

# ACTU ÉLUS LOCAUX

LETTRE D'INFORMATION DES EXPERTS-COMPTABLES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

## LETTRE D'INFORMATION DU CLUB SECTEUR PUBLIC



### DANS CE NUMERO :

- COMPTES ADMINISTRATIFS DES COMMUNES ET INFORMATION CITOYENNE : DU FAUX AVEC DU VRAI ?

**ORDRE DES  
EXPERTS-COMPTABLES**   
Club Secteur public

CLUB SECTEUR PUBLIC DU CSOEC  
19 rue Cognacq-Jay | 75007 PARIS | Tel : 01 44 15 60 00  
sletaltec@cs.experts-comptables.org - [www.secteurpublic.asso.fr](http://www.secteurpublic.asso.fr)



Agnès BRICARD  
Présidente du Club Secteur Public

## EDITO

**A**gnès Bricard, Présidente du Club Secteur public de l'Ordre des experts-comptables, achève son mandat de Présidente de l'Ordre pour se consacrer à son secteur favori, dans un domaine particulier qui lui est cher : le développement économique et par là, la croissance des entreprises TPE et PME et donc l'emploi local. Sa première action est d'inaugurer un dialogue aux rendez-vous trimestriel par une lettre jusque là consacrée uniquement aux événements nationaux.

Cette lettre vient compléter un certain nombre d'outils consacré aux professionnels experts-comptables comme l'annuaire interactif présent sur la page d'accueil du « Courrier des maires », une plaquette présentant l'expert-comptable conseil des collectivités locales et de ses satellites éditée sous format « mini-guide », une revue de presse mensuelle, des ouvrages techniques, des formations, etc.

Ce premier numéro est consacré à une réflexion sur l'instruction M14 et la comptabilité budgétaire des collectivités locales, avec un objectif : la rendre lisible aux yeux des citoyens.

Un thème par numéro, Agnès Bricard vous donne rendez-vous dans la prochaine lettre qui sera consacrée aux impôts commerciaux dans les collectivités territoriales.

## REFLEXION SUR...

### COMPTES ADMINISTRATIFS DES COMMUNES ET INFORMATION CITOYENNE : DU FAUX AVEC DU VRAI ?

**Benoît PIGÉ**

Professeur des Universités en Sciences de Gestion

Diplômé expert comptable

[Benoit.pige@univ-fcomte.fr](mailto:Benoit.pige@univ-fcomte.fr)



Un maire d'une commune faisait récemment paraître une lettre d'information dans laquelle il mettait un graphique historique représentatif des dépenses,

des recettes et du solde. Ce graphique montrait que chaque année les recettes étaient supérieures aux dépenses, avec un solde annuel par conséquent positif ; le symbole d'une bonne gestion. Les chiffres étaient tirés des documents budgétaires de la commune sans faire l'objet d'aucun retraitement. Ils étaient donc à la fois exacts et totalement faux. Ils étaient exacts car les montants indiqués correspondaient au total des dépenses et au total des recettes qui figuraient dans les comptes administratifs ; mais ils étaient faux car ces chiffres ne correspondaient pas à la réalité des dépenses et des recettes de la commune. Il n'y avait aucune volonté d'induire en erreur et pourtant, *in fine*, l'information était, au minimum, inexacte. Comment peut-on aboutir à ce résultat aberrant d'un processus comptable conforme aux normes et d'une information déconnectée de la réalité<sup>1</sup> ? La comptabilité budgétaire des collectivités consiste-t-elle donc à faire du faux avec du vrai et comment cela est-il possible ?

### Entre comptabilité de trésorerie et comptabilité d'engagement

La comptabilité publique était historiquement une comptabilité de trésorerie en partie simple. En effet, les opérations de paiement étant centralisées par la trésorerie publique (et par conséquent par l'État) et, l'État ayant le pouvoir régalien non seulement de lever l'impôt mais également de ne pas payer ses dettes<sup>2</sup>, une dépense n'était légitimement constatée que simultanément avec son règlement. Il n'existait donc pas de comptes de débiteurs dans la comptabilité de l'ordonnateur<sup>3</sup>. Comme, de même, toute recette est supposée encaissée grâce aux procédures de recouvrement des États, il n'existait pas non plus de comptes de créanciers. À la différence de la comptabilité privée, la comptabilité des communes soumises à la M14 ne recourt pas aux comptes de tiers. La contrepartie systématique de tout enregistrement comptable est donc le compte de trésorerie géré par le comptable du Trésor. Cette comptabilité de trésorerie a de nombreux mérites : elle permet un contrôle assez aisé de la comptabilité, puisque tout doit transiter par la trésorerie ; elle permet la séparation de l'ordonnateur et du payeur, ce qui réduit considérablement les risques de détournement de fonds ; elle est également assez simple à maîtriser. Pour des raisons complexes, on assiste depuis plusieurs décennies à un mouvement de convergence des normes publiques vers les normes privées. Malheureusement, toutes les conséquences de cette convergence ne sont pas nécessairement appréhendées. Il en est notamment ainsi du problème de l'information publique qui est la grande oubliée des réformes de la comptabilité publique. Alors que les normes comptables internationales applicables aux entreprises (les IFRS : International Financial Reporting Standards) ont clairement identifiées leur utilisateur principal

<sup>1</sup> Dans le cadre de cet article, nous ne nous intéressons qu'aux communes relevant de la M14.

<sup>2</sup> Bien évidemment cela n'était vrai que dans un monde faiblement internationalisé où les mesures de rétorsion envers les États demeuraient assez faibles.

<sup>3</sup> Aujourd'hui, cette comptabilité de l'ordonnateur est complétée par une comptabilité tenue par le comptable public. Cette dernière comptabilité comprend la plupart des éléments qui permettent de constituer une comptabilité d'engagement. Néanmoins, cette comptabilité n'est généralement pas communiquée aux élus et ces derniers doivent donc s'appuyer sur des informations incomplètes.

(les investisseurs<sup>4</sup>), les normes comptables publiques semblent parfois avoir été conçues dans le vide en ignorant tout usage qui les lierait à la gouvernance des collectivités publiques. Trois points techniques nous semblent ainsi fondamentaux : l'enregistrement des recettes, le traitement comptable des investissements, le report des excédents.

### L'enregistrement des recettes

Comptablement, si les charges ne sont enregistrées que lors de l'émission du mandat de paiement, les produits sont quant à eux enregistrés (de façon apparemment symétrique) lors de l'émission du titre de recettes (qui déclenche le recouvrement). Il est donc implicitement supposé que l'émission d'un titre de recettes équivaut à son encaissement.

Dans le cas d'une dépense, cette équivalence est généralement respectée ; il est assez rare qu'un créancier refuse de recevoir un règlement qui lui est dû. Tout écart entre l'émission d'un règlement et son encaissement ne peut donc que résulter d'un litige sous-jacent, auquel cas la divergence est source d'information en révélant les conflits. Néanmoins, cette divergence apparaît assez rarement car, du point de vue d'un créancier, mieux vaut tenir un règlement, même partiel, que de devoir courir derrière la totalité de sa créance.

Dans le cas d'un produit, cette équivalence est plus complexe. En effet, tout créancier privé sait bien qu'il ne suffit pas d'émettre une facture ou un bordereau de recouvrement pour être payé. Même la Bible fourmille d'exemples de débiteurs insolubles et notre monde moderne permet d'atteindre désormais des sommets dans l'insolvabilité (l'exemple de la déconfiture de la banque américaine Lehman Brothers est là pour le rappeler, mais on pourrait aussi citer les emprunts russes en 1917 ou le financement du canal de Panama en 1889, sans même chercher à polémiquer sur la Grèce). Si donc, les collectivités publiques considèrent que l'émission d'un titre de recettes équivaut à l'encaissement effectif de la créance, c'est que ces mêmes collectivités publiques bénéficient du pouvoir administratif de l'État français.

Jusqu'à une date récente, on pouvait considérer que la mise en recouvrement d'une créance par l'État, ou les collectivités publiques, entraînait nécessairement son encaissement, sauf les situations de faillite du débiteur. Pour des raisons que nous ne développerons pas ici, cette situation est en train de changer dramatiquement et le pouvoir de l'État de lever l'impôt ou de collecter des contributions semble fortement affecté. Cela se voit dans d'autres pays de façon très nette (par exemple l'Italie et la Grèce) mais cela se voit également à travers les stratégies de domiciliation fiscale de quelques débiteurs renommés. De façon plus locale, cela se traduit par le refus d'un certain nombre de contribuables

d'acquitter les contributions qui leur sont demandées. Différents exemples existent, notamment : la participation aux frais de cantine scolaire (dans de nombreuses collectivités, les enfants déjeunent à la cantine mais certains parents n'acquittent pas les factures<sup>5</sup>) et le paiement des frais d'enlèvement des ordures ménagères (dans certaines collectivités, les retards de paiement représentent une part très significative du total des recettes et ces retards de paiement peuvent porter sur plusieurs années).

Comptablement, ce décalage entre des recettes mises en recouvrement et des recettes encaissées n'apparaît pas au compte administratif. Une collectivité peut présenter un compte administratif parfaitement équilibré, alors même qu'en réalité une part significative des recettes n'a pas été encaissée. Normalement, la comptabilité tenue par le comptable public devrait fournir aux élus cette information, puisque ce dernier dispose d'un suivi très précis du taux de recouvrement et du rythme des encaissements. Malheureusement, cette information n'est pas systématiquement communiquée et il arrive de voir des comptes approuvés par des élus sans que cette information soit portée à leur connaissance. En l'absence de la mise à disposition de ces éléments, le seul moyen de s'apercevoir de ces écarts sur recettes est d'effectuer un contrôle sur la trésorerie de la collectivité.

### Le traitement comptable des investissements

Une des innovations de la M14 a été de tenter de mesurer l'évolution du patrimoine des communes. Pour ce faire, les investissements sont désormais immobilisés dans un bilan fictif et des amortissements leur sont imputés. Deux problèmes se posent. Lors de la création de l'immobilisation, la valeur de cette dernière apparaît souvent à deux endroits différents. Elle apparaît en dépenses d'investissement (que cet investissement soit financé par emprunt ou par autofinancement) et elle apparaît en recettes d'ordre de fonctionnement (avec pour contrepartie des dépenses d'ordre d'investissement)<sup>6</sup>. Au-delà de ces termes barbares, cela revient à faire apparaître deux fois le montant des investissements dans le total des dépenses et des recettes de la commune. Un élu qui souhaite informer ses concitoyens doit donc être attentif à ne faire figurer que ses dépenses et ses recettes réelles de fonctionnement et d'investissement. Pourtant, l'information budgétaire porte le plus souvent sur le cumul des recettes et dépenses réelles et des recettes et dépenses d'ordre. L'« avantage » de ces mécanismes est qu'ils entretiennent une certaine brume autour des comptes municipaux, incompréhensibles pour le commun des mortels. Le second problème touche à l'enregistrement des amortissements, mais nous n'en traiterons pas ici.

### Le report des excédents

Une commune ne peut pas dépenser plus qu'elle ne dispose de recettes. Cette règle apparemment simple est en réalité plus subtile puisque l'endettement est appréhendé comme une recette. La règle d'équilibre budgétaire signifie donc

<sup>4</sup> *Même si on peut regretter cette focalisation excessive sur les investisseurs et les marchés financiers ; cf. les articles et ouvrages de l'auteur sur ce sujet : Normes comptables internationales et gouvernance des entreprises : le sens des normes IFRS, 2<sup>e</sup> édition, en collaboration avec X. Paper, EMS ; « Normes comptables III – De la représentation de la performance », Revue Française de Comptabilité, N°461, pp.35-38, janvier 2013 ; « Normes comptables II – Du choix des principes », Revue Française de Comptabilité, N°459, pp.29-33, novembre 2012 ; « Normes comptables. De la légitimité du normalisateur », Revue Française de Comptabilité, N°455, pp.24-27, juin 2012.*

<sup>5</sup> *Il est moralement difficile de priver un enfant de repas sous prétexte que la facture du mois précédent, ou des mois précédents, n'a pas été acquittée.*

<sup>6</sup> *La section d'investissement reprend également : la quote-part des subventions d'investissement reçues en dépenses d'ordre d'investissement, et les amortissements des immobilisations en recettes d'ordre d'investissement. De quoi y perdre ses notions comptables de débit-crédit même si ces écritures s'expliquent et se justifient.*

simplement qu'une commune ne peut pas engager les fonds dont elle ne dispose pas (que ce soit des fonds propres ou des fonds empruntés). Dans une comptabilité privée, la différence entre les recettes et les dépenses constituent le résultat qui est reporté en réserves ou en report à nouveau au bilan de l'entité. Dans le cas des communes, l'excédent de l'exercice (puisqu'il ne peut théoriquement pas s'agir d'un déficit, sauf le cas particulier de la section investissement) est reporté dans les recettes de l'année suivante. Un graphique qui montre que chaque année la commune a dégagé un excédent n'apporte donc aucune information, puisque cet excédent est une obligation. De surcroît, cet excédent est lui-même constitué des excédents antérieurs ; ce qui explique que, sur une année donnée, les dépenses de l'exercice puissent excéder les recettes de l'exercice, si la différence est supportée par l'excédent antérieur.

Du point de vue du citoyen, l'information essentielle serait de savoir si les recettes de fonctionnement (hors excédent reporté) sont supérieures aux dépenses de fonctionnement et si la différence entre les deux permet de faire face au montant moyen des investissements (les investissements étant eux-mêmes lissés par les emprunts). Malheureusement, sur la plupart des collectivités publiques, cette information est peu lisible. Il nous semble donc fondamental de revoir les normes comptables publiques, non plus du point de vue de celui qui les construit, mais du point de vue de son destinataire : le citoyen.



## Annuaire électronique des membres du Club Secteur Public



[www.courrierdesmaires.fr](http://www.courrierdesmaires.fr)

Pour tout renseignement,  
veuillez contacter Mme Sylvie Guérin  
[squerin@cs.experts-comptables.org](mailto:squerin@cs.experts-comptables.org)