



Les bonnes feuilles de l'IGA

Mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales

Rapport n° : 17026R

Faisant figure d'exception dans le paysage des administrations publiques, les collectivités territoriales présentent encore leur arrêté des comptes sous la forme de deux états financiers : le compte administratif, établi par l'ordonnateur, et le compte de gestion du comptable public. Allant au-delà de la simple agrégation de ces documents, les rapporteurs proposent un compte financier dont la présentation est rationalisée et simplifiée afin d'en améliorer la lisibilité et en faciliter l'appropriation par les assemblées délibérantes et l'ensemble des tiers. Sur le plan technique, les réflexions sur ses modalités de production ont rapidement convergé vers Hélios, outil informatique de gestion du secteur public local de la DGFIP.

Le mode opératoire proposé pour mettre en œuvre cette réforme prévoit une phase d'expérimentation permettant de tester auprès de collectivités territoriales volontaires la maquette du compte financier et ses modalités de production. C'est au vu du bilan de cette expérimentation qu'il sera possible d'envisager sa généralisation qui s'accompagnera de modifications législatives et réglementaires, d'adaptations éventuelles des systèmes d'information et de formations adaptées des personnels.



Crédit photo : ©Jrme Romm - stock.adobe.com

Mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales

Synthèse du rapport

Depuis plus d'une dizaine d'années de nombreux rapports publics appellent à l'engagement de la mise en œuvre du compte financier unique pour les collectivités territoriales sans préciser, pour autant, les conditions techniques de sa mise en œuvre.

En effet, le système actuel d'arrêté des comptes des collectivités territoriales qui fait coexister deux états financiers : le compte administratif établi par l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable public, atteint ses limites. Aucun de ces comptes ne fournit à lui seul une vision d'ensemble synthétique de la situation budgétaire, comptable et financière de la collectivité. Cause ou conséquence de cette situation, les assemblées délibérantes portent peu d'intérêt au compte administratif de l'exercice clos, généralement voté après le budget primitif de l'année en cours. À l'exception d'un nombre restreint d'entre eux familiers des questions budgétaires, les élus ne se sont pas appropriés ces documents dans lesquels l'information est disséminée. Près de 100 000 comptes administratifs n'en sont pas moins adoptés chaque année par les assemblées délibérantes, et autant de comptes de gestion.

Cette réforme revêt une acuité particulière aujourd'hui avec les récentes évolutions du secteur public local, notamment les démarches d'expérimentation de la certification des comptes publics, la dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs et les comptables et les outils de rationalisation de la chaîne comptable et financière.

Dans ce contexte, le schéma opérationnel de mise en œuvre du compte financier des collectivités territoriales proposé dans le présent rapport se veut pragmatique. Il s'inscrit dans le respect du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables et du cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales.

Le compte financier unique ne consiste pas en la simple agrégation des actuels compte administratif et compte de gestion. Il vise à simplifier et à améliorer la présentation des comptes des collectivités territoriales pour répondre aux exigences de lisibilité et de transparence de l'information financière et pour faciliter son appropriation par les membres des assemblées délibérantes.

La confection de la maquette du compte financier unique s'est ainsi faite par étapes en associant des collectivités territoriales, des comptables publics, des

associations d'élus, des services de l'État concernés et des juridictions financières. Les avis recueillis ont ainsi permis d'identifier des évolutions consensuelles et attendues. Un effort de rationalisation, de simplification et de lisibilité a présidé à sa confection.

La maquette du compte financier s'articule autour des parties suivantes :

- les informations générales et synthétiques qui rassemblent en début du compte financier les informations budgétaires et comptables essentielles de la collectivité, en vue de faciliter la compréhension de la situation financière dans le cadre du débat démocratique local. De nouveaux ratios financiers destinés à apporter une indication plus précise de la solvabilité et des marges de manœuvre financière de la collectivité sont ainsi proposés ;
- l'exécution budgétaire avec des tableaux fusionnés et simplifiés ;
- la situation patrimoniale où le bilan et le compte de résultat sont rendus plus compréhensibles avec l'introduction des numéros de chapitres facilitant la liaison avec l'exécution budgétaire ;
- les annexes qui ont fait l'objet d'une simplification et d'un allègement moyen de plus de 100 pages.

La responsabilité de l'élaboration de chacun de ces états relève soit de l'ordonnateur soit du comptable, après avoir fait l'objet d'un ajustement en commun sur le modèle du compte financier des établissements publics de santé.

Techniquement, la mise en œuvre du compte financier exigera des adaptations informatiques. Un premier scénario, reposant sur Hélios comme outil central de la production du compte financier dématérialisé, est privilégié en raison des fonctionnalités d'Hélios, qui est partagé par l'ensemble du réseau de la direction générale des finances publiques et interfacé avec d'autres applications utilisées par les services financiers des collectivités territoriales et les juridictions financières. Une variante, qualifiée de scénario n° 2, consiste à offrir la possibilité aux ordonnateurs d'éditer leur compte financier à partir de leur propre progiciel comptable. Cette hypothèse nécessite des adaptations techniques importantes sur l'ensemble des logiciels et applications concernés. Dans le contexte budgétaire actuel contraint, cette solution structurellement plus onéreuse n'apparaît pas être la solution à privilégier.

Le mode opératoire proposé par les rapporteurs conduit à privilégier une démarche en deux étapes : une expérimentation puis une généralisation.

La phase d'expérimentation permettrait de tester l'architecture du compte financier et ses modalités informatiques de production et de visualisation auprès d'un échantillon de collectivités le plus large possible. Il s'agira également d'être attentif aux adaptations éventuelles pour les collectivités de petite taille ainsi que ses incidences sur le fonctionnement des services et des assemblées locales notamment concernant la proposition d'imposer le vote du compte financier avant le budget primitif.

La gouvernance de cette expérimentation serait assurée par :

- un comité de pilotage : le comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux, présidé par le directeur général des finances publiques ;
- un directeur de projet, désigné au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) avec un correspondant à la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- un groupe de travail animé par le directeur de projet et composé des représentants des associations d'élus, des juridictions financières, des administrations concernées (DGFIP et DGCL) et des représentants des ordonnateurs et comptables des collectivités expérimentatrices.

Selon un calendrier indicatif, une disposition législative autorisant et définissant cette expérimentation devrait être adoptée d'ici la fin de l'année 2017, de manière à engager les adaptations de l'application Hélios dès 2018 et à lancer l'expérimentation en 2019 sur le compte financier de cet exercice. Le bilan de cette expérimentation, sous la forme d'un rapport au Parlement, interviendrait courant de l'été 2020 après l'adoption des comptes financiers 2019.

La phase de généralisation, si elle est décidée, nécessitera préalablement des modifications législatives et réglementaires, des adaptations éventuelles des systèmes d'information et un accompagnement par des formations adaptées des personnels.

L'acceptabilité de cette réforme repose sur la simplification de la présentation des comptes et, subséquentement, leur appropriation escomptée par les assemblées délibérantes, facilitant l'exercice du débat démocratique. Cette réforme n'induirait pas une charge supplémentaire pour les services financiers des collectivités territoriales et les comptables publics. Elle sera au contraire l'occasion, au travers de formations communes, de favoriser une coopération renforcée. Sa mise en œuvre est jugée souhaitable par la mission.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Pascal Mathieu

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

Voir synthèse pages 2-3

Les auteurs

Hervé Masurel | Inspecteur général de
l'administration

Laurence Goutard-Chamoux | Inspectrice
de l'administration

Pierre-Mathieu Duhamel | Inspecteur
général des finances

Hugues Esquerre | Inspecteur des finances

Alexandre Brochard | Stagiaire à
l'inspection générale des finances