

**Colloque "La comptabilité des collectivités locales :
état des lieux et perspectives"**

Discours de Monsieur Edward JOSSA, directeur général des collectivités locales

*Jeudi 21 septembre 2006, centre de conférences Pierre Mendès-France,
ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*



Monsieur le ministre,
Mesdames et messieurs les parlementaires et élus locaux,
Mesdames, Messieurs,
Chers collègues,

Le ministre délégué aux collectivités territoriales m'a demandé de bien vouloir le représenter pour introduire le programme de l'après-midi de ce colloque, auquel il regrette de ne pouvoir participer.

C'est pour moi l'occasion, alors que je viens de prendre mes fonctions de directeur général des collectivités locales, de faire un tour d'horizon sur les réformes achevées et en cours du cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales et de rappeler quels sont les principes qui guident ces réformes.

Le premier principe, c'est celui de la concertation. En effet, bien plus qu'une méthode de travail, la concertation avec les représentants des collectivités, qu'il s'agisse des élus ou des fonctionnaires territoriaux, vise avant tout à ce que le cadre budgétaire et comptable s'adapte aux demandes légitimes et concordantes des diverses parties prenantes, aux réalités des compétences exercées et aux cadres d'intervention des collectivités.

Le plus parfait exemple est la constitution, en 2003, d'un groupe de travail au sein du comité des finances locales pour réexaminer, après presque dix ans de mise en œuvre, l'instruction budgétaire et comptable M14. La composition de ce groupe, présidé par le Sénateur Jean-Claude Frécon, a permis d'aborder l'ensemble des préoccupations, qu'elles émanent des élus des plus grosses comme des plus petites collectivités, des fonctionnaires territoriaux ou des administrations de l'Etat (participation d'agents des préfectures et de comptables publics).

A chaque niveau de collectivité doit correspondre son instruction. Après l'instauration de la M52 pour les départements après une phase d'expérimentation, et sa généralisation depuis le 1^{er} janvier 2004, c'est aujourd'hui la M71 des régions qui est en cours d'expérimentation, depuis le 1^{er} janvier 2005, avant une généralisation de fait au 1^{er} janvier 2007. Dès l'an prochain, toutes les régions de métropole et d'outre-mer expérimenteront la M71, dont le cadre légal et réglementaire sera définitivement arrêté avant le 1^{er} janvier 2008.

Ce nouveau cadre budgétaire et comptable a été élaboré en parfaite concertation avec les régions, au sein d'un groupe de travail rassemblant l'ensemble des directeurs financiers de ces collectivités.

A l'issue d'un travail itératif, est peu à peu née cette M71 qui profite également des enseignements de son expérimentation par la très grande majorité des régions.

L'instruction M. 71 reprend l'organisation, les intitulés et les grands principes généraux du plan comptable général que sont la prudence, la sincérité et la permanence des méthodes, selon les modalités retenues pour la M52 des départements. Mais l'instruction M71 apporte également des innovations sur certains points pour répondre aux spécificités régionales et aux attentes exprimées par les représentants des régions :

- un suivi plus élaboré des engagements pluriannuels de la région, compte tenu de leur importance au niveau régional, tout en conservant une grande souplesse des règles de gestion des autorisations de programme, relevant pour la plupart d'un règlement budgétaire et financier interne à la région ;
- une plus grande fongibilité des crédits de paiement pour rendre plus efficace et plus souple la gestion de l'exécutif régional, notamment en cas de dépenses imprévues ou de modifications de l'échéancier des dépenses d'investissement ;
- des modalités adaptées aux interventions spécifiques des régions, notamment dans le cadre des récents transferts de compétences.

La concertation, cela signifie également d'associer tous les partenaires des collectivités en matière budgétaire et comptable, et en premier lieu les prestataires informatiques. Ces derniers sont systématiquement avisés des réformes en cours. La volonté exprimée par le CFL de mettre en œuvre dès l'exercice 2006 la réforme de la M14 a constitué à ce titre un véritable défi, compte tenu de l'enchaînement des textes législatifs et réglementaires à prendre sur un laps de temps de quelques mois. Sans attendre la sortie de ces derniers ou la parution des nouvelles instructions et des nouvelles maquettes, tous ces documents ont été mis à la disposition des prestataires, afin que ces derniers puissent mettre à jour leurs applications respectives.

Le deuxième de ces grands principes, c'est l'harmonisation. Cette volonté s'est traduite par un traitement identique de certaines opérations budgétaires et comptables, afin de favoriser une plus grande cohérence et de permettre à chacun d'appliquer les mêmes règles d'un niveau de collectivité à l'autre, alors qu'aucune différence de traitement n'est justifiée.

Ont ainsi été alignés les régimes de versement de subventions d'équipement et de gestion des dépenses de fonctionnement selon une autorisation pluriannuelle, avec la création d'autorisations d'engagement, à l'instar de ce qui a été prévu pour le budget de l'Etat par la LOLF.

De même, les propositions émises par le groupe de travail M14 ont permis de déboucher sur un nouveau régime de provisions fondé sur l'appréciation des risques réels.

L'harmonisation, c'est aussi la question du rapprochement des normes comptables, qui sera traitée au cours de la première table ronde de cet après-midi. En effet, selon l'article 52 du

décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique, les comptabilités des collectivités locales doivent s'inspirer du plan comptable général (PCG).

Si ce rapprochement a été très largement réalisé, notamment avec l'instauration de la M14 dans les années 90 et la consécration du principe de prudence, bien connu en comptabilité privée, il nous revient toutefois de nous interroger sur ses limites, compte tenu des différences fondamentales entre l'objet même de la comptabilité publique et celui de la comptabilité privée. S'il ne fallait en souligner qu'une seule, ce serait bien entendu la primauté, dans le cadre public, de l'autorisation budgétaire.

Je laisse toutefois le soin aux intervenants de la prochaine table ronde d'en développer toutes les implications.

J'en viens au troisième de ces principes, celui auquel les élus sont le plus attachés, particulièrement lorsqu'ils ont la responsabilité de petites collectivités, c'est celui de la simplification.

La recherche d'une plus grande simplicité des règles était l'un des objectifs majeurs que s'est assigné le groupe de travail constitué au sein du comité des finances locales pour réformer la M14..

Au plan budgétaire, la refonte est de taille puisqu'à compter de l'exercice 2006, les communes et leurs établissements n'utilisent désormais plus qu'une maquette budgétaire unique, au lieu de quatre maquettes différentes jusqu'alors.

Le budget est en lui-même également simplifié, grâce à une nouvelle présentation plus synthétique, privilégiant les vues d'ensemble et entraînant une réduction de moitié du volume des maquettes budgétaires.

Certaines écritures budgétaires et comptable ont par ailleurs été simplifiées, afin de faciliter leur passation. A ce titre, les procédures de comptabilisation des produits de cession et des intérêts courus non échus ont été significativement modifiées, garantissant leur compréhension et leur bonne application. Un certain nombre d'opérations patrimoniales jugées complexes ont été par ailleurs débudgétisées, laissant le soin au comptable de les retracer dans sa comptabilité propre.

Avec l'ordonnance du 26 août 2005 et ses deux décrets d'application, c'est aujourd'hui un cadre budgétaire et comptable modernisé et allégé qui s'applique aux communes et à leurs établissements publics.

Mais, et on a tendance parfois à l'oublier, ce cadre laisse toutefois subsister des dérogations au profit des plus petites collectivités, toujours dans un souci de cohérence avec les réalités de terrain.

Ainsi, afin de simplifier la gestion budgétaire et comptable quotidienne des communes de moins de 3500 habitants, ces dernières ne sont pas tenues de pratiquer le rattachement des charges et des produits à l'exercice, ni l'amortissement de leurs immobilisations.

Les plus petites communes, celles dont la population ne dépasse pas 500 habitants, appliquent par ailleurs un plan de comptes particulièrement simplifié.

Toutes ces exemples illustrent bien que les réformes conduites sont empruntées de pragmatisme. Pour autant, le droit nécessite d'être écrit et il se doit d'être clair et intelligible. C'est pourquoi il est difficile, sans renoncer à notre objectif de simplification, de mettre en œuvre des mesures à géométrie variable lorsqu'il s'agit, par exemple, des modes de présentation des décisions budgétaires modificatives, selon qu'elles sont « mineures » ou « majeures » pour reprendre les termes de certains élus. Cette dernière question n'est pas tranchée mais elle doit dès à présent nous faire réfléchir sur la cohérence de ces réformes, ainsi que sur la nature et l'esprit des règles.

Enfin, le dernier des quatre principes annoncés, sur lequel je souhaite tout particulièrement mettre l'accent, c'est celui de la transparence,

La transparence est le dernier des principes qui fondent notre action, mais ce n'est pas le moins important. Il était d'ailleurs au cœur des objectifs que s'était donné le groupe de travail M14, afin de faciliter l'accès des citoyens à l'information budgétaire.

Il serait en effet paradoxal qu'à l'heure où l'Etat s'efforce, avec la LOLF, de mieux rendre compte de ses engagements budgétaires vis-à-vis des citoyens, il n'en soit pas de même pour les collectivités territoriales.

Une meilleure lisibilité des budgets est indispensable à cette bonne appropriation, permettant ainsi à tout citoyen d'identifier les chiffres clés de la collectivité.

On peut regretter, à ce titre, le peu d'enthousiasme des communes les plus importantes à voter leur budget selon la nomenclature fonctionnelle, alors qu'il s'agit pourtant d'un outil souple, qui devrait permettre de mieux mettre en valeur les différentes politiques conduites au niveau local. L'ampleur et la diversité des compétences communales expliquent peut-être ce désintérêt relatif, notamment lorsqu'on fait une comparaison avec l'emploi de la nomenclature fonctionnelle par les départements et les régions.

La transparence, c'est aussi pour nous la nécessité de garantir le respect, en dépit des demandes parfois formulées ici et là, de la séparation des pouvoirs en matière d'autorisation et d'exécution budgétaires entre l'assemblée délibérante, d'une part, le président de cette dernière et l'administration de la collectivité, d'autre part.

Les réformes conduites doivent veiller à satisfaire les attentes de tous, sans en sacrifier certaines pour les seuls besoins des techniciens.

Beaucoup m'objecteront que rares sont ceux de nos concitoyens qui s'intéressent véritablement à la gestion de leur commune, pour ne prendre que cet exemple. Il convient toutefois de ne pas décourager ceux qui le font et d'encourager peut-être les autres à y porter davantage d'intérêt.



Vous l'aurez compris, l'état des lieux des réformes que je viens de dresser illustre la difficulté de trouver un point d'équilibre entre ces différents principes. Ce sont des débats, tels que ceux menés aujourd'hui, qui nous aident à progresser dans cette quête d'un meilleur système.

Je vous remercie.