

La qualité et la fiabilité de l'information financière locale

Dans les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le vote du budget par l'assemblée délibérante est un moment important de la démocratie locale. Le code général des collectivités territoriales comporte un ensemble de dispositions législatives et réglementaires qui régissent non seulement les conditions d'adoption du budget mais aussi son contenu et sa présentation. Ainsi l'article L. 1612-4 définit ce que l'on appelle couramment la « règle d'or » : les deux sections constitutives du budget (fonctionnement et investissement) doivent être en équilibre réel - les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère - et les ressources propres, à l'exclusion du produit des emprunts, doivent être suffisantes pour couvrir le remboursement du capital des annuités de la dette.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent l'exécution budgétaire annuelle des recettes et des dépenses et la production des comptes, tenus selon des règles inspirées de celles du plan comptable général. Les décennies 1990 et 2000 ont vu la mise en place puis l'évolution régulière d'une nouvelle génération d'instructions budgétaires et comptables applicables aux différentes catégories de collectivités et établissements publics locaux, manifestant un important mouvement de modernisation des budgets et des comptes locaux.

Dans un contexte de crise de la dette publique, l'évolution récente des finances publiques locales renforce les enjeux qui s'attachent à une information financière de qualité. Celle-ci suppose un cadre budgétaire permettant d'assurer la sincérité tant de la prévision que de l'exécution, au plan de chaque entité aussi bien que dans une vision d'ensemble. Les comptes des entités publiques locales doivent être réguliers et sincères et donner une image fidèle de la situation financière et du patrimoine des collectivités et établissements publics locaux. Les agrégations locales, régionales ou nationales nécessaires à une perception exacte de la situation doivent être aisées à réaliser.

Aussi le présent chapitre, après avoir rappelé les traits généraux d'un cadre budgétaire et comptable en évolution pour mieux répondre aux exigences actuelles d'une information financière de qualité, abordera les améliorations qu'appelle le dispositif budgétaire puis montrera les progrès qui restent à accomplir en ce qui concerne la fiabilité des états financiers. Enfin sera évoquée la question de la centralisation au niveau national des budgets et des comptes des collectivités territoriales, dont le processus apparaît perfectible.

I - La nécessité d'une mise en cohérence du cadre budgétaire et comptable

Devant satisfaire à des attentes multiples et, pour certaines, nouvelles, l'information financière relative au secteur public local doit rendre compte d'un ensemble à la fois diffus et complexe. La production, par construction décentralisée, des informations comptables appelle dans ces conditions une mise en cohérence des différents acteurs.

A - Les enjeux de la fiabilité des comptes locaux

Obligation constitutionnelle et communautaire et condition indispensable à l'appréciation de la maîtrise des finances publiques, une information financière fiable contribue également au bon fonctionnement de la démocratie locale et à la recherche d'une allocation optimale des ressources.

1 - Une obligation constitutionnelle désormais relayée par le code des juridictions financières

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une

image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Traduisant ce principe, la loi du 29 juillet 2011 a confié à la Cour des comptes la mission de s'assurer du respect de cette exigence pour les administrations publiques, « soit en certifiant elle-même les comptes, soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes [de celles] dont elle n'assure pas la certification »¹⁰⁶. Le premier rapport mettant en œuvre cette disposition sera publié en octobre 2013.

Déjà effective avec la certification, depuis l'exercice 2006, des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale¹⁰⁷, cette mission se voit ainsi élargie et renforcée, selon des modalités qui restent cependant encore à préciser pour le secteur public local. Sa mise en œuvre ne pourra cependant qu'être progressive et différenciée en fonction de la nature des activités et des volumes financiers. Elle nécessite qu'un état des lieux soit entrepris dans les meilleurs délais : le présent chapitre y contribue sans épuiser le sujet.

2 - Une obligation européenne

La directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011¹⁰⁸ définit les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, en vue de garantir le respect des obligations qui leur incombent au titre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment afin d'éviter des déficits publics excessifs.

Il est ainsi précisé que « les dispositions du cadre de surveillance budgétaire établi par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, en particulier, le PSC [pacte de stabilité et de croissance] s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble, lesquelles comprennent les sous-secteurs administration centrale, administrations d'États fédérés, administrations locales et administrations de sécurité sociale ».

Les États membres sont tenus de mettre en vigueur, avant le 31 décembre 2013, les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de cette directive et notamment les conditions de production d'un audit indépendant de l'ensemble des comptes des entités publiques, incluant les administrations locales. La mise en conformité avec ce cadre de surveillance budgétaire doit en effet permettre de vérifier, de façon

¹⁰⁶ Article L. 111-3-1-A du code des juridictions financières.

¹⁰⁷ En application des lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

¹⁰⁸ Directive du Conseil de l'Union européenne n° 2011/85/UE du 8 novembre 2011.

précise et homogène au niveau communautaire, les conditions du retour à l'équilibre des comptes publics des États membres.

3 - Une nécessité pour la mise en œuvre des lois de programmation

Le contenu des lois de programmation des finances publiques a été défini à l'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui résulte de la mise en œuvre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Ces lois doivent ainsi présenter, pour chaque sous-secteur des administrations publiques, la décomposition des soldes budgétaires ainsi que les modalités de calcul de l'effort structurel attendu de chaque composante et exposer de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement.

Ces obligations s'appliquent au secteur public local en tant qu'elles comportent des prévisions le concernant. Tel est le cas de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 (voir chapitre D). Elles rendent nécessaire la mise en place d'un cadre fiable assurant le recueil, le suivi et l'analyse de l'information financière concernant les administrations publiques locales.

4 - Le cycle budgétaire et comptable local : un enjeu démocratique et de bonne gestion

La qualité, l'exhaustivité et la lisibilité de l'information sont indispensables à l'exercice de la démocratie locale. Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est en effet un principe essentiel défini, pour les communes, à l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales.

Une information précise et exhaustive est donc requise à tous les stades du cycle budgétaire et comptable :

- dès la préparation du budget, avec la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB), obligatoire pour toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants ;
- lors de l'examen du budget primitif, qui doit intervenir avant le 15 avril de l'année concernée et qui encadre, par son caractère de prévision mais aussi d'autorisation, les enjeux et les contraintes de la gestion de l'année ;

- pour l'exercice du contrôle de légalité par le représentant de l'État avec, le cas échéant, le concours de la chambre régionale des comptes, pour une vérification du respect des conditions globales de l'équilibre budgétaire ;
- à l'occasion de la reddition des comptes, qui doit permettre de constater la bonne exécution du budget voté, de procéder à la reprise et à l'affectation des résultats et de vérifier le respect des grands équilibres après la prise en compte des « restes à réaliser » en dépenses ou en recettes¹⁰⁹ ;
- en vue de l'appréciation susceptible d'être portée à posteriori sur la gestion locale, notamment par les chambres régionales des comptes, les conduisant à intégrer dans leur examen de la gestion celui de la fiabilité des comptes, condition d'une appréciation correcte de la situation financière des collectivités concernées ;
- à tout moment, afin de rendre accessible et intelligible à l'ensemble des citoyens les enjeux locaux.

Au-delà de cette exigence de transparence, l'information financière doit également éclairer les différents choix de gestion, assurer la bonne allocation des ressources et, ainsi, permettre :

- le recours à des financements désintermédiés, ce qui implique que les collectivités concernées puissent s'appuyer vis-à-vis des agences de notation sur un ensemble de données budgétaires et comptables rétrospectives et, plus largement, de nature à permettre la détection de risques propres ou périphériques ;
- la préparation de choix de gestion rationnels : comme l'ont confirmé de récents travaux des juridictions financières¹¹⁰, l'établissement et la tenue à jour d'inventaires physiques et comptables concordants, le suivi des actifs mobilisables et de leurs valeurs, la connaissance des coûts de maintenance associés aux implantations immobilières, constituent autant d'éléments indispensables à la préparation des choix de gestion ;

¹⁰⁹ Les restes à réaliser en dépenses ou en recettes correspondent respectivement à des dépenses engagées ou des recettes certaines, mais dont la réalisation n'a pas encore donné lieu à l'émission d'un ordre de paiement ou de recettes.

¹¹⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, Volume 2 ; *L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique*, p. 279-303. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- plus généralement, un effort de maîtrise des dépenses, ce qui implique que les stratégies d'achat public puissent s'appuyer sur un référentiel physique et comptable précis et que les décisions d'investissements soient systématiquement éclairées par leurs conséquences sur les coûts de fonctionnement futurs (maintenance, personnels, énergie et fluides, etc.) ;
- l'individualisation comptable de la gestion des services publics industriels et commerciaux qui doit viser à s'assurer de leur équilibre financier et à en optimiser l'efficacité. Elle doit aussi permettre d'en soustraire les flux correspondant aux fonctions générales des collectivités, pour assurer une restitution exhaustive des dépenses d'administration publique au sens de la comptabilité nationale ;
- la mise en place de dispositifs de péréquation, ce qui implique également de disposer de données comptables fiables, notamment en ce qui concerne l'impact des transferts de compétence et des redéploiements de ressources entre la fiscalité et les dotations calculées.

La satisfaction de cet ensemble d'exigences n'est possible que dans le cadre d'un système d'information financier performant, transparent et contrôlable qui corresponde aux fonctions générales des collectivités.

B - Une complexité réelle

Si le système français de comptabilité publique se caractérise par l'homogénéité des règles et l'adossement à une administration en réseau du ministère des finances, la direction générale des finances publiques (DGFIP), le suivi budgétaire et comptable du secteur public local est cependant empreint d'une grande complexité, liée à la multiplicité des entités concernées et à la structure duale de l'organisation comptable.

1 - La multiplicité des comptabilités

La comptabilité du secteur public local repose sur la tenue de plus de 160 000 comptabilités¹¹¹, retraçant les opérations d'environ 100 000 organismes juridiquement distincts et de leurs comptes annexes,

¹¹¹ Y compris les établissements publics de santé et les offices publics de l'habitat à comptabilité publique.

organismes par ailleurs d'une grande diversité de taille, de statuts ou de missions.

On recense ainsi environ 37 000 collectivités (communes, départements ou régions, collectivités d'outre-mer), près de 50 000 établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, régies et établissements publics divers), 18 000 établissements publics de coopération intercommunale, dont 2 600 dotés d'une fiscalité propre. À cet ensemble s'ajoutent un peu plus de 53 000 comptabilités séparées retraçant les budgets annexes de ces entités.

À cet émiettement des comptabilités locales s'ajoutent l'inégale répartition de leurs masses budgétaires (moins de 10 % des communes concentrent les quatre cinquièmes du montant total de dépenses de fonctionnement) et la multiplicité des référentiels comptables (près d'une vingtaine), devant chacun concilier une double logique budgétaire et comptable, ce qui ne facilite pas leur agrégation.

2 - La nécessaire conciliation des logiques budgétaire et comptable

Soumises à l'autorisation budgétaire préalable de l'assemblée délibérante, les opérations des collectivités territoriales sont retracées dans des comptes qui doivent restituer la consommation des autorisations d'engager et de payer ainsi que l'enregistrement des recettes prévues et réalisées. Ces comptes se voient en outre appliquer les principes d'une comptabilité en droits constatés en retraçant l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat. Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique affirme clairement ce double objectif¹¹². Dans le secteur public local, sa réalisation repose sur un système unique qui, à la différence de l'État, combine les règles régissant le budget et celles relatives à la comptabilité générale.

¹¹² Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, en son article 55, dispose : « La comptabilité publique comporte une comptabilité générale et, sous des formes adaptées à chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1er, une comptabilité budgétaire. »

Dans ce cadre, les instructions relatives aux différentes catégories d'entités du secteur public local, publiées par arrêtés conjoints du ministre chargé des comptes publics et de celui chargé des collectivités locales, reposent sur une articulation « budgétaro-comptable » qui implique que toutes les opérations de comptabilité générale, même celles qui ne se dénouent pas sous la forme d'un flux financier, nécessitent une autorisation budgétaire, et soient ensuite retracées dans le compte administratif adopté par l'organe délibérant.

Une telle approche contribue à la mise en œuvre de la « règle d'or », qui oblige à dégager un autofinancement minimum pour financer l'annuité en capital de la dette. Elle simplifie la fonction comptable et favorise l'exercice des contrôles internes ou externes.

Cependant, cette intégration du système d'information financier implique une multiplication d'écritures d'ordre, budgétaires ou non budgétaires, devant être, pour certaines, neutralisées par des jeux d'écritures comptables parfois complexes, ce qui nuit à la lisibilité des comptabilités. De plus, l'unicité de ce système budgétaro-comptable ne conduit pas, pour autant, à la production d'un compte unique, mais à des états financiers distincts : le compte de gestion du comptable public et le compte administratif élaboré par l'ordonnateur, et soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante.

Ni l'un, ni l'autre de ces documents n'offre à lui seul une information complète sur la situation d'un organisme. Si le compte administratif ne permet pas de connaître la situation patrimoniale, il est accompagné de nombreuses annexes détaillant notamment l'état de la dette et certains engagements hors bilan, que le compte de gestion ignore. Pour sa part, le compte de gestion, qui retrace la comptabilité des différents actifs et passifs, dispose de peu d'annexes développées, et n'est pas renseigné sur les restes à réaliser en recettes ou en dépenses¹¹³, que seul l'ordonnateur maîtrise, et qui sont essentiels pour apprécier l'équilibre financier de l'organisme.

C - Les différents acteurs

Le nouveau décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable a défini un objectif général de qualité qui recouvre les grands principes comptables qu'il énumère¹¹⁴ : leur respect incombe, conjointement, aux ordonnateurs et aux comptables publics

¹¹³ Et qui concernent pour l'essentiel les dépenses et recettes d'investissement.

¹¹⁴ Voir article 57 dudit décret.

dont les pratiques sont au cœur du processus de fiabilisation de l'information financière.

Depuis 2010, des instances nationales orientent et coordonnent leurs efforts pour traiter les principales problématiques. Pour leur part, les chambres régionales et territoriales des comptes procèdent, dans le cadre de leurs différentes missions, à une analyse critique des données financières et des conditions de leur élaboration.

1 - Les ordonnateurs

Chargés de l'exécution du budget et de la reddition du compte administratif devant leur assemblée délibérante, les ordonnateurs ont une responsabilité propre en matière de production de l'information financière.

La sincérité des prévisions budgétaires et de l'information relative à l'exécution budgétaire repose, notamment, sur la pertinence des analyses rétrospectives et prospectives réalisées par les services de l'ordonnateur et sur la qualité des procédures internes mises en place, par exemple pour le suivi des engagements comptables et des mandatements, ainsi que de la mise en recouvrement des créances. Ces procédures s'appuient sur des techniques et une organisation dont le degré de maîtrise ou l'adéquation varient, notamment, en fonction de la taille de la collectivité.

Un second champ de l'information financière porte sur la connaissance de l'ensemble des actifs et passifs de la collectivité, ainsi que sur celle des dépréciations nécessaires et des risques identifiés, en vue de leur traduction dans les comptes. Ceci requiert une collaboration étroite entre les services de l'ordonnateur et le comptable public.

2 - Les comptables publics et la DGFIP

Organiquement séparés des ordonnateurs¹¹⁵, et personnellement responsables des opérations qu'ils exécutent, les comptables publics sont chargés de la tenue des comptabilités des collectivités territoriales et de leurs établissements. Le décret sur la gestion budgétaire et comptable

¹¹⁵ Conformément aux dispositions de l'article L. 1617-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que « le comptable de la commune, du département ou de la région est un comptable public de l'État ayant la qualité de comptable principal » et au décret sur la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012, dont l'article 9 énonce le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable des organismes publics.

publique du 7 novembre 2012 prévoit que « les comptables publics procèdent à la reddition des comptes à la clôture de chaque exercice »¹¹⁶.

Leur appartenance à une administration unique et centralisée devrait constituer un facteur de cohérence et de maîtrise technique. L'application d'un corpus réglementaire, élaboré et commenté par l'administration centrale et le déploiement, en cours d'achèvement, du nouveau système d'information HELIOS sont à cet égard deux vecteurs de la qualité comptable, auxquels il convient d'ajouter le développement des actions de conseil auprès des services ordonnateurs.

3 - Les instances administratives nationales

a) Le CNoCP

Créé en 2009, le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) est une instance compétente pour émettre des avis relatifs aux normes ou aux règles applicables aux comptes des organismes publics ou privés financés majoritairement par des ressources publiques.

Il dispose, en son sein, d'une commission spécialisée pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Le conseil émet des avis rendus publics sur les nouvelles règles ou sur les changements de celles en vigueur pour le secteur public local. Après approbation des ministres concernés, ces avis donnent lieu à l'édiction des dispositions réglementaires nécessaires.

¹¹⁶ Même décret, article 21.

Les avis du CNoCP relatifs au secteur public local.

En ce qui concerne spécifiquement le secteur des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les travaux du CNoCP ont porté, depuis sa création, sur :

- les durées d'amortissements des subventions d'équipements (avis n° 2011-01 du 15 mars 2011) ;

- les changements de méthodes comptables (avis n° 2011-04 du 27 mai 2011) ;

- l'information comptable sur les dettes financières et les instruments dérivés (avis n° 2011-05 du 8 juillet 2011) et la comptabilisation de ces mêmes passifs (avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012). Les données jointes en annexe doivent désormais permettre au lecteur des états financiers de disposer d'une information complète sur le niveau de risque pris et la proportion d'emprunts « à risque » en portefeuille (avis de juillet 2011). Des règles de provisionnement des risques avérés dans les conditions explicitées par l'avis de juillet 2012 doivent être mises en œuvre prochainement.

D'autres avis, de portée générale, concernent également le secteur public local, comme les modalités de première comptabilisation d'immobilisations corporelles antérieurement non comptabilisées (avis n° 2012-02 du 4 mai 2012) sur la prise en compte des biens historiques et culturels (avis n° 2012-07 du 18 octobre 2012).

b) Le comité partenarial relatif à la fiabilité des comptes publics locaux

Créée en fin d'année 2010 à l'initiative du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, cette instance informelle regroupe des représentants des administrations de l'État concernées, des grandes associations d'élus locaux et des juridictions financières, ainsi que des experts.

La charte commune qui devait présider à son fonctionnement n'a pas été signée à ce jour, ce qui est regrettable. Néanmoins les orientations du projet de charte ont été mises en œuvre et le comité a été actif. Il a pour objet de produire des documents méthodologiques en forme de guides ou de recommandations à finalité opérationnelle pour, à cadre juridique constant, améliorer la qualité des comptes publics locaux. Pour ce faire, des groupes de travail ont été mis en place.

Dès 2012, des guides issus des travaux en question, et approuvés par consensus au sein du comité partenarial, ont été mis en ligne sur un site maintenant logé dans un portail interministériel qui y est consacré.

Ce comité est également, en pratique, amené à intervenir en complémentarité du CNoCP, soit en amont en évoquant des sujets pouvant susciter une évolution réglementaire ou normative, soit en aval en donnant son avis sur les mesures réglementaires de mise en œuvre, par le ministre chargé du budget, des avis du comité : tel est le cas actuellement en ce qui concerne la traduction réglementaire de l'avis du 3 juillet 2012 sur la comptabilisation des instruments financiers.

4 - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Chacune des trois missions exercées par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) auprès du secteur public local, la participation au contrôle des budgets locaux, le jugement des comptes des comptables publics et l'examen de la gestion des principaux organismes locaux, concourt au contrôle externe de la qualité de l'information budgétaire et comptable et à son amélioration.

L'exercice du contrôle budgétaire par les chambres vise, sur saisine des préfets, à vérifier ou à contribuer à rétablir, l'équilibre des budgets, conditionné par la sincérité des prévisions de recettes et de dépenses. Elles doivent dès lors en analyser les différents déterminants, tels que le degré de réalisme des prévisions de recettes, l'exhaustivité de l'inscription des dépenses obligatoires, la prise en compte des restes à réaliser ou la correcte reprise des résultats de l'exercice antérieur.

L'examen juridictionnel des comptes des comptables publics est l'occasion de vérifier l'absence d'irrégularités dans l'exécution des opérations incombant au comptable public ainsi que la justification et la cohérence des soldes comptables. Toutefois, la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ne peut porter que sur les opérations ayant eu des conséquences financières ou patrimoniales, ce qui limite la portée de cette mission quant à la sincérité des états financiers eux-mêmes. Les chambres régionales des comptes recourent donc fréquemment à des communications administratives invitant les comptables publics ou les ordonnateurs à régulariser les anomalies relevées en ce domaine.

Enfin, dans le prolongement du rapport public annuel de 2004¹¹⁷, qui comportait un chapitre consacré à « la fiabilité des comptes des collectivités territoriales » alimenté de leurs constats, les chambres régionales des comptes intègrent désormais, de façon quasi-systématique, aux examens de la gestion une appréciation sur la qualité des informations restituées dans les documents de synthèse budgétaire et comptable, ainsi que sur le respect des principes et de la réglementation comptables, préalables indispensables à toute analyse financière comme à toute appréciation portée sur la gestion.

Bien que l'exercice de cette triple mission ne permette qu'une appréhension partielle de la qualité comptable, il a pour mérite d'identifier les principaux champs d'améliorations attendues, tant au niveau de l'élaboration des budgets que de la restitution comptable des gestions locales.

II - L'élaboration et la présentation des budgets : des améliorations à apporter

Acte de prévision et d'autorisation, le budget est le premier instrument d'une maîtrise des finances locales. Au fil des échéances qui en rythment la préparation, l'adoption et le suivi, l'assemblée délibérante doit pouvoir disposer d'une information complète et détaillée, lui donnant une appréhension suffisante de la situation réelle de l'organisme, tant rétrospective que prospective.

A - Le calendrier budgétaire

La procédure d'adoption du budget, qui peut intervenir jusqu'au 15 avril de l'année concernée, doit tout à la fois être appuyée d'éléments de projection pluriannuelle et disposer des données les plus récentes relatives aux marges de manœuvre résultant de l'exercice précédent.

¹¹⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2004, La fiabilité des comptes des collectivités territoriales*, chapitre 13, p. 493, La Documentation française, 528 p., disponible sur www.ccomptes.fr

1 - Le débat d'orientation budgétaire

La tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) dans les deux mois précédant l'adoption du budget, généralisée par la loi du 6 février 1992, constitue désormais un moment essentiel du cycle budgétaire, à la condition d'être éclairée par une information appropriée.

Certains rapports de chambres régionales des comptes mettent en évidence le caractère encore incomplet de l'information communiquée à l'assemblée délibérante, notamment en ce qui concerne la structure et le poids de la dette, ou encore les éléments de prospective financière.

Si le code général des collectivités territoriales ne formalise pas le contenu du DOB¹¹⁸, la jurisprudence administrative a rappelé que les membres de l'organe délibérant doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée pour pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget. L'information doit contenir des éléments sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution ainsi que la variation des taux d'imposition envisagée¹¹⁹.

Le débat d'orientation budgétaire : une information à enrichir

Un exemple illustre cette nécessité d'enrichir, dans certains cas, le débat d'orientation budgétaire.

Dans le département d'Eure-et-Loir, dont les recettes de fonctionnement avoisinent 400 M€, « il ne ressort ni du rapport du président du conseil général sur les orientations budgétaires pour l'année 2010 ni de celui sur les orientations budgétaires 2011, que les grandes orientations pluriannuelles auraient été présentées et débattues au sein de l'assemblée départementale », contrairement aux dispositions de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le débat d'orientation budgétaire s'étend également aux engagements pluriannuels envisagés par la collectivité.

¹¹⁸ L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que, « dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur (...) ».

Des dispositions équivalentes figurent respectivement aux articles L. 3312-1 et L. 4312-1 pour les départements et les régions.

¹¹⁹ Cour administrative d'appel de Douai, 14 juin 2005, commune de Breteuil-Sur-Noye n° 02DA00016.

L'ordonnateur indique qu'en 2012, l'architecture des rapports sur les orientations budgétaires et sur le budget primitif a été revue afin de mettre en perspective et de pouvoir débattre sur le fond des orientations pluriannuelles générales du département, telles qu'inscrites dans le projet de territoire.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin sur le département d'Eure-et-Loir

Offrant la perspective d'un enrichissement de l'information, le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, approuvé en conseil des ministres du 10 avril 2013, prévoit de mieux documenter les termes de ce débat, en rendant obligatoire, pour les communes de plus de 3 500 habitants, l'élaboration préalable d'un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la gestion de la dette.

Pour les collectivités de plus de 10 000 habitants, s'y ajouterait une information sur la structure et l'évolution des effectifs ainsi que des principaux postes de dépenses. Dans le cadre des EPCI¹²⁰, une transmission obligatoire et réciproque de ces rapports serait mise en place. De même, ce projet de loi prévoit qu'au-delà d'un seuil qui sera fixé par décret, les projets d'investissement devraient être assortis d'une étude d'impact.¹²¹

2 - L'échéancier budgétaire

La limite d'adoption du budget de l'année, fixée au 15 avril, résulte principalement du calendrier de notification des différentes dotations de l'État. Cependant, de plus en plus nombreuses sont les collectivités, notamment parmi les plus importantes, qui adoptent leur budget dès le mois de décembre de N-1 ou de janvier de N : c'est ainsi le cas en 2013 d'environ la moitié des départements.

Facilitée par la mise à disposition plus précoce de résultats provisoires qu'autorisent les outils informatiques et par la faculté réglementaire d'une reprise anticipée de ces résultats, cette évolution

¹²⁰ Établissements publics de coopération intercommunale.

¹²¹ En revanche, l'abrogation des dispositions de l'article 108 de la loi de finances initiale pour 2012, prévue dans le même texte, semblerait aller à l'encontre de cet objectif, puisque cet article prévoyait notamment la production d'informations détaillées sur les engagements pluriannuels des plus importantes collectivités, mais elle s'inscrit dans une logique de remplacement par les dispositions ci-dessus évoquées.

permet une meilleure prise en compte des marges de manœuvre de la collectivité et incite à un approfondissement de la réflexion prospective.

Il importe maintenant que cette pratique soit généralisée et devienne un principe.

B - La présentation du budget

Les règles de présentation des budgets locaux laissent ouvertes un certain nombre de facultés de présentation. Leur mise en œuvre peut cependant, dans certains cas, altérer la lisibilité des budgets, ou rendre difficile leur agrégation, ce qui va à l'encontre de l'objectif affiché d'amélioration de la qualité comptable.

1 - Budget principal et budgets annexes

Le principe d'unité budgétaire impose que l'intégralité des prévisions de dépenses et de recettes soit retracée dans un document unique, garantie de l'exhaustivité du contrôle exercé par l'assemblée délibérante.

Ce principe est toutefois aménagé pour permettre que soient isolées les dépenses et recettes que leur nature ou des contraintes réglementaires conduisent à identifier¹²². L'utilisation de cette faculté ne doit toutefois pas conduire à une remise en cause des objectifs d'unicité ou de lisibilité.

Ces règles peuvent, néanmoins, se trouver parfois perdues de vue, conduisant à constater l'absence de budgets annexes suffisamment individualisés ou, au contraire, leur multiplication ou leur maintien au-delà de l'objectif de clarté recherché. Le recours à des budgets annexes peut par ailleurs être une source d'imputations erronées ou incomplètes entre les différentes composantes et donc d'altération des résultats de chaque sous-entité.

¹²² Ainsi l'instruction M14, applicable aux comptes du secteur communal, rappelle que « par exception au principe d'unité budgétaire, divers textes ont prévu l'établissement de budgets annexes qui ont pour objet de regrouper les opérations de services ayant une organisation dotée d'une autonomie relative et dont l'activité tend à produire ou à rendre des services ».

Le budget annexe, source d'imputation erronée

Les imputations concernant les activités gérées en budget annexe sont parfois inadéquates.

Ainsi en est-il d'un centre aquatique que la communauté de communes Sud Estuaire (Loire-Atlantique) gère dans le cadre d'un budget annexe : la communauté enregistre intégralement les immobilisations au sein du budget général de l'établissement, de même que les dotations aux amortissements afférentes à ces équipements.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la communauté de communes Sud Estuaire

2 - La présentation des budgets par fonction

Les collectivités territoriales disposent de deux modalités d'adoption de leur budget : par nature de dépenses et recettes ou par grandes fonctions exercées au sein de la collectivité (action sociale, éducation, etc.)¹²³. Si l'adoption du budget par fonctions est retenue par la quasi-totalité des régions, seuls 20 départements et 80 communes y recourent.

L'adoption du budget par fonction est effectivement adaptée à des collectivités exerçant des compétences concentrées sur quelques domaines d'intervention bien identifiés. Mais, même dans ce cas, elle laisse apparaître des postes de dépenses indivises dont le poids ne permet pas d'accéder à une information réellement pertinente pour apprécier les conditions de financement de chaque fonction.

De surcroît, l'hétérogénéité des découpages fonctionnels, résultant soit des champs de compétences respectifs, soit de leurs choix organisationnels propres, affecte la comparabilité des données, malgré l'existence d'une nomenclature commune.

Enfin, si cette présentation fonctionnelle n'est pas incompatible avec le respect des principes de comptabilité générale, les investigations menées par les chambres régionales des comptes montrent que, dans les collectivités concernées, les conditions d'articulation entre les systèmes d'information de l'ordonnateur et du comptable public, limitent

¹²³ Ce choix, et les modalités de présentation associées sont prévus respectivement aux articles L. 2312-3, L. 3312-2, et L. 4312-2 du code général des collectivités territoriales pour les communes de plus de 10 000 habitants, les départements, et les régions. Ils prévoient notamment que, quel que soit le mode retenu pour le vote du budget, celui-ci doit comporter une présentation croisée selon l'autre grille.

singulièrement les rapprochements et les vérifications nécessaires à la présentation des états financiers, notamment pour la distinction entre les opérations réelles et les opérations d'ordre.

Les limites ainsi mises en évidence constituent à la fois un frein au contrôle de la fiabilité des comptes et un obstacle à une correcte agrégation.

Les limites du contrôle d'un budget par fonction

Dans le cadre du vote et de l'exécution du budget par fonction, les états financiers règlementaires et le système d'information financier Hélios ne permettent pas les rapprochements nécessaires au contrôle des comptes par nature. Pour la région Alsace, la vérification de la fiabilité des comptes et le respect des principes de la comptabilité n'ont pu être conduits qu'à partir du système d'information de l'ordonnateur.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Alsace sur la région Alsace

Au-delà, comme la Cour l'a indiqué dans son rapport public thématique de novembre 2011 sur « la mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives », un chantier plus ambitieux devrait être engagé, visant à ce que les grandes collectivités puissent donner une présentation de leurs budgets en mode LOLF, tout en conservant une présentation de base selon la nomenclature des comptes par nature. Ceci leur permettrait de faire ressortir leurs programmes et actions selon une nomenclature type à définir.

3 - Les annexes aux documents budgétaires

La production des annexes aux documents budgétaires, prévue à l'origine par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi « ATR »), est désormais un moyen essentiel d'une information étendue tant pour les assemblées délibérantes et les citoyens que pour les partenaires externes ou les institutions de contrôle¹²⁴.

Malgré des évolutions positives, tant les préfetures que les chambres régionales des comptes continuent de relever des manquements à cette obligation. Au-delà de ce constat, la question principale demeure

¹²⁴ Les dispositions de la loi « ATR », codifiées respectivement aux articles L. 2313-1, L. 3313-1 et L. 4313-2 pour les communes, les départements et les régions prévoient la production en annexes aux documents budgétaires, d'éléments de synthèse sur la situation financière de la collectivité.

celle de la faible lisibilité de ces annexes, découlant notamment de leur nombre et d'un défaut de caractère synthétique.

C'est pourquoi, dans le cadre des travaux du comité relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, a été engagée une revue de l'ensemble des annexes des documents budgétaires et comptables des collectivités territoriales.

Il s'agit d'en éliminer les informations redondantes, de simplifier les états et surtout d'en reconfigurer l'ensemble afin de les répartir en deux groupes : l'un correspondant aux annexes qui relèvent des comptes annuels, c'est-à-dire celles relatives à la situation patrimoniale et financière de l'entité ; l'autre correspondant aux autres annexes, c'est-à-dire celles se rapportant aux prévisions et à l'exécution budgétaires.

C - Le contenu des budgets : la sincérité des prévisions de recettes et de dépenses

La qualité des prévisions de dépenses comme de recettes, condition centrale de la sincérité des budgets soumis aux assemblées délibérantes, fait l'objet d'observations récurrentes des chambres régionales des comptes, de même que la problématique des crédits d'investissement et celle de la reprise des résultats.

1 - La qualité des prévisions budgétaires

L'examen des conditions de l'exécution budgétaire, à partir des taux de réalisation des prévisions de dépenses comme de recettes, permet d'apprécier en première approche la qualité de la prévision initiale.

S'agissant des dépenses et recettes de fonctionnement, la qualité de leur prévision est généralement satisfaisante. Quelques rapports de chambres régionales des comptes soulignent toutefois la multiplication injustifiée des décisions modificatives en cours d'exercice, comme caractérisant un exercice prospectif initial défaillant. D'autres constats soulignent le caractère excessif des prévisions de dépenses, dont la majoration peut dissimuler l'existence d'un suréquilibre structurel et donc d'un niveau de recettes attendues supérieur aux besoins dûment justifiés.

Il importe, en effet, que, compte tenu de l'accroissement des masses financières en cause, soit présenté à l'assemblée délibérante un document budgétaire fiable et sincère lui permettant d'orienter l'action de la collectivité en toute connaissance de cause.

2 - Les crédits d'investissement

La budgétisation de projets successifs, associée à des faiblesses dans la programmation, conduit à l'accumulation au budget d'investissement d'un montant important de crédits affectés à des opérations dont la réalisation excède l'exercice budgétaire et dont le taux d'exécution demeure de ce fait relativement faible, fréquemment aux alentours de 50 %, voire inférieur à ce niveau.

Au-delà de la faiblesse du taux d'exécution budgétaire, l'inscription au budget de l'année du montant global d'opérations d'investissements devant s'étaler dans le temps impose, en application du principe d'équilibre budgétaire, l'inscription de prévisions de recettes de même montant. En l'absence de ressources d'autofinancement suffisantes, les collectivités n'ont pas d'autres possibilités que l'inscription de recettes d'emprunt dont la mobilisation effective se trouvera fréquemment repoussée et inscrite en restes à réaliser.

La résorption des écarts ainsi constatés passe par une dissociation entre les autorisations de programme et les crédits de paiement (AP/CP)¹²⁵, c'est-à-dire entre l'autorisation d'un engagement pluriannuel et les montants qui seront acquittés sur les exercices budgétaires successifs. Le recours à cette technique budgétaire que le législateur a progressivement rendue accessible à toutes les catégories de collectivités, fait régulièrement l'objet de recommandations des chambres régionales des comptes.

Afin d'en encourager le développement et de lever les réticences liées à l'apparente complexité du dispositif, le comité relatif à la fiabilité des comptes publics locaux a diffusé un guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi qu'un guide synthétique de la comptabilité des dépenses engagées.

3 - Les « restes à réaliser » et la reprise des résultats

La loi prévoit qu'un état spécifique recense les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas fait l'objet de l'émission d'un titre. Ces « restes à réaliser » (RAR) doivent être pris en

¹²⁵ Dans le secteur public local, le procédé des autorisations de programme et des crédits de paiement a longtemps été réservé aux seules régions. La nécessité de faciliter la gestion pluriannuelle des crédits pour toutes les collectivités territoriales a conduit le législateur à étendre cette technique aux autres niveaux de collectivités.

compte pour la détermination du résultat de l'exercice, et sont obligatoirement repris au budget de l'exercice suivant. En pratique cette procédure concerne essentiellement la section d'investissement.

Les rapports d'observations des chambres régionales des comptes constatent encore fréquemment des situations dans lesquelles il n'est pas procédé à cette intégration ou encore des cas où cela n'est effectué que de façon incomplète. Dans de nombreux cas, les montants des restes à réaliser de l'exercice précédent reportés en section d'investissement de l'exercice en cours s'en trouvent faussés.

En effet, l'affectation du résultat d'un exercice doit servir à couvrir, en priorité, le besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture dudit exercice. Ce besoin de financement correspond au solde d'exécution corrigé des restes à réaliser. Seul le reliquat éventuel de ce résultat peut, ensuite, venir abonder la section de fonctionnement de l'exercice suivant pour contribuer à son équilibre.

L'absence de fiabilité des restes à réaliser

Les restes à réaliser constituent une source fréquente d'insincérité des comptes administratifs des collectivités.

Dans le département de l'Oise, les faiblesses de la comptabilité des engagements, du fait d'une insuffisance du contrôle interne et de centralisation des informations, expliquent l'absence de fiabilité de l'état des restes à réaliser produit au compte administratif. Plusieurs exemples de 2008 et 2009 atteignent un cumul d'une dizaine de millions d'euros (pour des budgets d'investissement de l'ordre de 170 M€). Les restes à réaliser s'apparentent, de fait, pour une majorité des sommes inscrites, à une réservation de crédits pour les exercices suivants.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur le département de l'Oise

Les collectivités territoriales doivent disposer d'informations fiables, permettant d'anticiper les conséquences d'une évolution rapide de la conjoncture et de mesurer ses effets à la fois sur la situation économique et sur les comptes publics. L'information doit également viser à garantir que les ressources sont allouées là où elles sont le plus nécessaires, là où leur valeur ajoutée sera la plus forte, et de donner aux citoyens – qui sont aussi des contribuables et des usagers – l'assurance que l'argent public est utilisé de la façon la plus efficiente possible,

conformément aux orientations qu'ils ont validées par le suffrage universel. Il s'agit d'assurer une information générale, complète et lisible des actions et des décisions engageant les finances locales.

III - Les comptes : une qualité à renforcer, des réformes à conduire

Le suivi de l'exécution budgétaire et l'enregistrement des opérations doivent permettre de rendre des comptes réguliers et sincères et de disposer d'une connaissance précise du patrimoine comme des engagements de chaque collectivité. La bonne réalisation de ces objectifs conditionne la restitution d'une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de chacune des entités du secteur public local.

Des actions d'amélioration sont en cours depuis quelques années. Mais des chantiers de plus grande ampleur sont à ouvrir dans des domaines essentiels.

A - L'élaboration des comptes de l'exercice

L'enregistrement des opérations découlant de l'exécution du budget, tant au compte administratif de la collectivité qu'au compte de gestion du comptable, doit satisfaire au respect des principes d'une comptabilité en droits constatés : il en est notamment ainsi en ce qui concerne la séparation des exercices et la constitution des amortissements et provisions prévues par les dispositions propres aux collectivités locales. La rigueur et l'exhaustivité de ces enregistrements conditionnent par ailleurs la pertinence des analyses, la qualité des agrégations locales ou nationales et la transparence des opérations réalisées avec des tiers.

1 - La séparation des exercices

Les différentes instructions applicables au secteur public local¹²⁶ imposent, sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants, le rattachement comptable des charges et des produits à l'exercice de leur fait générateur. Cette règle a pour but d'assurer le respect du principe

¹²⁶ Principalement : instructions M14 pour les communes et leurs groupements, M52 pour les départements, M71 pour les régions, et M4 pour les services à caractère industriel et commercial.

d'indépendance des exercices en intégrant dans le résultat de fonctionnement l'ensemble des charges et des produits qui s'y rapportent.

Cette obligation, qui est une application des règles du plan comptable général, coexiste avec la pratique dite de la « journée complémentaire », qui permet de continuer à émettre, en général pendant le mois de janvier de N+1, les mandats correspondant aux factures de prestations commandées et réalisées durant l'année N. Dès lors, le mandatement des charges dont le « service fait » est constaté avant le 31 décembre est réalisé dans le cadre de cette journée complémentaire.

Nonobstant l'importance de la journée complémentaire dans le secteur public local, la pratique d'un rattachement conforme aux règles comptables de droit commun se heurte souvent à une mauvaise perception des enjeux, les charges rattachées à l'exercice étant perçues comme récurrentes d'une année sur l'autre et dès lors n'affectant qu'à la marge le résultat et son évolution. De fait, les observations des chambres font ressortir fréquemment l'absence totale ou le faible niveau de mouvements sur les comptes retraçant ces opérations de rattachement à l'exercice, et, dans certains cas, le caractère erroné des écritures éventuellement passées.

L'interrogation des données des comptes de gestion des collectivités et EPCI centralisées par la DGFIP permet d'obtenir une idée plus précise de l'ampleur des manquements ou des anomalies affectant ce rattachement à l'exercice, en étudiant les mouvements sur les comptes d'imputation¹²⁷. La situation actuelle en la matière n'est pas satisfaisante.

¹²⁷ L'analyse, menée sur l'exercice 2011, a consisté, d'une part, à dénombrer les collectivités selon qu'elles mouvementent, ou non, un compte de rattachement¹²⁷ et, d'autre part, à mesurer le cas échéant le volume de ces enregistrements, en le rapportant au total des dépenses courantes. Il est communément admis en effet que le ratio ainsi calculé se situe dans une fourchette de 5 à 10 %. Les résultats obtenus sont les suivants :

- pour treize régions, on ne constate aucune écriture à la fin de l'exercice. Pour celles qui mouvementent le compte concerné, le ratio sur les dépenses de fonctionnement est en moyenne de 4,67 %, mais varie de 0,05 % à 32 % ;
- s'agissant des départements, six ont un solde créditeur nul à fin 2011, et le ratio sur dépenses de fonctionnement est de 17,6 % en moyenne, mais avec des valeurs s'échelonnant de 0,05 % à 125 % ;
- sur un peu plus de 3 000 communes de 3 500 habitants et plus, un peu plus du quart (854) n'avait enregistré aucune écriture. Sur les communes présentant un solde créditeur non nul, 1152 communes ont un ratio inférieur à 5 %, et 449 présentent un niveau supérieur à 10 %.

2 - Les dotations aux amortissements et provisions.

Dans le cadre de l'exécution de leur budget, les collectivités ont l'obligation de constater des dotations aux amortissements pour certaines catégories de biens durables¹²⁸ et de constituer des provisions pour risques dans différentes hypothèses énumérées au code général des collectivités territoriales¹²⁹.

a) Un amortissement insuffisant des immobilisations

Les rapports des chambres régionales des comptes relèvent fréquemment des insuffisances dans la constatation des dotations aux amortissements des immobilisations, principalement en raison de durées retenues inappropriées ou en l'absence d'enregistrement comptable de la mise en service des immobilisations, point de départ de leur dépréciation.

Une approche globale de l'ampleur de ces insuffisances est en revanche difficilement envisageable.

L'interrogation des données comptables centralisées par la DGFIP conduit néanmoins à constater que le niveau des dotations annuelles aux amortissements, rapporté à la valeur comptable des immobilisations, connaît une grande dispersion du niveau de ces dotations : par exemple dans les groupements à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, les

¹²⁸ Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, doivent notamment faire l'objet de dotations aux amortissements, les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art, les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage, et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif, ainsi que les immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation. (article R. 2321-1 du CGCT). En ce qui concerne les départements et les régions les articles D. 3321-1 et D. 4321-1 précisent que l'amortissement est obligatoire pour les immobilisations incorporelles ainsi que pour les immobilisations corporelles, à l'exception des réseaux et installations de voirie.

¹²⁹ Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, l'article R. 2321-2 du CGCT prévoit la constitution de provisions dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, d'une procédure collective au titre d'éventuelles garanties d'emprunts, prêts ou créances, et enfin lorsque le recouvrement de créances sur des tiers est compromis. Pour les départements, l'article D. 3321-2 précise que la constitution de provisions pour risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actif est obligatoire dès lors qu'il y a apparition du risque. S'agissant des régions, l'article D. 4321-2 mentionne que la provision pour risques et charges est obligatoire dès lors qu'il y a apparition du risque et la constatation de la dépréciation est obligatoire en cas de perte de valeur d'une immobilisation.

valeurs s'échelonnent de 0,2 à près de 28 % pour un taux moyen de l'ordre de 6 %. Ceci témoigne de la diversité de la mise en œuvre effective de ces règles.

b) Une méconnaissance des principes de constitution de provisions

Les anomalies relevées en ce qui concerne les provisions sont de nature très variables et traduisent souvent, au-delà des difficultés liées au respect de l'équilibre budgétaire, une méconnaissance, voire une incompréhension, des règles applicables.

Les provisions pour risques

Les anomalies recensées peuvent ainsi être caractérisées, de façon statistique, par l'absence totale de constitution de provisions dans des collectivités importantes mais aussi par l'absence de provision en présence d'un risque avéré, mis en évidence par les investigations d'une chambre régionale des comptes ou par un niveau élevé de créances contentieuses.

Le tableau suivant retrace, par catégories, le nombre de grandes collectivités qui, pour les exercices 2011 et 2012, présentent une absence totale de provision pour risque.

Tableau n° 10 : collectivités présentant une absence de provision pour risque

	Communes plus de 50 000 habitants	Départements	Régions
2011	49	43	14
2012	41	42	13

Source : Cour des comptes, données DGFIP

Si une régression du nombre de collectivités ne constatant aucune provision peut être constatée, cette absence de provisions concerne le tiers des communes de plus de 50 000 habitants et près de la moitié des départements et des régions, dont certains parmi les plus importants.

Sans préjuger d'une éventuelle absence de risques, évidemment possible, de tels taux apparaissent difficilement crédibles et conduisent à douter d'une correcte application du principe de prudence.

Plusieurs exemples issus des travaux des chambres régionales des comptes révèlent des situations dans lesquelles, en présence de risques clairement identifiés, des collectivités n'ont procédé à aucune constitution de provisions.

Une absence de constitution de provisions

Deux exemples illustrent le défaut de constitution de provisions pourtant nécessaires.

Le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel (Manche) n'a constitué aucune provision pour risques, alors qu'il se trouve impliqué dans 22 contentieux identifiés dont deux, significatifs, représentent un enjeu de l'ordre de 5M€, supérieur aux recettes de fonctionnement de son budget principal. Selon l'ordonnateur, ces contentieux seraient aujourd'hui réglés, la dernière inscription budgétaire ayant été inscrite au budget 2012.

Le département du Haut-Rhin, dont les recettes de fonctionnement sont de l'ordre de 650 M€, est confronté à plusieurs litiges et contentieux dont trois peuvent à eux seuls avoir une incidence financière de près d'un million d'euros. Aucune provision n'a cependant été constituée, même si l'ordonnateur estime que les crédits inscrits en dépenses imprévues étaient suffisants pour faire face à ces aléas. L'inscription de dépenses imprévues dans cette perspective ne satisfait pas à l'obligation légale.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel et de la chambre régionale des comptes de d'Alsace sur le département du Haut-Rhin

Les provisions pour dépréciation de créances

Établi également sur la base d'interrogations des données comptables centralisées par la DGFIP, le tableau suivant retrace, par catégories, le nombre de grandes collectivités n'ayant constaté aucune provision pour la dépréciation des créances qu'elles détiennent sur divers débiteurs.

Tableau n° 11 : collectivités n'ayant constaté aucune provision pour dépréciation de créances

	Communes de plus de 50 000 habitants	Départements	Régions
2011	93	80	17
2012	88	74	16

Source : Cour des comptes, données DGFIP

Comme précédemment, il est peu crédible que ces collectivités importantes n'aient aucune dépréciation à constater. Au-delà de ce constat, l'appréciation du taux de créances contentieuses inscrites comme telles en comptabilité permet également de confirmer un sous-provisionnement manifeste.

Ainsi l'analyse des comptes des communes de plus de 50 000 habitants fait apparaître que le rapport entre les créances contentieuses, enregistrées à ce titre au compte 4116 et l'ensemble des créances sur redevables (totalité du compte 411), est, nationalement, de l'ordre de 16 %. Or, parmi les quelques 50 communes ayant, en 2011 ou 2012, un taux de créances contentieuses supérieur à cette moyenne de 16 %, une vingtaine seulement a constitué une provision pour dépréciation de compte de tiers au compte 49, ce qui laisse supposer une carence en ce domaine chez les autres.

3 - Exhaustivité et exactitude des imputations

L'imputation des charges et produits obéit à une double exigence, budgétaire pour apprécier le respect des autorisations données par l'assemblée délibérante au niveau de chapitres, et comptable pour l'enregistrement par nature au niveau le plus fin des plans de comptes définis pour chaque catégorie d'organisme ou de budget annexe.

Si le comptable public est le garant de l'exacte imputation des dépenses et des recettes selon les dispositions du décret du 29 décembre 1962 reprises par le décret du 7 novembre 2012, l'exercice de sa responsabilité personnelle ne porte cependant que sur le contrôle de l'imputation budgétaire au niveau du chapitre. Elle est de fait rarement mise en jeu à ce titre.

Des imputations erronées à des niveaux plus fins de la nomenclature par nature, régulièrement relevées par les chambres régionales des comptes, sont pourtant susceptibles d'affecter les conclusions d'une analyse financière, notamment en ce qui concerne la dette ou les charges de personnel.

4 - Flux croisés et agrégations comptables

Au sein de l'ensemble des collectivités et de leurs établissements publics, des écritures comptables retracent les différents transferts intervenant soit entre un budget principal et des budgets annexes, soit entre des communes et leur groupement (mises à disposition de moyens, de personnels, notamment). Les plans de comptes du secteur local prévoient tous l'identification de ce type de flux, dans la perspective de leur neutralisation ultérieure lors d'une consolidation ou d'une agrégation locale ou nationale.

Consolidation et agrégation comptables dans le secteur public local.

Comme dans le secteur privé, la consolidation comptable dans le secteur public local intervient dès lors qu'existe une entité « consolidante », telle que le budget principal d'une commune par rapport aux budgets annexes de la même entité juridique. Des états présentant cette consolidation par addition des données budgétaires doivent figurer en annexe au compte administratif des communes de plus de 3500 habitants, mais ils ne détaillent pas les différents flux réciproques existants.

En revanche, l'appréhension globale des données financières au niveau d'un territoire donné peut donner lieu à une agrégation des données comptables d'entités distinctes, comme un groupement à fiscalité propre et ses communes membres. Depuis le 1^{er} janvier 2011, un état annexe au CA doit retracer ces différents flux, mais aucun état agrégé global n'est actuellement prévu.

Les remarques qui suivent portent essentiellement sur ce second aspect.

La réalisation de tests sur les données comptables centralisées par la DGFIP met en évidence l'absence de fiabilité des écritures censées rendre compte de ces mouvements au sein d'un ensemble intercommunal : les comptes créés à cette fin ne sont que très partiellement utilisés¹³⁰ et les flux auxquels ils sont consacrés se révèlent être retracés sur différentes imputations, prévues pour d'autres catégories de charges ou produits, qu'elles viennent également fausser.

Une telle situation rend par exemple problématique une approche agrégée des charges de personnel dans le bloc communal. Elle est aussi de nature à fausser l'appréciation susceptible d'être portée sur les ressources potentielles de l'ensemble constitué par les communes ou groupements de communes.

a) Une incertitude sur la répartition des charges de personnel au sein du bloc communal.

Si la diversité des écritures incorrectes rencontrées rend malaisée l'évaluation de l'incertitude qui en résulte pour les comptes agrégés du bloc communal, un ordre de grandeur de quelques centaines de millions d'euros peut être avancé, ce qui, rapporté par exemple à la masse salariale

¹³⁰ L'analyse détaillée par groupement montre ainsi que plus de 2 000 groupements à fiscalité propre, et plus de 35 000 communes n'enregistrent aucun mouvement sur les comptes retraçant ces transferts.

globale des groupements à fiscalité propre, constitue une anomalie significative.

Ces constats s'appliquent particulièrement au remboursement des mises à disposition de personnel. L'analyse détaillée des écritures comptables censées les retracer révèle en effet que l'utilisation inadéquate d'un compte d'atténuation de charges est source d'une incertitude significative sur l'évaluation de la masse salariale du secteur communal.

Le fonctionnement du compte d'atténuation de charges.

Parmi les imputations erronées des remboursements de charges de personnel, certaines font en effet intervenir un compte d'atténuation de charges (le compte 6419), destiné à enregistrer essentiellement les remboursements d'assurance maladie ou les reversements de trop-perçus, mais en aucun cas les remboursements faisant suite à des mises à disposition de personnel.

Or le principe de fonctionnement de ce compte d'atténuation de charges conduit à minorer la masse salariale comptabilisée par l'entité « employeur ».

Par suite il devient impossible de procéder à une agrégation des comptes des entités concernées, à savoir un groupement à fiscalité propre donné et ses communes membres, dès lors qu'en procédant à la neutralisation selon les modalités prévues le montant des salaires des personnes mises à disposition se trouverait déduit deux fois.

Une estimation rapide, et nécessairement approximative, des montants en cause au niveau national permet de conclure à une incertitude de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros dans la connaissance de la masse salariale du secteur communal.

b) Une appréciation faussée de la richesse des collectivités

Dans le cadre des groupements intercommunaux à fiscalité propre, des flux financiers interviennent pour neutraliser l'effet des transferts de compétences et de fiscalité des communes membres vers ceux-ci, à travers principalement le mécanisme de l'attribution de compensation.

Ces flux sont désormais pris en compte pour la détermination du potentiel financier agrégé des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale, lequel intervient pour la mise en œuvre de mécanismes de péréquation, notamment le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Au sein de chaque ensemble intercommunal, ces flux doivent être, par construction, à somme nulle. Or la consultation dans les données comptables centralisées par la DGFIP, des comptes prévus pour enregistrer ces mouvements, a permis de constater, en 2012, un écart supérieur à 3 % entre les flux d'attribution de compensation versée et perçue, pour près de 130 groupements à fiscalité propre constitués sous le régime de la taxe professionnelle unique (soit le dixième de cette catégorie).

B - Les opérations de bilan et le hors bilan

Au-delà de l'exécution des opérations de l'exercice et de leur correct enregistrement, il appartient aux comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements, en liaison étroite avec les ordonnateurs, de restituer une image fidèle du patrimoine et des engagements de la collectivité.

L'analyse des principaux postes du bilan des collectivités, comme celle du recensement de leurs engagements hors bilan en annexe, révèlent le caractère incomplet des inscriptions et l'incertitude des montants qui y figurent.

1 - Une connaissance insuffisante du patrimoine

La connaissance par les collectivités de leur patrimoine apparaît, le plus souvent, comme très lacunaire, voire inexistante, alors que la fiabilisation de la comptabilité patrimoniale constituait une des ambitions premières de la réforme des instructions comptables intervenue à partir de 1997.

a) Le patrimoine et son suivi comptable

Déjà mises en évidence par de nombreux travaux des juridictions financières¹³¹, les insuffisances dans la connaissance et le suivi du patrimoine immobilier des collectivités territoriales ont été soulignées dans le dernier rapport public annuel¹³².

¹³¹ Notamment Cour des comptes, *Rapports publics annuels* 2004 et 2006. La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr

¹³² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, Volume 2 ; *L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique*, p. 279-303. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les travaux des chambres régionales des comptes ont à nouveau relevé l'insuffisance des inventaires physiques voire, dans certains cas, leur inexistence. Cette carence nuit à la cohérence des données entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable public.

Si nombre de ces anomalies ont une origine antérieure à l'entrée en vigueur de l'instruction comptable M14, les chambres régionales des comptes relèvent également de nombreux cas dans lesquels les anomalies résultent de l'absence de traduction comptable des transferts de patrimoine associés aux transferts de compétences dans le cadre du développement de l'intercommunalité (résultant de l'extension de périmètre ou de compétences des groupements à fiscalité propre).

b) La constatation comptable de la mise en service des immobilisations

Les règles en vigueur prévoient que les dépenses relatives à des immobilisations en cours sont enregistrées à un compte 23, lequel se trouve apuré lors de l'achèvement des travaux ou de la livraison, par un transfert des montants correspondant, au compte 21, déclenchant par ailleurs le décompte d'éventuelles dotations aux amortissements.

Au-delà de leur impact sur la connaissance et la gestion du patrimoine, le non-respect des règles peut avoir des conséquences sur le calcul des dotations aux amortissements. Or il existe en la matière d'importantes lacunes, que révèlent les deux approches jointes en annexe 6.

Ces constats confirment, de façon statistique, les observations formulées par les chambres régionales des comptes, qui relèvent régulièrement l'absence de ces écritures de transfert et le gonflement corrélatif du compte 23 et en soulignent, dans certains cas, les conséquences quant à la comptabilisation des amortissements.

Absence d'écriture de transfert lors de la mise en service d'immobilisations

Les écritures de transfert concernant les immobilisations sont parfois incorrectes, même dans des collectivités de taille importante. Ainsi, le bilan de la ville de Toulouse (Haute-Garonne) faisait apparaître un montant de 1,71 Md€ d'immobilisations en cours de construction (débit du compte 23 au 31 décembre 2009), aucune intégration au compte définitif d'immobilisation n'ayant eu lieu depuis 2007.

Nonobstant le fait que les biens amortissables sont les immeubles productifs de revenus, et donc ne constituent pas l'ensemble de ces travaux achevés, l'absence d'intégration de ces opérations affecte en elle-même la fiabilité du bilan. Pour ceux amortissables, elle minore la valeur des amortissements, et donc influe sur l'évaluation de la valeur comptable nette des biens concernés.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur la ville de Toulouse.

c) Actif circulant : créances clients et diverses

L'ensemble des créances détenues sur des tiers, pour l'essentiel des clients de différents services publics, constitue un actif dont le suivi incombe au comptable public et dont la connaissance par les services de l'ordonnateur est de ce fait souvent imparfaite.

L'interrogation des données comptables centralisées par la DGFIP pour évaluer les montants de créances détenues par les collectivités territoriales révèle un volume très important de créances non recouvrées, ce qui n'est pas sans conséquences sur la situation financière des collectivités¹³³.

¹³³ Pour l'ensemble des budgets principaux des communes de plus de 50 000 habitants, qui détiennent à elles seules la moitié environ des créances de l'ensemble des communes, le volume inscrit au bilan est de l'ordre de 600 M€. Lorsque l'on rapporte ce montant à celui enregistré annuellement au titre des produits des services, du domaine et ventes diverses, qui constitue l'origine principale des créances, le ratio obtenu est de l'ordre de 50 %. Outre qu'un tel niveau de créance en cours de recouvrement apparaît élevé, la dispersion de ces taux constitue une autre caractéristique : la valeur médiane, de l'ordre de 30 %, est sensiblement inférieure à la moyenne, et les valeurs observées s'étalent de 3 % à près de 1 000 %.

Même si l'ensemble de ces communes ne peut être regardé comme totalement homogène, ce niveau élevé de créances non recouvrées par rapport aux flux annuels de recettes courantes, joint à la dispersion des taux constatés, ne peut s'expliquer en totalité sans interroger la fiabilité des inscriptions de recettes à recouvrer, comme le confirment certaines observations de chambres régionales des comptes.

Des créances non recouvrées

Les créances non recouvrées sont parfois d'un montant important.

Ainsi, les comptes de la commune de Bagnolet comportent un volume conséquent de restes à recouvrer, représentant plus d'un million d'euros et correspondant pour l'essentiel à des recettes de services municipaux. Ces restes à recouvrer altèrent la lisibilité des comptes, dès lors qu'au regard de leur ancienneté et de leur faible montant, leur recouvrement paraît fortement compromis.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la commune de Bagnolet (Seine-Saint-Denis)

2 - L'insuffisante connaissance du passif

Le rapport de la Cour des comptes consacré en juillet 2011 à la gestion de la dette publique locale¹³⁴ a rappelé combien il était important, pour les assemblées délibérantes, de disposer d'informations complètes et intelligibles sur la nature des contrats en cause et sur l'ampleur des risques encourus.

À la suite de l'avis du CNoCP du 8 juillet 2011, les arrêtés ministériels de décembre 2011 modifiant les instructions comptables du secteur public local ont renforcé très fortement les informations devant être présentées en annexe aux documents budgétaires, par l'obligation de présentation de tableaux récapitulatifs de la dette classée par type de produits en fonction du degré de risque associé.

¹³⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique* : La gestion de la dette publique locale, La Documentation française, juillet 2011, 210 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Il devrait s'y ajouter désormais l'inscription, dans les comptes des collectivités concernées, de provisions pour risques afférents à certains types d'emprunts structurés, dans les conditions découlant de l'avis du CNoCP du 3 juillet 2012. Ce dernier doit cependant faire l'objet de dispositions réglementaires de mise en œuvre en cours d'élaboration pour chaque catégorie de collectivités concernées.

Ces aspects sont abordés au chapitre VI.

3 - Le recensement insatisfaisant des engagements hors bilan

En dépit de la référence réaffirmée aux règles de comptabilité générale, les comptes des collectivités territoriales ne disposent pas d'une annexe unique et indissociable de l'information comptable, telle que le prévoit le plan comptable général et qui recenserait notamment les engagements hors bilan.

Ceux-ci, définis comme des droits et obligations dont les effets sur le montant ou la composition du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures, peuvent concerner, dans le secteur public local, les garanties d'emprunt accordées à des tiers, le dénouement d'opérations réalisées sous mandat par des sociétés d'économie mixte ou encore les opérations de crédit-bail ou de contrat de partenariat (ou de partenariat public-privé).

Les comptes administratifs établis par les ordonnateurs ne présentent, dans leurs documents annexés, qu'une partie de ces éventuels engagements. Or la directive du 8 novembre 2011¹³⁵ prévoit, pour tous les sous-secteurs des finances publiques, la publication des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics.

L'information actuellement délivrée dans les annexes budgétaires, par la complexité de sa présentation, son absence d'exhaustivité, l'absence de validation externe et l'impossibilité d'en effectuer une centralisation informatique au niveau national, n'est pas en mesure de satisfaire à cette exigence.

¹³⁵ Directive 2011/85 du 8 novembre 2011, article 14.

C - Les évolutions en cours

L'amélioration de la qualité des comptes locaux a fait l'objet, notamment durant la dernière décennie, d'attentions renouvelées accompagnant les problématiques précédemment décrites. Elle passe par le renforcement du contrôle interne dans les collectivités territoriales et les groupements à fiscalité propre. Elle bénéficie de la mobilisation à cet effet du réseau de la DGFIP. Elle se traduit par de fréquents changements dans les instructions budgétaires et comptables du fait notamment d'évolutions normatives.

1 - Un renforcement du contrôle interne

Le contrôle interne est couramment défini comme un ensemble permanent de dispositifs par lequel une collectivité ou un établissement public organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à eux, à supprimer les risques d'erreurs ou de manipulations sur les données ou des résultats et, plus généralement, à s'assurer de la fiabilité ou de la qualité des services.

Les observations les plus courantes, susceptibles d'affecter la qualité comptable, portent sur l'organisation de la chaîne financière et comptable, de l'engagement au mandatement, ainsi que sur le suivi des régies de recettes ou d'avances. Elles portent également sur les modalités des échanges entre ordonnateur et comptable public, encadrées ou non par des conventions de service, mais qui constituent toujours une condition majeure de la fiabilité de l'information financière.

Les recommandations que formulent à ce titre les chambres régionales des comptes renforcent les prescriptions générales résultant des principes généraux d'organisation de la fonction financière, ainsi que les préconisations émanant du comité partenarial de fiabilité des comptes publics.

Les collectivités qui s'y engagent sont conduites à repenser l'organisation et le pilotage de leur activité pour se doter d'instruments plus précis de suivi budgétaire, en lien avec une optimisation du contrôle de gestion.

2 - Les contrôles opérés par la DGFIP

Chargés exclusivement de la tenue de ces comptabilités, les comptables publics produisent un « compte de gestion sur chiffres », qui est certifié exact dans ses résultats par les directeurs départementaux et

régionaux des finances publiques, avant d'être soumis au vote des organes délibérants des organismes concernés¹³⁶.

Ce processus ne porte que sur la conformité du solde du compte de la collectivité au Trésor public. Il s'appuie toutefois sur un ensemble de sécurités informatiques, ou « bloqueurs », vérifiant la cohérence technique de certaines écritures comptables. Il ne porte, en revanche, pas sur le détail des flux enregistrés en comptabilité ni sur les actifs et leur valorisation. Il ne peut non plus intégrer, pour les raisons déjà exposées, le montant des restes à réaliser en dépenses et en recettes nécessaire à l'appréciation de l'équilibre annuel.

La DGFIP a conçu un outil de mesure de la fiabilité des écritures tenues par ses comptables publics et de son évolution. Celui-ci fournit un indicateur de qualité des comptes locaux (IQCL) qui synthétise les notes de l'ensemble des différents items, pondérées en fonction de leur importance relative.

Si depuis sa création en 2004, le résultat national de cet indicateur a progressé globalement de façon continue, cette progression s'est toutefois ralentie depuis 2007. L'indice relatif aux groupements à fiscalité propre demeure par ailleurs en retrait. De plus, ces indicateurs ne peuvent en aucun cas mesurer la fiabilité des données transmises aux comptables publics.

3 - L'impact des nouvelles normes

Le cadre normatif de la comptabilité publique locale a connu, dans les deux dernières décennies, des évolutions importantes à travers la généralisation d'instructions comptables¹³⁷ de nouvelle génération comme indiqué au début de ce chapitre.

Ces instructions, que caractérise le double objectif d'amélioration de la sincérité des comptes et de l'introduction du principe de patrimonialité, ont adapté en conséquence aux différentes catégories de collectivités des normes inspirées du plan comptable général.

¹³⁶ Décret du 5 mars 2003, article 1^{er}. Ce vote intervient avant l'adoption du compte administratif.

¹³⁷ Après la généralisation de l'instruction M14 applicable à l'ensemble des communes à compter de l'exercice 1997, de nouvelles instructions sont également venues fixer des règles voisines en ce qui concerne les départements (instruction M52, entrée en vigueur en 2004) et les régions (instructions M71, généralisée en 2008).

Constituant désormais un cadre de référence, ces instructions évoluent toutefois chaque année pour intégrer les évolutions de la réglementation, prendre en compte les avis du CNoCP, ou adapter le plan de comptes par nature.

Si l'évolution de ce cadre normatif permet de parfaire le système d'information budgétaire et comptable, le rythme des actualisations et, dans certains cas, le caractère tardif de leur publication, en fin d'année avec effet sur l'exercice suivant, peuvent être source de coûts supplémentaires, notamment informatiques, pour les collectivités, mais peut aussi, paradoxalement, nuire à la fiabilité des comptes (voir aussi chapitre VI).

D - Les réformes de plus grande ampleur

Trois domaines appellent des réformes : le réexamen de l'articulation budgétaire-comptable dans le système local, la présentation des états financiers et la certification des comptes des grandes collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale les plus importants. À cet égard, le CNoCP, au-delà de la production des avis rappelés plus haut, a engagé un programme de travail ambitieux sur le secteur public local et intéressant directement les deux premiers sujets.

1 - L'articulation comptabilité budgétaire, comptabilité générale : un débat nécessaire

Dans son programme de travail, le CNoCP engage une réflexion sur l'articulation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale dans les entités du secteur public local. Le comité partenarial de fiabilité des comptes publics locaux a été saisi de ce sujet par la direction générale des finances publiques.

Le système actuel se caractérise par l'unicité de la comptabilité d'exécution des opérations des collectivités territoriales, qui est à la fois budgétaire et générale.

Comme la comptabilité générale est une comptabilité en droits constatés, il a fallu néanmoins la concilier avec le cadre budgétaire : pour ce faire des mouvements dits d'ordre ont été introduits, notamment pour limiter l'impact fiscal des amortissements et provisions. On ne peut nier l'intérêt d'un tel dispositif qui a toutefois ses limites, notamment le fait d'asservir les écritures de comptabilité générale à un cadre budgétaire.

Aussi bien, la Cour estime-t-elle nécessaire d'ouvrir un débat sur la question de l'extension au secteur public local de la distinction entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale sur le modèle de l'État et en harmonie avec les dispositions du décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique. Ce débat devrait permettre de mieux cerner les avantages et les inconvénients d'une telle option au regard de ceux du système actuel. Il ne préjuge pas de la conception même des états financiers.

Ce débat doit aussi être replacé dans la problématique plus générale de l'émergence d'une normalisation européenne des comptes publics que la Cour appelle de ses vœux et pour laquelle des travaux préparatoires sont en cours au niveau des institutions européennes.

Paradoxalement, l'unicité du système actuel coexiste avec la dualité des états financiers entre compte administratif et compte de gestion qui prévaut actuellement.

2 - La rénovation indispensable de la présentation des états financiers : vers le compte financier unique

La production récente, en janvier 2013, d'un avis du CNoCP sur les dépenses d'intervention a été l'occasion de poser les premiers jalons d'une information en annexe sur les engagements correspondant aux obligations potentielles de l'entité concernée à la date de clôture : tel est le cas en ce qui concerne les engagements de caractère pluriannuel que peuvent prendre les départements à l'égard des bénéficiaires de certaines catégories d'allocations de solidarité.

Mais au-delà de cet enrichissement bien venu des informations sur le « hors bilan » des collectivités, il est un sujet qui mérite maintenant d'être abordé : celui du « compte financier unique ». La question de la coexistence de deux ensembles distincts d'états financiers se recoupant partiellement, le compte administratif de la collectivité et le compte de gestion du comptable public, dotés chacun de leurs états annexes, mérite d'être posée. Seule, en effet, la prise de connaissance de cet ensemble volumineux et disparate peut donner à un observateur externe (et à fortiori à un auditeur) l'image réelle (encore que toujours partielle) de la situation financière et du patrimoine de l'entité concernée.

Dans ces conditions, le moment paraît venu d'envisager la conception d'un jeu unique d'états financiers, à partir de l'information détenue par l'ordonnateur et de la reddition des comptes par le comptable public¹³⁸. À cette fin, les apports de la numérisation des données comptables et de la dématérialisation des documents pourraient être utilement mis à profit.

Il serait en tout état de cause approprié, dans cette perspective, de concevoir, à partir de l'existant, caractérisé par un nombre conséquent d'états annexes de diverses sortes, ce que pourrait être une véritable annexe au sein de ce compte financier unique, venant s'ajouter au compte d'exécution budgétaire, au compte de résultat et au bilan. Les travaux entrepris actuellement au sein du comité partenarial sur la fiabilité des comptes publics peuvent y contribuer.

3 - Vers l'expérimentation de la certification des comptes des grandes entités publiques locales

La situation actuelle de l'information financière locale ne peut être considérée comme pleinement satisfaisante malgré les nombreux progrès enregistrés depuis 20 ans. Des évolutions sont à concevoir en ce qui concerne la présentation des états financiers, mais aussi la consolidation (au niveau de la collectivité territoriale) ou l'agrégation au niveau de l'ensemble intercommunal.

De plus, un très grand effort est à conduire en vue de la mise en place d'un contrôle interne de niveau suffisant dans les collectivités et établissements publics territoriaux, reposant notamment sur un système d'information adéquat.

Par ailleurs les exigences de l'Union européenne en matière d'auditabilité des comptes des différents sous-secteurs des administrations publiques amènent à s'interroger sur le caractère approprié du système actuel de révision des comptes publics locaux.

Le dispositif actuel de contrôle des comptes publics locaux a ses mérites incontestables qu'il faut rappeler :

- l'intervention, avec le concours des chambres régionales des comptes, d'un contrôle budgétaire et de légalité, exercé par les préfets, qui assure le respect du cadre général de l'équilibre et de la régularité budgétaire ;

¹³⁸ Article 21 du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique.

- le rôle du comptable public appuyé par le réseau de la DGFIP : bien que séparé de l'ordonnateur et extérieur à l'entité publique dont il tient les comptes, il n'en constitue pas moins, par les contrôles qui sont les siens et ceux opérés par sa hiérarchie, un premier échelon d'audit – jouant à certains égards un rôle d'audit interne dans une approche globale du système français de comptabilité publique au regard des normes internationales de l'audit comptable ;
- le rôle d'auditeur externe des chambres régionales et territoriales des comptes qui peut être le leur dans le cadre et les limites actuelles de leurs missions. Celui-ci peut évoluer le cas échéant avec, par exemple, la mise en place d'une norme de révision limitée systématique des comptes qui s'imposerait dans le cadre de l'examen de la gestion, selon un rythme pluriannuel, pour des catégories d'entités à définir.

On peut considérer que ce système est largement suffisant pour l'écrasante majorité des communes, communautés de communes et établissements publics locaux et pour répondre aux nouvelles dispositions communautaires précédemment rappelées.

En revanche, le moment paraît venu d'envisager d'aller vers un plus haut niveau d'exigence en ce qui concerne les très grandes collectivités – celles dont le budget se chiffre par milliards ou centaines de millions d'euros : régions, départements, métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et grandes villes (plus de 50 000 habitants).

Comme le montrent les exemples de la certification par la Cour des comptes des comptes de l'État et de ceux du régime général de sécurité sociale, comme ceux des grands établissements publics faisant certifier leurs comptes par des commissaires aux comptes, seule une démarche de ce type est de nature à faire franchir aux producteurs des comptes, accompagnés par leurs auditeurs, les étapes nécessaires à l'obtention de la garantie d'une information complète et de qualité sur la situation financière et le patrimoine des entités concernées.

Aussi l'engagement d'une démarche expérimentale prévue par le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale adopté en conseil des ministres le 10 avril 2013¹³⁹ paraît-elle ouvrir une voie prometteuse si la disposition était effectivement adoptée par le Parlement.

On ne saurait en effet se contenter durablement d'une situation où aucune instance n'a aujourd'hui en France la mission expresse de délivrer une opinion sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle de la situation financière et du patrimoine des grandes entités publiques locales françaises, à la différence de ce qui prévaut pour les autres catégories de personnes morales de droit public ou des personnes privées présentant des enjeux de niveau comparable.

IV - Une centralisation nationale des budgets et des comptes perfectible

La centralisation au niveau national des budgets, des comptes administratifs et des comptes de gestion des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics doit pouvoir fournir une information agrégée de nature à permettre de porter un diagnostic complet sur ce secteur des finances publiques, pris en lui-même et dans une optique comparative avec les autres secteurs des finances publiques. Malgré l'existence d'un dispositif statistique utile, nourri par les données comptables locales et permettant de présenter le compte des APUL en comptabilité nationale, des marges importantes d'amélioration existent en ce domaine.

¹³⁹ L'article 20 du projet prévoit que la Cour des comptes coordonne une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités et de leurs groupements dont les produits de fonctionnement excèdent 200 M€. Cette expérimentation est ouverte pour une durée de cinq ans commençant trois ans après la publication de la loi. Elle se fait sur la base du volontariat, les candidatures étant appréciées par le ministre chargé des collectivités locales et dans le cadre d'une convention conclue avec le Premier président de la Cour des comptes.

A - La difficile centralisation des budgets et des comptes au niveau national

L'état actuel de la restitution des informations comptables locales ne permet pas de procéder de façon pleinement satisfaisante à une agrégation des données de l'ensemble du secteur public local pour les besoins de la comptabilité nationale et, désormais, de la présentation de comptes conformes aux standards communautaires.

En effet, bien qu'obéissant à des règles uniformes par catégories d'organismes, la centralisation des données des budgets et des comptes administratifs tenus de façon autonome par chaque organisme n'est pas aisée. La centralisation de ces documents est réalisée par les services préfectoraux. Seule une transmission numérique de ces informations, en cours de développement, facilitera leur remontée et leur exploitation au niveau national.

Dans ces conditions, l'agrégation nationale des données financières locales repose sur la seule centralisation des comptes de gestion des comptables publics, effectuée par la direction générale des finances publiques dans le cadre d'une application informatique nationale désormais unique, HELIOS. Portant sur des données insuffisamment homogènes et manquant, sur certains points, de fiabilité, cette agrégation aboutit à des restitutions utiles mais qui ne peuvent, en l'état, permettre d'accéder à une vision exhaustive et fidèle de la situation financière du secteur public local.

B - Une amélioration souhaitable de l'information financière nationale

Les données sur les dépenses et les recettes des administrations publiques publiées par l'INSEE établissent une distinction entre les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale, ce qui permet d'isoler les données relatives aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Les comptes ainsi publiés ne comprennent, hormis les éléments relatifs à la dette publique, que des éléments fragiles sur les actifs et les passifs des collectivités.

Ces publications ne comprennent pas non plus d'éléments sur les engagements hors bilan. Cette situation ne paraît pas satisfaisante au regard des exigences de la directive 2011/85 du 8 novembre 2011 dont l'article 14 prévoit, pour tous les sous-secteurs, la publication des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties

publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques.

En second lieu, et à la différence de l'État pour lequel un suivi mensuel des recettes et des dépenses budgétaires peut être assuré, l'évolution de la situation budgétaire en cours d'exécution ne peut être commodément suivie en ce qui concerne les collectivités locales. La centralisation mensuelle automatique des balances comptables des comptes locaux tenus par un comptable direct de la DGFIP, au sein d'un infocentre géré par cette administration, telle qu'elle existe aujourd'hui, ne fournit pas, en cours d'année, des restitutions pleinement satisfaisantes.

En effet, si la centralisation des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales effectuée mensuellement présente un caractère significatif, il n'en est pas toujours de même pour les recettes de fonctionnement et pour les dépenses d'équipement. Pour ces dernières, le calendrier budgétaire et les cycles d'investissement conduisent à une concentration des enregistrements comptables des opérations afférentes sur le second semestre de l'année. En outre, de nombreuses opérations font l'objet d'enregistrements sur des comptes d'imputation provisoire soldés postérieurement à la clôture de l'exercice.

Il conviendrait donc de se donner les moyens d'aller vers un système plus performant en termes de suivi infra annuel et de nature, là encore, à répondre aux exigences communautaires.

Enfin, la Cour a déjà relevé l'absence de comptes prévisionnels nationaux par catégories de collectivités territoriales dont la publication éclairerait utilement les débats parlementaires sur les finances publiques ainsi que les échanges au sein des instances compétentes nationales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La qualité de l'information financière, comme l'amélioration des processus de contrôle interne, sont des enjeux essentiels à un moment où la gestion des collectivités territoriales est rendue plus contrainte par les réformes en cours : mise en place d'une nouvelle fiscalité locale, réforme de la carte intercommunale impliquant de nombreux transferts croisés financiers et comptables, développement de nouveaux mécanismes de péréquation et exigence de données les plus fiables possibles dans le contexte de l'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics.

Les impératifs de transparence financière et de qualité comptable sont une des conditions indispensables au respect des règles qui ont

permis, jusqu'à présent, aux collectivités publiques d'assurer leur modernisation et un accroissement très sensible de leur périmètre d'intervention, tout en assurant le rôle de premier investisseur public. Malgré les progrès enregistrés depuis une vingtaine d'années dans l'information financière locale, il reste beaucoup à faire.

À cet égard deux impératifs paraissent devoir être mis en évidence.

D'une part les états financiers des collectivités et établissements publics locaux doivent franchir une étape significative vers un niveau leur permettant de répondre aux meilleurs standards de qualité en la matière.

D'autre part des améliorations sont à apporter au dispositif de remontée au niveau national des données financières locales afin de l'étendre à des données de prévision et d'exécution, permettant une meilleure visibilité infra-annuelle des tendances financières du secteur public local et d'y incorporer les données relatives aux engagements hors bilan.

Cette double exigence pourrait permettre au secteur public local français de se mettre en situation de répondre pleinement aux exigences constitutionnelles et communautaires rappelées au début de ce chapitre, tout en offrant aux décideurs locaux des instruments à la mesure des impératifs de bonne gestion qui sont les leurs.

Orientations à moyen terme :

Pour l'État :

- définir une trajectoire de mise à niveau du système financier et comptable public local afin de permettre de répondre pleinement aux dispositions prévues par la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ;*
- mettre en place l'agrégation des comptes locaux notamment pour les intercommunalités avec une agrégation des comptes du groupement et des communes membres, et pour ce faire :*
 - clarifier et fiabiliser la comptabilisation des flux croisés au sein d'une même entité, entre budget principal et budgets annexes, et entre les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, en particulier les communes et les groupements dont elles sont membres ;*

- *étendre le champ d'application et fiabiliser le processus de centralisation nationale des comptes locaux (données relatives au bilan et au hors bilan).*

Pour l'État et les grandes collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale :

- *ouvrir un débat sur le choix entre le maintien du système budgétaro-comptable actuel et l'évolution vers un système qui, comme pour l'État, distinguerait comptabilité générale et comptabilité budgétaire ;*
- *mettre en place, dans un cadre défini par la loi, une expérimentation, sur la base du volontariat, de dispositifs visant à s'assurer de la régularité, de la sincérité et de l'image fidèle des comptes des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale les plus importants, coordonnés par la Cour des comptes.*

La Cour formule les recommandations suivantes :

Pour l'État, en association avec les élus locaux, définir une trajectoire de progrès ainsi qu'il suit :

- 4. améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des états financiers des collectivités et établissements publics locaux en éliminant les informations inutiles ou redondantes, en simplifiant et modernisant leur présentation et en les complétant dans les domaines où ils sont insuffisants ;*
- 5. renforcer la fiabilité de l'information financière des collectivités et établissements publics locaux, notamment en ce qui concerne les obligations de recensement exhaustif de leurs actifs et de leurs passifs et de production d'informations détaillées sur leurs engagements pluriannuels ;*
- 6. ouvrir le chantier de construction d'un compte financier unique, sous l'égide du comité relatif à la fiabilité des comptes locaux, et en s'appuyant sur les possibilités offertes par la numérisation et la dématérialisation des comptabilités.*

Pour les grandes collectivités et établissements publics de coopération intercommunale :

- 7. mettre en place les moyens et les procédures d'un contrôle interne comptable et financier approprié, en s'inspirant des meilleures pratiques des collectivités les plus avancées en ce domaine.*
-