuvent encore subsister. En revanche, ils montrent aussi qu'alors même qu'un inventaire fiable a été établi par l'ordonnateur, le comptable peut avoir lui-même contribué au retard constaté en ne procédant pas aux ajustements qui lui incombent dans sa comptabilité.

En définitive, le partenariat entre les ordonnateurs et les comptables sur lequel tablait la réforme de la comptabilité communale n'a pas répondu à ce jour, dans nombre de collectivités dont certaines très importantes, à l'ambition d'améliorer la vision patrimoniale. Le renforcement des normes comptables, notamment au plan international, ne peut que rendre plus pressante l'urgence pour ces collectivités de se doter des moyens de mettre leurs comptes en conformité avec les standards existants.

2 – La comptabilisation des opérations effectuées pour le compte de tiers est souvent défailante

Les opérations pour le compte de tiers - travaux effectués d'office et opérations sous mandat - doivent être suivies dans des comptes de tiers budgétaires et leur financement doit être identifié, de façon à garantir l'équilibre de ces opérations au moment de leur clôture lorsque les biens sont remis au tiers pour le compte duquel ils ont été réalisés. Ces opérations sont conduites le plus souvent par des syndicats agissant pour le compte de collectivités, mais peuvent l'être également par des communes.

Les insuffisances et les approximations du suivi patrimonial font que cette distinction entre les opérations pour le compte de tiers et celles effectuées en propre est souvent mal traduite, entraînant des situations préjudiciables aux différentes parties prenantes.

Des opérations achevées peuvent subsister durablement dans le patrimoine de l'organisme mandataire sans que les comptes correspondants aient été clos et les travaux intégrés dans l'actif du mandant, les efforts de régularisation pouvant, de surcroît, se heurter au fait que l'origine de certains montants ne peut plus être identifiée. Dans le cas extrême d'un syndicat ayant vocation à réaliser des travaux pour le compte de ses adhérents, le montant des programmes de travaux non identifiés à la clôture de l'exercice 2000 s'élevait à 24,7 M€ sur un montant total d'opérations réalisées sous mandat de 29 M€.

Le financement de ces opérations n'est pas davantage assuré correctement, lorsque les emprunts contractés par le mandataire ne donnent pas lieu, comme il conviendrait, à l'enregistrement de créances de montant équivalent à l'encontre du mandant ni aux appels de remboursements subséquents. Il en résulte que les soldes des comptes retraçant ces opérations peuvent être lourdement déficitaires au préjudice du mandataire, ce qui constitue une autre source de difficultés lorsqu'il doit être envisagé de les clôturer. Les conséquences de telles erreurs peuvent être illustrées par la situation d'un syndicat à la carte dont les opérations pour compte de tiers accusaient, en 2002, un déficit supérieur au total des produits annuels de son budget principal et représentait plus du double de son résultat déficitaire de clôture.

Dans le cas particulier de ces opérations, les libertés et les retards pris dans l'application de règles qui sont aussi de bonne gestion rendent les situations difficiles à dénouer et plus coûteuses.

II – Des spécificités comptables et budgétaires propres au secteur local

Le cadre financier dans lequel évoluent les collectivités et les établissements publics locaux n'est pas dépourvu de solides garanties. Ils sont soumis, notamment, à des règles budgétaires rigoureuses dont il convient de tenir compte lorsqu'on rapproche leurs obligations en matière comptable du droit commun applicable aux entreprises. Mais cette contrainte a son revers et peut parfois hypothéquer l'objectif de transparence des comptes au stade de l'exécution du budget.

Par ailleurs, la bonne mise en œuvre d'une comptabilité générale dépassant les mouvements de caisse repose, pour une large part, sur la fiabilité des procédures internes aux collectivités en amont de l'établissement des états financiers. La primauté accordée par les ordonnateurs à la procédure budgétaire et la limitation de la responsabilité du comptable public font que ces procédures n'offrent pas toutes les garanties requises.

Sur chacun de ces aspects, les retards pris dans la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité communale et les biais constatés dans son application appellent des améliorations. Celles-ci devraient plus largement s'accompagner d'une clarification et d'une harmonisation des règles applicables aux différentes catégories de collectivités et d'établissements publics du secteur local, dont les spécificités n'apparaissent pas toujours justifiées.

A – Des enjeux budgétaires prioritaires

La gestion financière des collectivités et des établissements publics locaux s'inscrit dans un cadre budgétaire caractérisé par l'application d'un principe d'équilibre strict qui contribue pour beaucoup à la maîtrise de la dette des administrations publiques locales. En vertu de cette règle, les emprunts ne peuvent pas financer des dépenses de fonctionnement ni servir au remboursement de la dette antérieure et doivent uniquement être utilisés au financement de nouveaux investissements.

D'une origine bien antérieure aux réformes comptables récentes, ce principe d'équilibre s'est trouvé, dans l'ensemble, renforcé par le choix d'inscrire la transposition des principes comptables généraux dans ce cadre préexistant. Toutes les opérations significatives du point de vue de l'appréciation de la situation financière revêtent, en effet, un caractère budgétaire et doivent être équilibrées, en dépenses, par des recettes à due concurrence.

Nombre de distorsions constatées par les chambres régionales des comptes dans l'application des règles comptables résultent de tentatives pour contourner cette contrainte. Elles font aussi ressortir le caractère encore perfectible du cadre budgétaire et comptable dans lequel s'inscrit l'action des collectivités.

La combinaison des deux catégories de normes, l'une budgétaire, l'autre comptable, suppose de concilier au mieux leurs finalités respectives.

Si l'obligation d'amortir les immobilisations était intégralement appliquée, les collectivités seraient contraintes de dégager un autofinancement à due concurrence. Leur possibilité de contracter des emprunts, déjà plafonnée par les règles budgétaires, serait limitée d'autant au prix d'un alourdissement de la fiscalité de certaines d'entre elles. La solution de compromis, retenue par la réforme de la comptabilité communale, a consisté à circonscrire le périmètre des amortissements des immobilisations aux biens renouvelables.

Le raisonnement suivi pour les sorties d'actif a été différent de celui tenu pour leur dépréciation. Ces sorties, correspondant à un amoindrissement du patrimoine, doivent également donner lieu à l'enregistrement d'une charge. L'obligation budgétaire d'équilibrer celle-ci par un produit équivalent pourrait alors conduire à imposer une reconstitution du patrimoine dont l'automatisme peut être discutable. Divers procédés ont été introduits dans la comptabilité communale pour neutraliser cet effet. Ainsi les moins-values de cessions effectuées à titre onéreux, les cessions à titre gratuit lorsqu'elles sont assimilables à des

apports ou encore les pertes sur titres de participation sont neutralisées par des prélèvements sur les comptes de capitaux. Mais ces mécanismes ne concernent pas les autres catégories d'immobilisations financières, notamment les prêts. Leur transformation en subvention permet, le cas échéant, de les solder s'ils s'avèrent irrécupérables. Elle peut toutefois avoir un coût budgétaire très élevé. Les fréquentes difficultés rencontrées par les collectivités pour apurer les prêts accordés à des sociétés d'économie mixte inciteraient à préciser davantage quelles doivent être les sanctions budgétaires des pertes financières consécutives à des déficits d'opérations confiées à ces sociétés, ou à l'insolvabilité de ces dernières.

Les questions posées par la conciliation entre les principes budgétaires et les règles comptables apparaissent les moins bien résolues en matière de provisions. Indépendamment des provisions réglementées obligatoires, il est, en particulier, des cas dans lesquels l'anticipation de risques financiers probables imposerait la constitution d'une provision, dont la reprise, au moment de la concrétisation du risque, permettrait de couvrir la charge correspondante. Pour les communes cependant, l'usage de cette faculté peut être source de difficultés budgétaires à retardement. En effet, la reprise de provision venant en déduction des ressources propres, ces dernières peuvent ne pas suffire à couvrir le remboursement en capital des emprunts, de sorte que l'équilibre du budget est susceptible de se trouver compromis au moment du dénouement de cette opération. Les modalités de calcul des ressources propres seraient sans doute à aménager pour éliminer cet inconvénient.

La mise en œuvre du principe de comptabilisation en droits constatés soulève des difficultés d'une autre nature. En théorie, les engagements de dépenses devant rester dans la limite des crédits ouverts, rien ne s'oppose à ce que l'intégralité des dépenses engagées ayant donné lieu à un service fait puissent être rattachées à l'exercice qu'elles concernent. En pratique cependant, il est assez fréquent que les charges ne puissent être entièrement rattachées faute de crédits disponibles. La contrainte budgétaire va alors à l'encontre de la présentation de comptes retraçant entièrement la situation financière des organismes en cause.

La solution la plus immédiate consisterait à ce qu'une décision budgétaire modificative soit prise en vue de rétablir des crédits suffisants. Cependant, le caractère tardif de la période où sont enregistrées les opérations de fin d'exercice peut constituer un obstacle à la mobilisation des moyens d'équilibre nécessaires. Pour permettre la présentation de comptes sincères, il conviendrait, dès lors, qu'une telle délibération d'ouverture de crédits soit prise, au besoin, en déséquilibre. En permettant de dégager des résultats corrects, elle aurait l'avantage également d'éviter

de fausser les enchaînements budgétaires par l'affectation et la reprise de résultats erronés.

En l'état actuel, la comptabilisation tronquée de certaines opérations ne permet pas aux états financiers de remplir pleinement leur rôle d'alerte en cas de difficultés. Certes, le contrôle des actes budgétaires par les préfets et les chambres régionales des comptes permet de détecter et de corriger certaines insincérités manifestes. Mais les situations les plus déséquilibrées restent souvent masquées pendant plusieurs exercices et ne sont révélées que tardivement lorsque la constatation de la réalité du déficit devient inéluctable.

Les enchaînements d'insincérités budgétaires et comptables peuvent être d'une particulière gravité dans le cas de structures imbriquées, ainsi que le montrent les exemples d'un syndicat de traitement des déchets et d'un syndicat adhérent de collecte des ordures ménagères qui ont accumulé pendant plusieurs années des factures impayées vis-à-vis de leurs prestataires respectifs, représentant jusqu'à une année de dépenses de fonctionnement pour le premier et près d'une année et demi pour le second si l'on tient compte des retards de règlement de ses contributions au précédent. La dégradation parallèle de la situation de ces deux syndicats a pu se poursuivre pendant plus de deux ans sans être détectée par les autorités en charge du contrôle budgétaire ni signalée par les comptables de ces syndicats en dépit de l'importance des reports de charges dont ils pouvaient avoir connaissance. L'impérieuse nécessité de régulariser la situation ainsi créée vis-à-vis de leurs prestataires a finalement conduit ces organismes à prévoir l'inscription de ces arriérés à leurs budgets en 2002. Le quasi doublement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères acquittée par les usagers du second syndicat a permis de garantir pour l'avenir le règlement des prestataires. Mais la question de l'apurement des déficits hérités des années antérieures est restée à peu près entière à ce jour. Le règlement des impayés a donné lieu, dans l'un et l'autre syndicats, à des refinancements bancaires qui n'effacent pas toutefois la réalité des déficits, lesquels ne seront totalement résorbés qu'après remboursement de ces concours.

Quoique moins alarmante, la situation d'un syndicat à vocation multiple apporte une autre illustration de cette prééminence de la présentation budgétaire sur la réalité financière. Une insuffisance chronique de trésorerie, due notamment à des retards dans l'émission de titres à l'encontre de communes débitrices, a été la cause de très importants retards dans le mandatement des dépenses. L'obligation d'amortir toutes les immobilisations réalisées en vue d'activités à caractère industriel et commercial n'était plus respectée, les dotations aux amortissements des budgets annexes d'eau et d'assainissement étant

ajustées aux crédits disponibles. Pour le même motif, aucune provision n'avait été constituée malgré un contentieux en indemnisation d'un précédent déléataire. Bien que l'autorité préfectorale ait alerté sur cette situation préoccupante dès 2001, ces problèmes n'étaient pas entièrement résolus en 2004, cet exemple témoignant, comme les précédents, de la difficulté à corriger de telles insuffisances une fois que celles-ci ont été diagnostiquées.

Une déconnexion, comme le prévoit pour l'Etat la loi organique sur les lois de finances, entre un budget suivi en caisse et une comptabilité générale patrimoniale en droits constatés serait de nature à éliminer les interférences entre l'un et l'autre et à favoriser, de ce fait, une plus grande transparence. Mais elle altérerait profondément la portée du principe d'équilibre propre au secteur local qui a toujours intégré le principe des droits constatés et elle affaiblirait celle des opérations à caractère patrimonial qui n'auraient plus d'incidence financière directe.

Dès lors, s'il peut être nécessaire d'adapter les règles comptables pour tenir compte de leurs conséquences budgétaires, ces aménagements doivent répondre à une logique financière interdisant les accommodements au cas par cas. Hors des dérogations admises, les inscriptions budgétaires nécessaires à la passation de toutes les écritures comptables devraient être impérativement prises, même si elles doivent conduire à constater un déséquilibre.

En l'état actuel des textes, une telle décision modificative en déséquilibre impliquerait une saisine de la chambre régionale des comptes. Son objet étant de rétablir l'exactitude du compte administratif, il pourrait être également envisagé qu'à l'instar des modalités prévues en cas de déficit de ce compte par l'article L. 1612-9 du code général des collectivités territoriales, le résultat soit reporté, en pareil cas, au budget primitif de l'exercice suivant.

B – Des procédures internes peu encadrées

La présentation d'états financiers réguliers et sincères nécessite une fiabilisation de la chaîne d'enregistrement des opérations qui ne peut être assurée par les seuls contrôles opérés en aval par le comptable public. Ce dernier est tributaire de l'émission par l'ordonnateur des mandats de dépense et des titres de recette. Même lorsque les dépenses ou recettes sont décaissées ou encaissées avant émission des mandats et des titres, il reste à régulariser ces opérations en les enregistrant sur des comptes budgétaires, ce qui n'est pas toujours effectué. Les contrôles du comptable sont circonscrits et ne lui donnent la possibilité de rejeter des

mandats que dans les cas où ceux-ci seraient susceptibles de se traduire par des paiements irréguliers. Mais sa responsabilité ne peut pas être mise en jeu à raison d'erreurs dans la comptabilisation des opérations de fin d'exercice.

Ainsi, la bonne application de règles comptables essentielle à une correcte appréciation de la situation financière et patrimoniale repose en grande partie sur les ordonnateurs et sur la qualité des dispositifs de contrôle interne mis en place sous leur responsabilité.

Si les ordonnateurs n'ont pas formellement la faculté, à la différence des comptables, de formuler des réserves sur la gestion de leurs prédécesseurs, celles-ci ne s'en manifestent pas moins explicitement, à l'occasion de demandes de vérification externe, ou implicitement, notamment lorsqu'il s'agit d'apurer les pertes héritées des gestions antérieures. Ainsi, des comptables dont la gestion peut être également en cause, rencontrent parfois des difficultés pour faire aboutir auprès des ordonnateurs des demandes d'admission en non-valeur de créances anciennes, comme d'ailleurs la constatation d'annulations de titres qui apparaîtraient justifiées.

Les dépenses sont soumises de la part des comptables publics à un certain nombre de contrôles qui ne se distinguent pas, dans leur finalité, de ceux que requiert l'établissement d'une comptabilité fiable dans tout organisme, quelle que soit sa forme juridique. Les comptables doivent notamment s'assurer de l'exactitude de la liquidation et de la justification des opérations. Mais l'exhaustivité de l'enregistrement de ces dernières dépend des ordonnateurs. Or, les procédures internes des collectivités n'offrent généralement pas toutes les garanties à cet égard.

Les ordonnateurs sont seuls chargés de la tenue de la comptabilité des engagements qui est au point de départ de la procédure d'enregistrement des opérations. Mais celle-ci est peu formalisée. Elle n'est pas toujours tenue et lorsqu'elle existe, elle ne respecte pas, dans les communes, les recommandations de l'instruction comptable M 14. Dans les collectivités examinées, en particulier, la constatation du service fait n'était jamais effectuée à la date de livraison des fournitures ou de réalisation des prestations, comme elle l'aurait dû. Or, la constatation du service fait constitue le fait générateur de l'enregistrement des charges et de leur rattachement à l'exercice qu'elles concernent.

Le décret du 2 avril 2003 relatif à l'établissement des pièces justificatives a supprimé l'obligation pour les ordonnateurs de viser les factures ou mémoires pour certifier le service fait. Les mesures de simplification administrative ne doivent pas aller à l'encontre d'un suivi précis du service fait, étape fondamentale pour s'assurer de la réalité et de la conformité des prestations.

Les factures parvenues, dont la date de réception constitue le point de départ du délai global de paiement fixé à quarante cinq jours par le décret du 21 février 2002, ne sont pas toujours enregistrées à leur arrivée comme elles le devraient. Elles sont parfois retenues après centralisation par les services financiers de collectivités sans être mandatées ni par conséquent comptabilisées dans l'exercice qu'elles concernent. La régulation des mandatements en fonction de la trésorerie disponible peut ainsi porter atteinte à la finalité du rattachement des charges en fin d'exercice qui est de garantir que toutes les dettes subsistant envers les fournisseurs sont effectivement retracées au bilan.

Les comptables publics qui ont nécessairement connaissance avec retard de ces dérives pourraient se voir reconnaître un rôle d'alerte afin d'amener les collectivités à renforcer, si nécessaire, leurs procédures, de façon que celles-ci garantissent à tout le moins que les charges ayant fait l'objet d'une facturation sont intégralement comptabilisées dans l'exercice auxquels elles se rattachent.

La mise en place et la tenue d'un inventaire des immobilisations répondant à la finalité patrimoniale de la comptabilité relèvent également, au premier chef, des ordonnateurs. Les difficultés de mise en pratique des circulaires ayant accompagné l'entrée en vigueur de l'instruction comptable M 14 peuvent tenir notamment, sur un plan strictement matériel, à la relative complexité d'une informatisation complète de ces procédures. La recherche d'un système totalement intégré est susceptible de soulever des problèmes de compatibilité entre les applicatifs utilisés pour suivre les différents types de biens. Les logiciels disponibles sur le marché peuvent se révéler, en outre, partiellement inadaptés à certaines des spécificités de la comptabilité publique.

Ainsi dans l'une des collectivités examinées, le logiciel implanté pour faciliter la tenue de l'inventaire ne prévoyait pas d'autres modalités de sortie des immobilisations que les cessions. Il faisait application pour le calcul des amortissements de la règle du prorata temporis en vigueur dans le plan comptable général, mais non dans la comptabilité communale. Dans une autre collectivité, il était attribué par le logiciel autant de numéros d'inventaire que de mandats, ce qui ne pouvait permettre d'individualiser correctement les immobilisations et de suivre les événements s'y rapportant.

Les opérations d'inventaire n'apparaissent pas devoir être conditionnées cependant par leur centralisation dans un système unique et la coexistence de plusieurs systèmes d'informations dédiés à des catégories d'immobilisations différentes, telles que les véhicules ou les immeubles, ne devrait pas constituer un obstacle à la mise en place au besoin progressive d'un suivi adapté des immobilisations. Les circulaires précitées font d'ailleurs preuve de souplesse à cet égard, en n'imposant pas de normalisation pour l'attribution des numéros d'inventaire, de façon à permettre aux collectivités de reprendre les systèmes de numérotation automatisés ou manuels déjà établis.

Dans une matière aussi couramment pratiquée dans les entreprises, les problèmes techniques ne sauraient être insurmontables. L'une des interrogations que font ressortir les investigations des chambres régionales des comptes est cependant celle du coût d'un tel investissement et des opérations périodiques qui s'ensuivent au regard du retour que les collectivités peuvent en attendre pour leur gestion. Cette préoccupation ne peut pas justifier que des collectivités s'abstiennent de mettre en œuvre les moyens nécessaires à une amélioration de la connaissance et du suivi comptable de leur patrimoine. Mais elle invite à ce qu'une plus large place soit faite aux enjeux du développement de systèmes d'information en ce domaine, notamment en termes de conservation, d'entretien ou de renouvellement du patrimoine, auxquels les seules prescriptions de la comptabilité communale, empreintes de nombreuses concessions en matière d'évaluation ou de constatation de la dépréciation des actifs, ne permettent pas pleinement de répondre.

Enfin, des insuffisances qui peuvent avoir ponctuellement des conséquences néfastes pour le dénouement des opérations apparaissent dans l'organisation des systèmes de traitement comptables, lesquels ne permettent pas toujours de reconstituer l'historique des opérations.

La comptabilité de l'ordonnateur et celle du comptable public peuvent être simultanément défailtantes sur ce point. Outre les opérations pour compte de tiers déjà citées, les observations fournissent ainsi des exemples de charges transférées et non amorties dont l'origine ne peut être identifiée, de provisions maintenues au bilan dont le fait générateur a été perdu, de rattachements de charges pour des montants globaux impossibles à justifier dans le détail.

C – Des spécificités comptables, selon les organismes, insuffisamment explicites

Les comptabilités des différentes catégories de collectivités et d'établissements publics locaux se réfèrent toutes au plan comptable général, mais présentent chacune des particularités. Celles-ci peuvent être justifiées, comme en matière d'amortissements ou de provisions, par la nature industrielle et commerciale ou administrative de ces organismes. D'autres peuvent l'être par les spécificités des interventions publiques, telles celles concernant les subventions d'équipement, ou peuvent tenir à la nécessité d'adapter les nomenclatures aux compétences spécialisées des établissements publics. Mais le fondement de certaines adaptations apportées au traitement comptable des opérations selon les instructions applicables aux différentes catégories de collectivités et d'établissements publics locaux est parfois moins évident.

Ces dérogations peuvent consister à écarter ou, au contraire, à privilégier certaines options du plan comptable en en élargissant le contenu.

Ainsi, le plan comptable a prévu la possibilité d'utiliser un compte de « *charges sur exercices antérieurs* » notamment pour corriger les erreurs consécutives à des omissions d'enregistrement de charges au cours des exercices précédents. Ce compte n'est pas ouvert dans la comptabilité communale, ce qui ne permet pas d'isoler d'éventuels reports de charges.

De même, un compte est réservé dans le plan comptable à l'enregistrement des « *créances douteuses ou litigieuses* ». Celui-ci n'est pas ouvert, sinon de façon marginale, dans la comptabilité communale où ces créances ne sont pas distinguées jusqu'à présent des autres restes à recouvrer.

Les particularités peuvent également résider dans des mécanismes gradués de neutralisation de l'incidence budgétaire des opérations.

Ainsi, si les plus values de cessions d'immobilisations sont généralement affectées, selon des modalités diverses, au financement des investissements, les moins-values font l'objet d'une neutralisation plus ou moins complète selon les catégories d'organismes. Elles subsistent au compte de résultat dans la comptabilité des services à caractère industriel et commercial et doivent donc être couvertes par des recettes réelles de fonctionnement. Elles peuvent être neutralisées dans la limite des plus-values antérieurement comptabilisées dans la comptabilité des organismes de logements sociaux et sont, dans tous les cas, intégralement transférées

en section d'investissement dans les comptabilités des communes et des départements.

Les subventions d'équipement font l'objet de traitements plus ou moins spécifiques autorisant leur étalement sur des durées variées. Comptabilisées en charges dans la comptabilité communale, ces subventions peuvent faire l'objet d'un étalement au maximum sur cinq ans. Maintenues en investissement dans la nouvelle comptabilité départementale, elles doivent également donner lieu à la constatation d'une charge sous la forme d'un amortissement. Toutefois, la durée de cet amortissement, limitée à cinq ans dans le cas de bénéficiaires privés, peut être portée à quinze ans lorsque ces subventions sont attribuées à des bénéficiaires publics, ce qui est très généralement le cas.

La nouvelle comptabilité départementale, entrée en application en 2004, comporte d'autres caractéristiques notables lorsqu'on la rapproche de celle des communes.

La solution apportée à l'impact budgétaire des amortissements y est sensiblement différente. A la distinction entre amortissements obligatoires et facultatifs en usage dans les communes, fait place une obligation d'amortir toutes les immobilisations à l'exception de la voirie dans la comptabilité des départements, celle-ci étant assortie toutefois d'un dispositif permettant de neutraliser en tout ou partie la charge résultant de cet amortissement pour les bâtiments publics. Ce dispositif qui n'impose pas de contrainte supplémentaire par rapport à celui retenu pour les communes apparaît, en revanche, plus incitatif. En effet, lorsque les départements pourront se dispenser de faire appel à ce mécanisme de neutralisation, leur comptabilité se rapprochera des principes prévalant dans le secteur industriel et commercial en matière d'amortissement des immobilisations.

Le régime des provisions, dans la comptabilité des départements ne fait pas non plus de distinction entre provisions obligatoires et facultatives. Mais si les dotations aux provisions et reprises sur provisions conservent un caractère budgétaire en section de fonctionnement, leur contrepartie en investissement devient extra- budgétaire et ne constitue plus, comme pour les communes, des recettes ou des dépenses intervenant dans l'équilibre de la section d'investissement. Ainsi ces opérations devraient ne plus intervenir dans le calcul des ressources propres nécessaires à la couverture de la charge de la dette, ce qui éliminera l'inconvénient mentionné plus haut de la déduction des reprises sur provisions qui subsiste pour les communes.

Cette comparaison n'est pas exhaustive. Il va de soi que de nombreuses particularités peuvent être justifiées par les spécificités des activités de certaines catégories d'organismes. D'autres différences notables peuvent être relevées, par ailleurs, dans les modalités d'affectation du résultat.

Cette hétérogénéité des modalités de comptabilisation des opérations, notamment de fin d'exercice, est sans doute en partie inévitable du fait de l'échelonnement de la parution des instructions comptables. Mais elle peut être source de confusion et conduire à ce que certaines dérogations permises dans un cas, mais exclues dans un autre, soient abusivement sollicitées. Pour des catégories de collectivités ou d'organismes proches, il serait, d'autre part, souhaitable que les solutions les meilleures soient substituées aux formules qui avaient pu être expérimentées auparavant.

Dans tous les cas, une explicitation de ces différences paraît devoir être recommandée afin d'éliminer les complexités inutiles et d'harmoniser, autant que possible, les solutions apportées à la comptabilisation d'opérations appelant un traitement similaire.

La rénovation récente du plan comptable général entreprise sous l'égide du Conseil national de la comptabilité devrait être une incitation supplémentaire à une telle mise à jour des normes comptables applicables au secteur public local.

CONCLUSION

A la faveur d'une série de réformes, les comptabilités du secteur local se sont attachées à intégrer, plus complètement que par le passé, les principes du plan comptable général. Ces évolutions se sont faites dans le respect de la règle de l'équilibre budgétaire qui caractérise principalement la gestion des finances locales. Cependant l'amélioration de la transparence n'a pas été à la hauteur des attentes et la situation financière de nombre de collectivités ou d'établissements publics locaux continue de ne pas être reflétée de manière fiable dans leurs comptes.

Les premiers résultats d'investigations coordonnées engagées, en 2003, par les chambres régionales des comptes font ressortir la nécessité de clarifier l'articulation entre les principes budgétaires et les règles comptables afin d'éliminer les biais qui affectent encore trop souvent la comptabilité générale des collectivités et la présentation de leur situation financière et patrimoniale. Cette clarification devrait déboucher sur une harmonisation des instructions comptables. Les contrôles montrent également que les procédures internes d'établissement des états financiers doivent être renforcées sur quelques aspects cruciaux pour garantir, notamment, un enregistrement exhaustif des opérations.

Sans préjudice des évolutions que pourrait connaître le régime de responsabilité des comptables publics locaux, il serait souhaitable, à cet égard, que le rôle de ces derniers soit réévalué, dans la ligne des missions nouvelles imparties par la loi organique sur les lois de finances aux comptables de l'Etat, en matière de sincérité des enregistrements comptables et de respect des procédures. En application de cette loi, le programme des juridictions financières identifie, désormais, une action ayant pour objet le « contrôle externe et indépendant des comptes et des systèmes d'information comptable ». La mise en œuvre par les chambres régionales des comptes d'un contrôle étendu de la fiabilité des informations financières participe de cette orientation.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE*

Un constat et une poursuite d'objectifs partagés par la Direction générale de la comptabilité publique

Dans son constat, la Cour met en avant un certain nombre de dysfonctionnements budgétaires et comptables, plus particulièrement en matière de fiabilité des résultats, de description patrimoniale et d'hétérogénéité de traitement pour certaines opérations selon le type de nomenclature employée.

La direction générale de la comptabilité publique (DGCP) partage l'analyse de la Cour et souhaite développer ses actions en vue d'améliorer la qualité des comptes locaux.

Outre celles pouvant être menées envers son propre réseau, certaines passent par une collaboration renforcée avec d'autres administrations, principalement la direction générale des collectivités locales, et également avec les collectivités locales elles-mêmes, en associant leurs représentants aux réflexions menées lors de la conception des normes et en recherchant avec les collectivités les voies d'amélioration de leur mise en œuvre.

Ces actions qui sont pour certaines engagées, pour d'autres en voie de l'être, trouvent leur place dans une démarche volontariste de recherche d'une meilleure qualité des comptes locaux menée au sein des services de la DGCP, qui passe par le renforcement du partenariat avec l'ensemble des acteurs et qui s'appuie sur la rénovation de l'application informatique des services du Trésor dédiée à la gestion du secteur public local.

Des actions déjà engagées avec les partenaires, dans le cadre d'une démarche de la DGCP vers une meilleure qualité comptable, aidées par le déploiement d'un nouvel outil informatique

I - Des actions sont en cours, marquées par le renforcement du partenariat avec les collectivités, et aidées par la mise en place d'un outil informatique.

1) Les réflexions d'un groupe de travail sur la simplification de l'instruction M14, apportent déjà des solutions

Après une phase de stabilité souhaitée par les élus locaux à la suite de la généralisation en 1997 de la comptabilité communale M14, ceux-ci se sont déclarés prêts à tirer les enseignements de cette réforme pour y apporter un certain nombre de simplifications et de correctifs tout en gardant la cohérence d'ensemble.

En effet, il apparaît que certaines règles mises en place lors de cette réforme n'ont pas atteint les objectifs de transparence et de clarté recherchés pour les comptes locaux.

Un groupe de travail a été constitué au sein du Comité des finances locales, son objectif étant de renforcer l'efficacité de la M14, de rendre, pour les élus et citoyens, les documents budgétaires plus lisibles et de garantir une cohérence d'ensemble entre les différentes nomenclatures du secteur public local.

Ce groupe auquel la DGCP a activement participé avec la direction générale des collectivités locales, s'est réuni de décembre 2003 à octobre 2004, 4 sous-groupes ayant eu à travailler sur des thèmes spécifiques.

Il a pris en compte les travaux menés depuis 1997 à l'occasion d'autres réformes comptables et budgétaires, telles celles des départements et des régions.

Les propositions du groupe de travail rejoignent les constats de la Cour et y apportent le plus souvent une réponse pratique.

Elles concernent, d'une part, la simplification de la présentation du document budgétaire. Celle-ci passe par la standardisation des maquettes quelle que soit la taille des communes, l'introduction d'une présentation synthétique en facilitant la lecture et la réduction du nombre d'annexes ou leur simplification.

D'autre part, elles apportent des réponses aux principaux problèmes rencontrés jusqu'alors concernant les aspects patrimoniaux liés à l'imbrication des dimensions budgétaires comptables et patrimoniales des opérations.

Elles concernent en particulier :

- la débudgétisation de certaines opérations d'ordre :

Aujourd'hui, certaines opérations d'ordre présentent un caractère budgétaire.

C'est le cas notamment des opérations afférentes aux affectations, aux mises à disposition ou en concession et aux apports. Lors de la conception de la réforme communale, ce choix visait à enrichir l'information de l'assemblée délibérante sur ce type d'opération en les intégrant au budget.

A l'usage, des inconvénients sont apparus qui expliquent la difficulté des collectivités à les mettre en œuvre : complexité technique des opérations, obligation de disposer des crédits suffisants pour les exécuter, effets négatifs sur la lisibilité des autres opérations présentées dans le document budgétaire (notamment les flux réels, enjeux majeurs pour les élus) compte-tenu des mouvements erratiques des prévisions.

A l'avenir, ces opérations importantes au regard du bilan mais sans effet sur les résultats budgétaires, ne feront plus l'objet de prévision et d'exécution budgétaires et seront constatées par le seul comptable, tout en étant retracées pour information dans une annexe spécifique au compte administratif.

La simplification vise tant les opérations d'affectation, de mise à disposition ou en concession et d'apports que celles afférentes au retour des immobilisations concernées.

Cet axe de simplification emporte, outre un allègement de la présentation des crédits au budget, le fait que ces opérations qui pouvaient connaître un dénouement incertain, du fait de l'obligation de disposer de crédits suffisants, pourront désormais être finalisées par le seul comptable, sous réserve qu'il dispose des informations nécessaires.

- la semi-débudgétisation des intérêts courus non échus (ICNE) :

Actuellement, le rattachement des charges financières (ICNE) donne lieu à des opérations entièrement budgétisées qui conduisent, contrairement au rattachement des autres charges, à inscrire le compte de contrepartie en section d'investissement.

Ainsi, si le rattachement influe, et c'est sa finalité même, sur le résultat de la section de fonctionnement, il a également pour les ICNE des effets sur le résultat budgétaire de la section d'investissement ce qui, d'une part est difficilement justifiable et d'autre part, influe anormalement sur l'appréciation du besoin de financement de cette section et donc sur l'affectation du résultat de fonctionnement.

A l'avenir, l'opération de rattachement des ICNE sera semi-budgétaire, à l'instar des autres rattachements, le compte de contrepartie étant mouvementé par le seul comptable.

Par ailleurs, afin de parfaire la simplification du dispositif, la contrepassation intervenant lors de l'exercice suivant sera constatée non par l'émission d'un titre comme actuellement, mais par celle d'un mandat d'annulation comme pour toutes les autres charges rattachées.

Enfin, le compte de charges financières sera subdivisé pour distinguer les opérations afférentes au rattachement (rattachement lors de l'exercice et contrepassation lors de l'exercice suivant) de celles concernant les remboursements effectifs aux prêteurs.

Ces mesures de simplification devraient être de nature à améliorer la lisibilité de ces opérations, jugées souvent complexes par les collectivités.

- la création de chapitres globalisés dédiés aux opérations d'ordre (pour celles maintenues budgétairement) :

Ces derniers apporteront, outre une meilleure lecture des flux réels désormais mieux mis en valeur, une fongibilité des crédits d'ordre devant permettre là encore de dénouer des opérations de fin d'exercice qui pouvaient ne pas l'être, faute de crédits spécifiques suffisants ouverts au budget.

- la simplification des opérations de cession :

Actuellement ces opérations sont décrites selon une procédure destinée à trouver un compromis entre une traduction budgétaire des règles du plan comptable général (constatation en section de fonctionnement) et une volonté législative de réserver le produit de la cession à la section d'investissement.

Cela entraîne une multiplication des écritures budgétaires, d'où une complexité à lire le budget puis à l'exécuter, compte-tenu d'une éventuelle indisponibilité de crédits budgétaires d'ordre pour les exécuter. En effet, si le budget n'ouvre pas les crédits spécifiques aux différents comptes concernés, les mandats et les titres correspondants ne peuvent être comptabilisés.

Ainsi, il peut être constaté que nombre de ces opérations sont imparfaitement constatées ou ne le sont pas du tout du fait de leur complexité et de l'insuffisance de crédits en fin d'exercice, alors qu'il s'agit essentiellement de crédits d'ordre (hormis le produit de cession, seul flux réel), de surcroît sans effet sur l'équilibre de la section de fonctionnement.

Le groupe de travail a donc réfléchi à leur simplification, trois constantes devant cependant être respectées : le prix de cession doit être in fine une recette budgétaire d'investissement, les principes comptables imposés par le plan comptable général doivent être préservés, les résultats du compte administratif et du compte de gestion doivent être identiques.

La solution retenue consiste à simplifier l'étape de la prévision des opérations au budget tout en maintenant leur complète exécution au compte administratif.

Ainsi, au stade prévisionnel, elle permet d'inscrire le produit de cession à un poste budgétaire (sans exécution) de la section d'investissement, puis d'exécuter le flux réel au compte de cession utilisée actuellement (compte 775) et les opérations d'ordre subséquentes sans autres prévisions préalables au budget.

Elle repose sur une innovation importante, à savoir l'existence de crédits automatiquement disponibles, liées à l'émission du titre de recette à l'encontre de l'acquéreur à l'occasion de la cession.

Cette procédure facilitée d'ouverture de crédits, cantonnée aux opérations de cession, lève les obstacles mis en avant par les acteurs locaux et devra ainsi permettre qu'elles soient désormais retranscrites intégralement dans les comptes de l'exercice concerné par la cession.

Elle va ainsi améliorer la vision patrimoniale de la collectivité tant chez l'ordonnateur (inventaire) que chez le comptable (état de l'actif).

Par ailleurs, ce dispositif répond aux préoccupations de la Cour, la finalisation des opérations (dans le même exercice) constituant un gage de la réservation du produit de la cession à la section d'investissement du budget.

- le provisionnement :

Le dispositif existant pour les communes allie des provisions réglementées (à caractère obligatoire) et des provisions de droit commun (qui, comme le relève le rapport de la Cour, ne présentent pas ce caractère obligatoire).

A l'observation, on remarque qu'il peut conduire une collectivité à constituer une provision sans qu'elle connaisse de risque réel ou à ne pas provisionner alors qu'elle en connaît un.

Pour y remédier, le groupe de travail a retenu la solution de suppression des provisions réglementées, remplacées par un provisionnement de droit commun.

De plus, compte-tenu de la prise en compte désormais de l'existence d'un risque réel pour la collectivité, le provisionnement s'imposera à toutes les communes, quelle que soit leur taille.

Cette simplification des règles, axée sur la personnalisation de la provision par rapport à un risque réel de la collectivité, sera accompagnée par une faculté destinée à en faciliter la mise en œuvre.

En effet, compte-tenu de la dimension budgétaire de la dotation à la provision, la commune pourra, d'une part, opter pour une budgétisation ou non de la recette de contrepartie et, d'autre part, constituer cette provision dans le temps, la règle étant que la provision aura du être totalement constituée pour l'exercice précédent celui pour lequel un risque a été identifié.

Ces deux mesures devraient être de nature à assurer l'efficacité du nouveau système de provisionnement dans les comptes communaux, au travers de sa personnalisation et de sa souplesse de mise en œuvre.

- le traitement des subventions d'équipement versées :

Dans le prolongement des dispositifs retenus pour les départements et les régions, il a été retenu, conformément aux travaux menés avec le Conseil national de la Comptabilité, de classer ces opérations en immobilisations incorporelles.

En conséquence, les subventions d'équipement versées seront désormais directement imputées en section d'investissement du budget, ce qui sera plus clair en termes de lecture et de financement.

De surcroît, dans ce même souci d'harmonisation et de simplification, a été retenue la banalisation des subventions d'équipement à des bénéficiaires publics, par la suppression de la notion de fonds de concours ; de ce fait la durée maximale de leur amortissement est portée à 15 ans.

L'ensemble de ces mesures devrait permettre d'apporter des réponses aux souhaits de la Cour dans ce domaine, en permettant une description et un suivi facilité des subventions d'équipement versées.

Pour conclure sur les améliorations préconisées par le groupe de travail, il doit être noté que dans un souci d'harmonisation, les dispositifs innovants imaginés à l'occasion des travaux du groupe M14, non encore introduits dans les comptabilités départementales et régionales (notamment la débudgétisation des opérations d'ordre et la simplification des opérations relatives aux cessions) compte-tenu des calendriers des travaux, le seront dans les mises à jours à venir des instructions correspondantes.

2) L'enrichissement de la qualité des comptes passe par le développement du partenariat ordonnateur-comptable

La DGCP développe depuis 2003 une politique de partenariat adapté et personnalisé avec les grandes collectivités en veillant particulièrement à cibler les actions favorisant une meilleure qualité comptable dans le contexte propre à chaque collectivité.

Le renforcement des synergies entre les services gestionnaires et comptables est basé sur deux idées :

- *Moderniser les supports d'échanges informatiques afin d'optimiser les potentialités d'HELIOS et assurer, en temps réel, un accès direct et réciproque aux informations financières utiles détenues par les deux services.*
- *Partager une même culture financière et comptable en formant conjointement leurs collaborateurs aux évolutions réglementaires et techniques de la sphère comptable et financière.*

Le renforcement de la qualité comptable passe par des actions précises notamment :

- *Fiabiliser la tenue de l'actif, du passif et des comptes de tiers dans le cadre des grands principes comptables des instructions budgétaires et comptables.*
- *Maîtriser les opérations spécifiques des instructions budgétaires et comptables pour répondre aux exigences de sincérité et d'image fidèle des comptes.*

Ces actions, ciblées sur les plus grandes collectivités, qui connaissent les opérations les plus complexes et les patrimoines les plus importants et les plus diversifiés, sont les vecteurs de leur sensibilisation aux enjeux de qualité comptable.

3) Les enrichissements liés au déploiement de l'outil informatique HELIOS

Un nouvel outil informatique de tenue des comptes du secteur public local, baptisé Hélios, sera déployé dans les postes comptables du Trésor à partir de 2005.

Il présente en particulier l'avantage d'être polyvalent et prendra en compte l'ensemble des instructions budgétaires et comptables du secteur public local.

Il permettra notamment, par une meilleure gestion des flux de données à caractère patrimonial (état de l'actif), d'assurer leur adéquation avec la comptabilité générale.

Cette amélioration est toutefois subordonnée à la transmission des éléments pertinents par l'ordonnateur.

En la matière, la mise en place dans un avenir proche d'un nouveau protocole d'échanges, le Protocole d'Echanges Standard (PES), devrait permettre, d'une part, d'obtenir une amélioration de la qualité de l'information patrimoniale (enrichissement des données échangées par la collectivité et le comptable) et, d'autre part, de favoriser les échanges en la matière par l'esprit de partenariat entourant sa mise en place.

II - La DGCP mène une réflexion globale sur l'amélioration de la qualité comptable

Plusieurs vecteurs d'action sont d'ores et déjà opérationnels (ou le seront prochainement) pour améliorer la qualité des comptes des collectivités locales

1) Une ambition collective gérée en mode projet

Consciente des difficultés et des sources de progrès, la DGCP souhaite mener une réflexion en interne et la diffuser aux autres acteurs.

Un plan d'action structuré sera mis en place à partir de 2005.

En effet, les ambitions et objectifs d'un dispositif d'amélioration de la qualité des comptes du secteur public local nécessitent une action sur la durée, et seront définis et mis en œuvre sous l'impulsion d'un chef de projet.

L'objectif sera de progresser dans le respect des principes comptables de régularité, de fiabilité, d'exhaustivité, de sincérité, en sorte que les comptes locaux donnent une image plus fidèle de l'action initiée par chaque collectivité, de sa situation, de ses marges de manœuvre.

Ce projet passera par une phase initiale de réflexion, d'écoute et de partenariat avant de déboucher sur un programme d'actions puis de réalisations concrètes, d'abord expérimentales, qui demanderont une mobilisation forte de l'ensemble du réseau du Trésor public.

Là encore, la dimension partenariale avec l'ordonnateur sera un élément déterminant tant, lors de la conduite du projet, que lors de la mise en œuvre des actions retenues.

2) L'introduction du contrôle contemporain et son influence sur le visa sur les chiffres du compte de gestion

La mise en place de l'applicatif Hélios va permettre de rénover le visa sur chiffres des comptes locaux par les comptables supérieurs.

Ainsi, certains contrôles vont disparaître dès lors que le comptable n'aura plus la possibilité de rectifier certaines données. A titre d'exemple, le comptable ne pourra plus modifier les balances d'entrée suite à leur reprise automatique par l'application.

D'autres vont être automatisés et une liste des anomalies pourra être visualisée directement et en cours d'exercice par les services des recettes des finances et trésoriers-payeurs-généraux.

Ainsi, la mise en place d'un contrôle contemporain des comptes va permettre aux comptables supérieurs d'intervenir rapidement auprès des comptables et des ordonnateurs afin de faire rectifier des opérations erronées ou d'intégrer celles qui, bien qu'obligatoires, n'ont pas été constatées.

Les contrôles du visa sur chiffres seront alors limités aux écritures de fin d'année.

3) Les apports de l'application Hélios

Outre les effets sur les échanges patrimoniaux avec les services ordonnateurs, évoqués précédemment, l'application Hélios constituera un outil important pour le réseau en termes de fiabilisation de la tenue des comptes locaux.

L'application a été conçue pour réduire les risques de comptabilisation erronée.

Elle s'appuie sur trois vecteurs :

- *un moteur comptable qui permet la génération d'écritures automatiques comptables à partir de schémas préétablis pour la plupart des opérations ;*
- *des contrôles automatiques de cohérence, notamment sur le sens des soldes, les concordances de certains comptes ainsi que sur l'absence de comptabilisation de certaines opérations (exemple des amortissements non comptabilisés) en cours d'année, à tout moment ou en fin d'exercice avant le visa sur chiffre du compte de gestion ;*
- *des contrôles intellectuels facilités à partir de consultations, d'éditons et de requêtes ponctuelles qui permettent de vérifier certaines opérations de manière ciblées, notamment les écritures manuelles.*

Par ailleurs, le principe d'auxiliarisation retenu dans Hélios génère un service concomitant de la comptabilité générale et de la comptabilité auxiliaire qui permet d'avoir une vision détaillée de la situation des tiers, des immobilisations, ... et une conformité immédiate, notamment entre les états de l'actif et du passif et la comptabilité générale sans ressaisie.

En outre, une cartographie des risques inhérents au secteur public local ainsi que des mesures de contrôle interne associées ont été établies dans Hélios. Un module de contrôle ponctuel, dont un certain nombre concerne la qualité comptable, de la compétence directe du comptable, est automatisé. Il s'agit par exemple de l'équilibre des opérations d'ordre ou du délai d'apurement des comptes d'imputation provisoire.

Enfin des indicateurs de qualités comptable sont développés dans les tableaux de bord du comptable, du trésorier payeur général et de la direction générale.

4) Le rattachement des charges et la proposition de la Cour

Un point particulier du rapport de la Cour constate que l'une des causes d'insincérité du résultat de la section de fonctionnement tient à l'insuffisance voire à l'absence de rattachement des charges à l'exercice, notamment lorsque ce fait s'explique par l'indisponibilité des crédits budgétaires.

La DGCP partage la préoccupation de la Cour en matière de rattachement des charges et des produits à l'exercice, en particulier dans l'hypothèse évoquée, pour laquelle le montant total des engagements réels de dépenses s'avère supérieur aux crédits inscrits au budget.

En ce cas, non seulement le résultat est insincère du fait de la non intégration des charges dans le résultat annuel, mais il est alors patent que l'ordonnateur est allé au-delà de l'autorisation de l'organe délibérant.

Une proposition de solution pratique est mise en avant dans le rapport, consistant à permettre la prise d'une délibération en fin d'exercice pour ouvrir les crédits nécessaires au rattachement des charges en cause.

Cette solution présente l'avantage, d'une part, de permettre d'intégrer les dépenses en cause dans le résultat et, d'autre part, de responsabiliser la collectivité qui, tout en constatant le dépassement d'engagement, s'engagerait à en assurer le financement lors de l'exercice suivant.

Cette proposition fera l'objet d'un complément d'expertise en liaison avec la Direction générale des collectivités locales et les représentants des collectivités, afin de s'assurer des conditions opérationnelles de mise en œuvre en veillant à ce que cette procédure nouvelle ne soit pas de nature à remettre en cause la portée de l'autorisation originelle donnée par l'assemblée lors du vote du budget.

Conclusion

La DGCP s'est engagée dans une démarche de renforcement de la qualité comptable dans le secteur public local.

Cette action repose en premier lieu sur une évolution des instructions visant à mieux corréliser les approches comptables et budgétaires.

La nouvelle application informatique de gestion du secteur public local Hélios permettra également de mieux sécuriser les processus et les contrôles.

S'appuyant sur ces nouveaux outils, un projet dédié sera mis en place dès 2005 à la DGCP afin que les comptables et les ordonnateurs, qui comme le rappelle la Cour partagent la fonction comptable, puissent s'inscrire dans une démarche à moyen terme d'amélioration de la qualité des comptes locaux.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ
INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

Le constat dressé par la Cour et les propositions qu'elle formule pour améliorer la fiabilité des comptes appellent de ma part les observations suivantes.

I - Le constat dressé par la Cour des comptes

La Cour met en exergue dans son projet de rapport des difficultés relatives, d'une part, à la réglementation applicable en matière budgétaire et comptable et, d'autre part, à la pratique des ordonnateurs et des comptables. Ces difficultés concernent plus particulièrement le manque de fiabilité des résultats des collectivités et de la description de leur patrimoine ainsi que l'absence d'homogénéité des règles applicables d'un niveau de collectivité à l'autre.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (MISILL) partage dans l'ensemble le constat formulé par la Cour.

Le manque d'homogénéité des règles applicables au secteur public local constitue incontestablement une source de confusion et d'incertitude préjudiciables à la fiabilité des comptes. Il convient de souligner que cette complexité est due notamment à la méthodologie choisie dès 1994, pour des motifs d'ordre pratique, d'adapter le cadre budgétaire et comptable de l'ensemble des niveaux de collectivités de façon non simultanée. Certaines innovations ou spécificités ont ainsi pu être apportées pour les départements en 2004 ou pour les régions pour la mise en œuvre de l'instruction M71 en 2005, qui ne bénéficient pas aux communes et à leurs établissements.

Les règles en matière de provisions, d'amortissements, de recours à la pluriannualité, d'imputation comptable des subventions d'équipement sont ainsi différentes quand on passe des communes aux départements et aux régions

Une homogénéisation complète des règles budgétaires et comptables applicables au secteur public local reste toutefois une idée peu envisageable compte tenu des différences de « maturité » de gestion entre une petite commune et une région, conduisant à des demandes très spécifiques, voire contradictoires de la part des différents niveaux de collectivités.

Le MISILL partage également la préoccupation de la Cour quant à la complexité induite par les conséquences de l'intégration dans la comptabilité budgétaire de la plupart des opérations à caractère patrimonial et de celles traduisant l'application des principes comptables généraux comme le rattachement des charges et des produits à l'exercice. Ce choix a pour effet pervers de rendre plus complexe le travail de l'ordonnateur (émission de titres et de mandats) et de retarder la reddition de ses comptes, compte tenu notamment de la passation de nombreuses opérations en fin d'exercice.

Enfin, on ne peut que constater dans certains cas le manque d'appropriation par les élus et leurs équipes des règles de base applicables à l'exécution budgétaire, qui constitue sans doute le point central des insuffisances constatées par la Cour (erreurs dans les écritures de cession, dans le rattachement des charges, absence de procédures internes d'organisation...). En effet, si le corpus des règles budgétaires et comptables applicables au secteur public local peut être amélioré, il constitue toutefois un cadre pertinent permettant normalement d'éviter les principaux risques financiers. Les faiblesses concernent ainsi plus l'application concrète de ces règles par les acteurs locaux et son contrôle par les services de l'Etat que des lacunes importantes de la réglementation.

Sur ces deux aspects, le MISILL, en concertation avec le ministère des finances, a en tout état de cause engagé des actions, au-delà de celles déjà menées, qui permettent de répondre aux préoccupations de la Cour.

2 - Le MISILL a engagé, au sein d'un groupe de travail, une simplification et une adaptation du cadre budgétaire et comptable des communes.

Un groupe de travail a été constitué au sein du Comité des finances locales, lors de sa séance du 27 mars 2003, associant des élus du comité, les principales associations d'élus et les administrations concernées (DGCL et DGCP).

Ce groupe a engagé une réflexion sur l'adaptation des procédures budgétaires et comptables applicables aux communes, dans le sens d'une plus grande homogénéité avec les autres niveaux de collectivités territoriales, et d'une simplification des documents budgétaires.

Les mesures proposées dans le cadre de ce groupe apportent pour partie des réponses aux problèmes soulevés par la Cour en matière d'hétérogénéité des règles applicables au secteur public local (a) et de complexité des opérations dues à l'intégration dans la comptabilité budgétaire de la plupart des opérations à caractère patrimonial (b).

a) *Sur le premier point, deux mesures importantes sont envisagées :*

- *le rapprochement de la procédure de provisionnement applicable aux communes avec celle régissant les départements et les régions (suppression des provisions réglementées et « mise en réserve » de la provision). Les provisions pour l'ensemble des risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actifs deviendront obligatoires lorsqu'un risque sera constaté. Cette proposition répond directement au constat partagé par le MISILL et la Cour concernant les difficultés du dispositif actuel qui n'incite pas les communes à anticiper les risques en amont et les conduit à pratiquer de manière abusive l'étalement des charges en aval. Cette réforme permettra par ailleurs, conformément au souhait de la Cour, d'exclure dans le calcul de l'équilibre réel la reprise des provisions en section de fonctionnement qui venait diminuer les ressources propres prises en compte ;*
- *l'homogénéisation du traitement budgétaire et comptable des subventions d'équipement au sein du secteur public local. Dans le prolongement des dispositifs retenus pour les départements et les régions, il est en effet envisagé, conformément aux travaux menés avec le Conseil national de la Comptabilité, de classer ces opérations en immobilisations incorporelles. De surcroît, dans ce même souci d'harmonisation et de simplification, a été retenue la suppression de la notion de fonds de concours afin d'assurer un traitement juridique et budgétaire identique pour toutes les subventions d'équipement versées (notamment sur le plan du rythme de leur « amortissement »).*

Concernant les autres questions soulevées par la Cour, certaines n'ont pas fait l'objet de propositions dans le cadre du groupe de travail.

Ainsi, s'agissant du champ de l'amortissement, le groupe a évoqué le sujet mais n'a pas retenu l'idée d'aligner le régime des amortissements applicable aux communes sur celui des départements et des régions, bien que la différence de champ des biens amortis soit une source de complexité. Cette proposition présentait en effet des inconvénients importants, au premier rang desquels une complexification importante des opérations, notamment pour les plus petites collectivités.

Le groupe n'a en revanche pas évoqué les difficultés liées au rattachement des charges dues à l'absence de disponibilité des crédits en fin d'exercice. Cette difficulté conduit la Cour à présenter une proposition consistant à permettre l'adoption d'une délibération de fin d'exercice, au besoin en déséquilibre, pour ouvrir les crédits nécessaires au rattachement des charges.

Il convient de souligner sur ce point que la Cour décrit en fait le cas où l'ordonnateur se serait placé en situation d'illégalité en engageant des dépenses en dépassement du montant des crédits ouverts au budget.

Comme la Cour le souligne, les engagements devant rester en théorie inférieurs au montant des crédits ouverts au budget, le rattachement des charges ne devrait pas être empêché par l'absence de disponibilité des crédits en dépenses comme en recettes.

Même si la proposition de la Cour peut être intéressante dans son esprit pour corriger certaines erreurs ponctuelles, celle-ci peut être interprétée comme autorisant indirectement le dépassement des autorisations budgétaires de l'assemblée délibérante. A ce titre, la proposition devra être approfondie afin d'éviter qu'elle ne favorise un relâchement de la discipline budgétaire.

b) Sur le second point, le groupe a souhaité que les documents budgétaires soient simplifiés afin de mieux distinguer les opérations ayant un impact budgétaire réel des autres opérations et de simplifier les procédures. Pour ce faire, plusieurs propositions ont été formulées :

- la débudgétisation de certaines opérations d'ordre. Le groupe a formulé des propositions consistant à « débudgétiser » les opérations d'ordre patrimoniales (opérations d'affectation, de mise à disposition ou en concession et d'apports) qui ne feront plus l'objet de prévision et d'exécution budgétaires et seront constatées par le seul comptable. Les opérations d'ordre restant budgétaires seront par ailleurs regroupées dans des chapitres globalisés dédiés, permettant, outre une meilleure lecture des flux réels désormais mieux mis en valeur, une fongibilité des crédits d'ordre devant permettre de dénouer des opérations de fin d'exercice qui pouvaient ne pas l'être, faute de crédits spécifiques suffisants ouverts au budget.*
- la simplification des opérations de cession. Actuellement, ces opérations sont décrites selon une procédure destinée à trouver un compromis entre une traduction budgétaire des règles du plan comptable général (constatation en section de fonctionnement) et une volonté de réserver le produit de la cession à la section d'investissement. Cela entraîne une multiplication des écritures budgétaires, d'où une complexité pour exécuter le budget, compte tenu d'une éventuelle indisponibilité de crédits budgétaires d'ordre.*

La solution retenue par le groupe de travail consisterait à simplifier l'étape de la prévision des opérations au budget tout en maintenant leur complète exécution au compte administratif. Ainsi, au stade prévisionnel, le produit de cession serait inscrit à un poste budgétaire (sans exécution) de la section d'investissement, puis l'exécution de la cession se traduirait par un flux réel au compte de cession utilisé actuellement (compte 775), les opérations d'ordre subséquentes étant exécutées automatiquement sans autres prévisions préalables au budget. La proposition repose donc sur une innovation importante, à savoir l'existence de crédits automatiquement disponibles, liée à l'émission du titre de recette à l'encontre de l'acquéreur à

l'occasion de la cession. Cette procédure facilitée d'ouverture de crédits, cantonnée aux opérations de cession, lève les obstacles mis en avant par les acteurs locaux et devrait ainsi permettre qu'elles soient désormais retranscrites intégralement dans les comptes de l'exercice concerné par la cession.

Ce dispositif répond pleinement aux préoccupations de la Cour, la réservation du produit de la cession à la section d'investissement du budget paraissant de ce fait mieux assurée.

3 - Le MISILL a entrepris, avec la participation du MINEFI, d'améliorer l'efficacité du contrôle budgétaire dans le but de mieux faire appliquer les règles permettant la sincérité des comptes.

L'exercice efficace du contrôle budgétaire constitue une condition importante du respect des règles de gestion saine par les collectivités territoriales et de la sincérité de leurs résultats que la Cour souhaite renforcer.

Conscient des difficultés à assurer ce contrôle de manière fiable et rapide, le MISILL a souhaité mettre en œuvre une démarche d'expérimentation d'un partenariat entre les préfetures et les services déconcentrés du Trésor pour l'exercice du contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales. Une convention, signée par les deux parties le 14 septembre dernier, organise le cadre de ce partenariat.

Ce partenariat s'inscrit résolument dans le cadre de la recherche d'une meilleure organisation de l'Etat sur le territoire afin de mieux répondre aux exigences du contrôle des actes budgétaires des collectivités, conformément aux conclusions du rapport de la mission interministérielle sur le contrôle de légalité de juillet 2003. Il est par ailleurs la poursuite des actions de coopération déjà engagées entre la DGCP et la DGCL, notamment en matière de recensement des collectivités territoriales en difficulté financière (réseau d'alerte).

La coopération entre les préfetures et les services déconcentrés du Trésor prendra deux formes :

a) La mise en place d'un module de contrôle budgétaire intégré à l'application de tenue des comptabilités locales Hélios développée par la DGCP

L'informatique est un outil qui offre de réelles perspectives pour la bonne organisation du contrôle budgétaire. En effet, les contrôles relatifs notamment au respect de l'équilibre réel repose sur la vérification «mathématique» de l'existence de certains comptes qui peut être automatisée.

Aujourd'hui, ces contrôles restent souvent manuels et nécessitent donc des efforts importants de la part des préfectures. Ces contrôles demandent beaucoup de temps alors même qu'ils constituent la base de l'analyse de la situation financière des collectivités et de son approfondissement. C'est pourquoi l'une des pistes importantes de l'amélioration de l'exercice du contrôle budgétaire réside dans le développement d'un outil performant de contrôle budgétaire automatisé.

Le MISILL a ainsi souhaité s'associer au développement du logiciel Hélios développé par la DGCP. Le logiciel Hélios est une nouvelle application informatique d'échanges informatisés de données entre les ordonnateurs locaux et les comptables publics pour permettre l'exécution des budgets locaux. L'avantage considérable de cet outil est qu'il se présente sous la forme de listes de comptes numérisés auxquels correspondent les crédits votés par la collectivité. Il se prête ainsi facilement à des contrôles automatisés qui sont utiles pour l'exercice du contrôle budgétaire.

L'objectif de cette association est de mettre à la disposition des préfectures un outil de détection des anomalies les plus flagrantes et qui puisse traiter en masse l'ensemble des budgets. Ce traitement devrait permettre aux préfectures d'exercer le contrôle de façon plus rapide, plus professionnelle et de dégager du temps pour approfondir le contrôle des collectivités les plus fragiles sur le plan budgétaire.

b) La participation des trésoriers-payeurs généraux à l'exercice de contrôles approfondis relatifs notamment à la sincérité des prévisions budgétaires.

En complément du contrôle de masse exercé par Hélios, le partenariat entre les préfectures et les services du trésor public pourra être approfondi sur des dossiers précis afin de mettre en commun des compétences budgétaires et comptables nécessaires à l'instruction du dossier.

Ces axes de proposition constituent le complément des actions qui sont déjà menées par le MISILL et les préfectures en matière de conseils aux collectivités locales et de formation des agents chargés du contrôle budgétaire afin d'atteindre une meilleure sécurité juridique des actes budgétaires.

Les propositions de modification de la réglementation devraient, après validation par le comité des finances locales, être mises en œuvre pour une application effective au 1er janvier 2006. Concernant le partenariat avec les services du trésor public, une évaluation de l'expérimentation sera réalisée au cours de l'année 2005 pour envisager une éventuelle généralisation du dispositif.
