

LES NOTES DU CERCLE COLBERT

Pour une nouvelle gestion publique locale

CERCLE  COLBERT
POUR UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE LOCALE

« Pour une nouvelle gestion publique locale »



La création du Cercle Colbert

Lancé en 2008 et officiellement créé en avril 2010, le Cercle portait en particulier d'un constat, celui l'inadaptation de la gestion publique locale à une situation nouvelle avec :

- L'accroissement des déficits publics et la certitude que les pouvoirs publics successifs, alors de droite comme de gauche, transféreraient les compétences vers les collectivités locales sans les dotations à due proportion,
- Des règles budgétaires et comptables à la fois compliquées, par niveaux, avec par ailleurs l'organisation d'une double comptabilité publique,
- Le développement malheureux de certains emprunts structurés dits toxiques,
- Une crise financière que l'on voyait peu à peu se pérenniser,
- Les limites de la fiscalité comme variable d'ajustement,
- Une visibilité indispensable pour les élus et leurs collaborateurs.

Le premier groupe de travail du Cercle à avoir vu le jour s'était ainsi organisé sur ce sujet, avec une large palette de compétences du secteur public, national et local, et du privé, d'élus et cadres territoriaux, d'experts des grandes administrations et institutions, d'universitaires, d'éditeurs comptables, etc.

Les principaux points d'un cadre modernisé de la gestion de nos collectivités territoriales travaillés, modélisés et expérimentés par le Cercle COLBERT :

- Une harmonisation des instructions budgétaires et comptables, avec un tronc commun à l'ensemble des collectivités et des annexes par niveau de collectivité
- La fusion des deux comptabilités publiques tenues sur le secteur public local, par l'ordonnateur Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) sur les collectivités et par les collectivités elles-mêmes, avec le « compte financier unique », avec de même que ci-dessus un tronc commun à l'ensemble des collectivités et des annexes par niveau de collectivité. La présentation qui suit lui est consacrée.
- La création d'indicateurs de lecture et de pilotage pour les élus
- La consolidation des comptes des collectivités et de leurs satellites
- La certification des comptes
- Un rôle à maintenir, en tout premier lieu pour des questions d'éthique et avec différentes hypothèses de réorganisation, d'intégration ou d'accompagnement des collectivités, pour les services de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)

André BALESI, le 1^{er} mars 2013

Comptabilité publique : Le compte financier unique proposé par la commission Gestion publique locale du Cercle COLBERT

- A. Préalable : pourquoi un compte financier unique pour les collectivités
- B. Note de cadrage sur l'articulation du compte financier unique proposé par le groupe de travail

A. Préalable : pourquoi un compte financier unique pour les collectivités

Actuellement, la présentation des comptes des collectivités locales s'effectue avec deux documents : le **compte administratif** et le **compte de gestion**.

1. Pour les deux comptes, des objectifs différents

Le compte administratif rend compte de l'autorisation budgétaire donnée par les élus.

Le compte de gestion est la synthèse de la comptabilité générale. Il permet de connaître la situation financière et patrimoniale de la collectivité locale. (État de l'endettement, des créances, actifs immobilisés, etc.).

2. Les moyens actuels de traitement

Le compte administratif est traité en partie simple afin de prendre en compte la comptabilité budgétaires (engagement de dépenses, dépenses réalisées, reste à dépenser)

Le compte de gestion est quant à lui tenu conformément à la comptabilité générale, c'est-à-dire en partie double, avec un débit et un crédit pour chaque mouvement, les journaux par type d'opérations, le grand livre et la balance des comptes.

Par ailleurs, l'obligation de lien entre les deux comptes a conduit à privilégier une approche des mouvements budgétaires et comptables par la caisse.

Cette approche de caisse corrigée partiellement par les restes à mandater est insuffisante pour apprécier les résultats tant de fonctionnement que d'investissement.

3. La séparation des comptes, deux approches patrimoniales

La séparation des comptes conduit à ces deux approches, insuffisamment cohérentes entre elles :

- L'inventaire chez l'ordonnateur
- Les comptes d'immobilisations chez le comptable

Ces approches sont très limitées, parfois inexploitable en l'état, et très souvent insuffisantes pour gérer, prévoir, mener une stratégie.

Le Compte financier unique est un outil souhaitable, capable de répondre aux attentes de gestion, d'anticipation et de stratégie financière des collectivités locales.

4. L'objectif est de fusionner les deux systèmes comptables en un seul outil

Regrouper comptabilité budgétaire et comptabilité d'engagement permettra de :

- Continuer à tendre vers une organisation d'un système d'informations comptables et financières unique permettant aux élus et aux agents une connaissance du patrimoine, des créances et des dettes, de l'état de la trésorerie, ensemble des éléments nécessaires au management de la collectivité,
- Élaborer un outil décisionnel et un document unique pour rendre compte,
- Élaborer un outil décisionnel et un document unique pour informer,
- Élaborer un outil décisionnel et un document unique pour être efficient, efficient sur la centralisation des deux systèmes d'informations, éviter les redondances d'informations et de saisie,
- Élaborer un outil décisionnel et un document unique pour être efficace, efficace sur la qualité de présentation des comptes, sur leur régularité, sur leur sincérité, sur leur exhaustivité et sur leur image fidèle ; tout en donnant les moyens aux élus et agents de pouvoir disposer d'une présentation stratégique et pédagogique (élaborations de tableaux de bords normés, annexes unifiées pour tenir compte des particularités des différentes instructions comptables).
- Lier ensuite ce compte financier unique à un véritable rapport de gestion, l'accompagner d'une présentation analytique par activités et d'une mise en perspective des résultats dans le cadre d'une prospective financière et décisionnelle.

5. Quel type d'organisation proposer ?

Une nouvelle organisation des tâches et des fonctions, et une clarification des responsabilités, un accompagnement à organiser par les services de la DGFIP :

- La fonction de tenue des comptes est assurée par une équipe sous le contrôle d'un directeur comptable nommé par le Maire ;
- Ce directeur est responsable de l'enregistrement de toutes les opérations, allant du mandatement au paiement ;
- Il est responsable de la production des états financiers, il participe avec l'élu et la DGS à l'identification et à l'évaluation des risques et propose des provisionnements nécessaires ;
- Il est également responsable de la consolidation des comptes de la collectivité locale avec les différents satellites ;
- L'élu devient responsable de l'opportunité des engagements pris par la collectivité.

Cette organisation est adossée à la mise en place logique d'un processus de certification annuel. Il s'agit d'une valeur ajoutée aux comptes, leur donnant un label de sécurité et de qualité, d'indépendance.

Le certificateur s'assure de la cohérence entre les comptes et le rapport de gestion du Maire. Si le certificateur est un commissaire aux comptes, il sera lui-même soumis au contrôle de la Cour des Comptes ou des Chambres Régionales des Comptes.

B. Note de cadrage sur l'articulation du compte financier unique proposé par le groupe de travail

1. Une vision technique et d'harmonisation des comptes publics

a) Trois versions de présentation des comptes :

(Incluant actif – passif, comptes de résultat, tableaux de financement)

- Version de base ;
- Version simplifiée ;
- Version développée.

Ces versions seront en correspondance avec les tailles et spécificités des collectivités. Les principales différences résident dans une présentation plus ou moins complète et détaillée en fonction d'une nomenclature comptable elle-même plus ou moins développée.

Le cadre général, à l'instar de ce qui se fait dans le privé, restera normalisé.

b) Les annexes d'informations comptables et financières :

Le groupe de Travail du Cercle COLBERT propose de présenter dans ces documents **les spécificités liées aux différentes instructions comptables** applicables aux collectivités locales, leurs établissements publics, satellites, établissement de santé, etc.

Les précisions relatives à ces instructions comptables sont indispensables car **elles constituent le socle nécessaire des spécificités de la comptabilité publique** et permettent comme nous l'évoquons ci-dessus les trois versions de présentation des comptes normalisées.

2. Une vision d'efficacité, d'efficience et de rationalisation des comptes publics

Cette réflexion sur le compte financier unique, tel qu'il est proposé, sera nécessairement accompagnée d'une réflexion sur **la circulation de l'information comptable et financière entre les différents services des collectivités.**

La croisée de l'information entre l'ordonnateur et le comptable avec à l'appui un système informatique unique, centralisé et en réseau s'inscrira également dans ce cadre.

Se posera la question légitime de **l'organisation du circuit de l'information entre les différents services de la collectivité.**

La mise en place d'une comptabilité analytique par mission, programme ou action permettra aux différents services de **renseigner et centraliser l'information afin qu'elle puisse être exploitée par les services financiers de la collectivité** en lien avec les services opérationnels.

Naturellement, la démarche financière s'inscrira non plus uniquement dans des notions des « budgets à dépenser ou restant à dépenser », mais surtout dans des notions de « **quels moyens financiers précis pour quelles actions définies, quantifiées, évaluées à la fois financièrement et en termes de politique publique ?** »

3. Une vision stratégique pour les élus

Ce projet d'inscrit dans un cadre beaucoup plus général, afin de donner aux élus les tableaux de bord, rapport de présentation ou de gestion, leur permettant de **projeter la collectivité dans l'avenir par une bonne synthèse des informations financières mis à leur disposition.**

Il s'agit aussi d'une vision stratégique organisationnelle au niveau même des différents services afin de pouvoir tendre vers cet objectif.

4. Des notions essentielles maintenues

Les notions essentielles de la comptabilité publique seront et resteront toujours mises en avant :

- Rendre compte de la gestion des deniers publics, pour les élus eux-mêmes (avec la nécessité d'une information plus claire de l'ensemble des élus de la collectivité), pour leurs collaborateurs, pour les pouvoirs publics, et tout aussi important pour les administrés ;
- Voter les dépenses, les engager, les respecter ;
- Sécuriser au sein de la collectivité les services comptables et les services payeurs, comme cela se fait dans les grandes entreprises françaises, afin de garantir la sécurité totale des circuits financiers de dépenses ;
- Mais aussi rendre compte de l'efficacité de la gestion publique, la mettre en avant et communiquer sur sa force et sa cohérence, et sécuriser les projets futurs.

Principaux animateurs du groupe de travail

Frédéric GABILLON

Coordonnateur de la commission « Gestion publique locale » du Cercle COLBERT
frederic.gabillon@fgae.fr
FGAE - 9, rue Davioud 75016 PARIS - Tél. 06 75 29 71 34

Jacques BRAVO

Président du Cercle COLBERT
Président de la Commission des Finances du Conseil de Paris
Maire du 9^{ème} arrondissement de Paris
jbravo@paris.fr

André BALESI

Délégué général du Cercle COLBERT
abalesi@cercle-colbert.fr
Cercle COLBERT - 30/32, bd de Sébastopol 75004 PARIS - Tél. 06 74 52 84 38

Professeur Michel BOUVIER

Directeur de la Chaire Finances Publiques à la faculté de Panthéon-Sorbonne
michel.bouvier@univ-paris1.fr

Sylvain HUET

Magistrat financier
shuet@ccomptes.fr

Guy PREVOST

Expert-comptable et expert de haut niveau du Club Secteur Public de l'Ordre des Experts-Comptables
Ancien professeur de comptabilité publique à la faculté de Nanterre
Ancien maire-adjoint chargé des finances d'Auxerre
guy-prevost@wanadoo.fr

Jérôme MERCIER

Editeur de solutions comptables du secteur public, partenaire de la DGFIP
jmercier@cegid.fr

Igor SEMO

Maire-adjoint de Saint-Maurice chargé des Finances
igor.semo@lyonnaise-des-eaux.fr

Sevgi KARAMAN

Maire-adjointe de Goussainville chargée des Finances
sevgi.karaman@ville-goussainville.fr

Philippe AUDEBERT

Maire-adjoint de La Frette-sur-Seine chargé des Finances
philippe.audebert@bnpparibas.com

Dominique HUOT de SAINT-ALBIN

Directeur général des services de Montigny-le-Bretonneux
d.huotdesaint-albin@montigny78.fr

Mathieu LHERITEAU

Directeur général des services d'Asnières
Représentant le Syndicat des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales (SNDGCT)
mlheriteau@mairieasnières.fr