

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

AOÛT 2017

Pierre-Mathieu **DUHAMEL**
Hugues **ESQUERRE**

Hervé **MASUREL**
Laurence **GOUTARD-CHAMOUX**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





Inspection générale
des finances

N° 2017-M-018

Inspection générale
de l'administration

N° 17026R

RAPPORT

MISE EN PLACE D'UN COMPTE FINANCIER UNIQUE DANS LE CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Établi par

Pierre-Mathieu DUHAMEL

Inspecteur général des
finances

Hugues ESQUERRE

Inspecteur des finances

Alexandre BROCHARD

Assistant de mission

Hervé MASUREL

Inspecteur général de
l'administration

**Laurence GOUTARD-
CHAMOUX**

Inspectrice de
l'administration

- AOÛT 2017 -

SYNTHÈSE

Par lettre de mission en date du 25 février 2017, le ministre de l'économie et des finances, le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics et le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) une mission relative à la mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales.

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. Le passage au compte financier unique, recommandé dans de nombreux rapports publics depuis plus d'une dizaine d'années, ne s'est jamais concrétisé.

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. Au surplus, le faible intérêt porté par les assemblées délibérantes à la séance au cours de laquelle sont arrêtés le compte administratif et le compte de gestion, constituant le plus souvent une simple formalité, est révélateur du manque de lisibilité de ces états financiers. 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.

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.

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.

Rapport

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.

La conduite de cette réforme inclurait une phase d'expérimentation conditionnant sa généralisation. L'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.

Si le bilan est positif, la phase de généralisation nécessitera préalablement des modifications législatives et règlementaires, 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.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE COMPTE FINANCIER A VOCATION À SE SUBSTITUER AU COMPTE ADMINISTRATIF ET AU COMPTE DE GESTION DANS UN OBJECTIF DE CLARTÉ, DE LISIBILITÉ ET DE FIABILITÉ DES COMPTES PUBLICS LOCAUX.....	1
1.1. Le compte financier doit simplifier la production des états comptables et financiers afin d'en améliorer la lisibilité et l'appropriation par les différents acteurs	1
1.1.1. <i>Les limites du système actuel des comptes clos des collectivités territoriales retracés dans deux documents.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Une contribution à la simplification et à la lisibilité des états financiers.....</i>	<i>3</i>
1.2. Le compte financier doit améliorer la qualité de l'information budgétaire et comptable et en faciliter l'exploitation et l'analyse	4
1.2.1. <i>Un facteur de la qualité de l'information financière.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Un instrument de gestion pour les acteurs locaux et nationaux.....</i>	<i>4</i>
1.3. Le compte financier rationalise et rénove les principales informations du compte administratif et du compte de gestion	7
1.3.1. <i>La méthode retenue.....</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>La présentation du compte financier hors annexes.....</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>Les annexes.....</i>	<i>11</i>
1.4. Le compte financier a des incidences sur les relations de l'ordonnateur et du comptable.....	13
1.4.1. <i>L'identification des rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable.....</i>	<i>13</i>
1.4.2. <i>Le compte financier renforce les relations entre l'ordonnateur et le comptable.....</i>	<i>15</i>
2. LA RÉUSSITE DU PROJET EXIGE UNE GOUVERNANCE CLAIREMENT DÉFINIE POUR PERMETTRE D'ADAPTER LES OUTILS EXISTANTS ET D'ACCOMPAGNER CHACUN DES ACTEURS APRÈS UNE PREMIÈRE PHASE D'EXPÉRIMENTATION.....	17
2.1. Une première phase d'expérimentation de 18 mois par les collectivités territoriales volontaires permettra de s'assurer que le schéma proposé est adapté et acceptable.	17
2.1.1. <i>Le cadre juridique de l'expérimentation et le calendrier.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>La gouvernance de l'expérimentation.....</i>	<i>18</i>
2.1.3. <i>L'adaptation des systèmes d'information.....</i>	<i>19</i>
2.2. Le compte financier pourrait ensuite être généralisé à partir des résultats de l'expérimentation.....	26
2.2.1. <i>Les modifications législatives et réglementaires.....</i>	<i>27</i>
2.2.2. <i>L'adaptation des systèmes d'information.....</i>	<i>29</i>
2.2.3. <i>Les actions de sensibilisation et de formation.....</i>	<i>30</i>
CONCLUSION.....	31

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 25 février 2017, le ministre de l'économie et des finances, le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics et le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) une mission relative à la mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales.

Aujourd'hui, l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait coexister deux états financiers : le compte administratif établi par l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable public. Aucun 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. Près de 100 000 comptes administratifs n'en sont pas moins adoptés chaque année par les assemblées délibérantes, et autant de comptes de gestion¹.

L'idée du compte financier unique, ci-après compte financier, remonte aux années quatre-vingt-dix lors des travaux de conception de l'instruction budgétaire et comptable M. 14. Depuis, de nombreux rapports² ont appelé à l'engagement de cette réforme sans préciser, pour autant, les conditions techniques de sa mise en œuvre.

La Cour des comptes a plaidé en ce sens à plusieurs reprises. Son rapport public sur les finances publiques locales de 2013 comporte des développements sur « *la rénovation indispensable de la présentation des états financiers : vers le compte financier unique* ». La même préoccupation est exprimée dans son rapport de 2015 : une nouvelle présentation des états financiers, participant de l'amélioration de l'information budgétaire et financière des collectivités territoriales, autoriserait, ce faisant, « *l'agrégation des données budgétaires ou comptables du secteur public local* ».

Une présentation unique et plus lisible des comptes rassemblant les principales informations budgétaires, comptables et patrimoniales renforcerait d'abord la transparence de l'information financière locale destinée aux élus et aux citoyens eux-mêmes. Ceci faciliterait l'exercice du débat démocratique et c'est là que réside l'intérêt principal de cette réforme.

Celle-ci s'inscrit aujourd'hui dans un environnement favorable. Le compte financier existe depuis plusieurs années dans un nombre important d'organismes publics (établissements publics de santé et offices publics de l'habitat). Plusieurs chantiers en cours ont des interconnexions évidentes avec le compte financier : dématérialisation des documents comptables et des échanges d'information entre l'ordonnateur et le comptable, lancement des services facturiers associant les agents du centre des finances publiques et des agents

¹ Des données recueillies auprès de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et de la direction générale des finances publiques (DGFIP), le nombre de comptes de gestion 2016 (issus de l'application Hélios, hors établissements publics de santé et offices publics de l'habitat à comptabilité publique) s'élève à 152 204, alors que le nombre de comptes administratifs s'établit à 96 766, soit un écart de plus de 55 000 comptes de gestion supplémentaire qui n'a pu être expliqué à la mission.

² En particulier : M. Pierre Richard, *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006 ; IGF-IGA, *La transparence financière des collectivités locales*, mai 2012 ; Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport thématique*, octobre 2013, MM. Martin Malvy et Alain Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014, Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2015.

Rapport

territoriaux, expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et réflexion sur le recueil des normes comptables des collectivités territoriales.

Le présent rapport propose un schéma opérationnel de mise en œuvre d'un compte financier dans le respect du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables et du cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales. Ce dernier, à la différence du système applicable à l'État, se caractérise, d'une part, par un référentiel unique sur lequel reposent la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale, et, d'autre part, par la règle de l'équilibre réel des budgets énoncée à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dont le respect est contrôlé par le préfet.

Cette réforme, pour être acceptée et utile, doit être source de simplification et ne générer aucune charge nouvelle. Ceci vaut pour les collectivités territoriales mais aussi pour l'État dans ses diverses composantes : postes comptables de la direction générale des finances publiques (DGFIP), bureaux des préfetures chargés du contrôle budgétaire, juridictions financières.

La première partie du rapport présente, en fonction des objectifs assignés au compte financier, sa forme qui repose notamment sur l'instruction budgétaire et comptable M. 57, et son contenu. Ceux-ci, détaillés dans l'annexe I, résultent de nombreux contacts avec les collectivités territoriales et les associations d'élus, les services de l'État concernés et les juridictions financières, qui ont permis de tester la maquette du compte financier.

La seconde partie propose une démarche en deux étapes pour conduire cette réforme. Lancée dès que les systèmes d'information auront été modifiés, notamment celui de la DGFIP (Hélios), une phase d'expérimentation par des collectivités volontaires permettra d'apprécier la fiabilité du système et ses incidences sur le fonctionnement des services et des assemblées locales. Si l'expérimentation est jugée positive par ceux qui y auront participé, la généralisation du compte financier nécessitera en particulier des modifications législatives et réglementaires précisées dans l'annexe V ainsi qu'une gouvernance robuste et participative, accompagnée d'une action soutenue de formation.

1. Le compte financier a vocation à se substituer au compte administratif et au compte de gestion dans un objectif de clarté, de lisibilité et de fiabilité des comptes publics locaux

Allant au-delà de la simple agrégation du compte administratif et du compte de gestion, le compte financier doit simplifier et améliorer la présentation des comptes des collectivités territoriales. Ce faisant il répondra aux exigences de lisibilité et de transparence de l'information financière et en facilitera l'appropriation par les membres des assemblées délibérantes mais aussi par l'ensemble des tiers.

1.1. Le compte financier doit simplifier la production des états comptables et financiers afin d'en améliorer la lisibilité et l'appropriation par les différents acteurs

1.1.1. Les limites du système actuel des comptes clos des collectivités territoriales retracés dans deux documents

La gestion des collectivités territoriales repose, à l'instar des autres administrations publiques, sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. L'ordonnateur prescrit l'exécution des recettes et des dépenses tandis que le comptable public a la charge exclusive du maniement des fonds, en assure le recouvrement ou le paiement après avoir effectué les contrôles de régularité de l'opération ordonnancée. Cette division des fonctions, fort ancienne³, est le gage d'une gestion régulière des deniers publics.

Les comptes des collectivités territoriales sont arrêtés dans deux états financiers :

- ◆ le compte administratif établi par l'ordonnateur au moyen de son système d'information qui rend compte de l'exécution budgétaire au cours de l'exercice ;
- ◆ le compte de gestion du comptable public, issu de l'application Hélios, qui retrace non seulement l'exécution budgétaire de l'exercice écoulé mais aussi toute la comptabilité patrimoniale et financière de la collectivité territoriale.

Sur la base de la comptabilité administrative de l'ordonnateur (comptabilité de nature budgétaire), le compte administratif détermine le résultat de la section de fonctionnement, le solde d'exécution et les restes à réaliser⁴ de la section d'investissement reportés au budget de l'exercice suivant. Le compte de gestion présente l'exécution budgétaire en recettes et en dépenses et dégage les résultats de la comptabilité générale tenue en droits constatés. Il présente les données comptables et patrimoniales de la collectivité sous forme d'une balance générale des comptes, d'un bilan, d'un compte de résultat et d'un tableau des valeurs inactives.

Le compte administratif est soumis au contrôle budgétaire du représentant de l'État, qui doit saisir la chambre régionale des comptes (CRC) en cas de déficit ou d'irrégularités. Le compte de gestion est soumis au contrôle juridictionnel du juge financier, le comptable public engageant sa

³ Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables a été codifié pour la première fois par l'ordonnance du 14 septembre 1822. Il est aujourd'hui énoncé à l'article 9 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit décret « GBCP »).

⁴ Selon le 3^e alinéa de l'article R. 3312-8 du CGCT : « *Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.* » Leur fiabilité est essentielle pour apprécier l'équilibre réel du budget.

Rapport

responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) sur le compte de gestion sur chiffres et l'ensemble des pièces justificatives produites au juge des comptes⁵.

Alors que certains organismes publics, tels les établissements publics de santé ou les offices publics de l'habitat à comptabilité publique, ont évolué vers un compte financier unique, les collectivités territoriales se distinguent par le maintien de deux états financiers. Il s'ensuit que chaque année, ce sont environ 100 000 comptes administratifs qui, sauf pour les rares collectivités ayant dématérialisé les documents remis aux membres des assemblées délibérantes, sont dupliqués en autant d'exemplaires que de conseillers, et, autant de comptes de gestion.

Outre une surconsommation de papier, cette dualité de documents est source de perte de temps : redondances de saisies, pointages des comptes et traitement des divergences. Si on relève une uniformité de la présentation du compte de gestion, désormais dématérialisé⁶ pour toutes les collectivités, il en va différemment du compte administratif dont la présentation varie selon l'instruction budgétaire et comptable applicable⁷.

La lisibilité de la situation financière des collectivités territoriales n'en est pas facilitée. Comme le relevaient MM. Martin Malvy et Alain Lambert dans leur rapport intitulé « *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* », « *aucun de ces deux documents ne permet d'avoir une vision d'ensemble de la gestion d'une collectivité territoriale* ». Dans le compte administratif et ses annexes figurent notamment l'état de la dette, les engagements hors bilan et les restes à réaliser qui sont essentiels pour apprécier l'équilibre financier d'une collectivité. Sur ce point, la Cour des comptes⁸ relevait que « *la dualité des comptes ne favorise pas le contrôle de la sincérité des restes à réaliser et de la régularité des amortissements et provisions comptabilisés dont seul l'ordonnateur a la maîtrise et dont l'information fait généralement défaut au comptable* ». De son côté, le compte de gestion permet de connaître, en partie, la situation patrimoniale de la collectivité.

Les deux états financiers présentent également des redondances comme en atteste, outre les éléments d'exécution budgétaire, l'inventaire produit par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable pour assurer le suivi des immobilisations⁹. Les juridictions financières pointent couramment les faiblesses de l'ajustement de l'inventaire et de l'état de l'actif, recommandant une fiabilisation de ces comptes de « haut de bilan »¹⁰.

⁵ On distingue le compte de gestion sur chiffres validé par l'ordonnateur et présenté à l'assemblée délibérante, et la reddition des comptes dits sur pièces présentée à l'autorité en charge de l'apurement administratif ou l'apurement juridictionnel.

⁶ La transmission du compte de gestion sous forme dématérialisée à l'ordonnateur est expressément prévue par l'instruction n° 13-00001 du 30 janvier 2013. L'application « comptes de gestion dématérialisés » (dite CDG-D) est destinée à permettre la production des comptes aux juridictions financières. L'article 108 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRÉ ») rend obligatoire la dématérialisation des procédures comptables à compter du 1^{er} janvier 2019 entre les ordonnateurs locaux et les comptables publics.

⁷ Différentes comptabilités sont applicables au secteur public local selon le type de collectivités (communes, départements, régions) et selon la nature de l'activité exercée (service public administratif ou service public à caractère industriel et commercial). Ces différents types de comptabilités se déclinent par des instructions comptables : M. 14 pour les communes et les établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif, M. 52 pour les départements et leurs établissements publics administratifs, M. 71 pour les régions, M. 57 pour les collectivités territoriales uniques, les métropoles et leurs établissements publics administratifs, M. 4 pour les services publics locaux industriels et commerciaux.

⁸ Note du 14 mai 2014 sur le référentiel comptable des collectivités et établissements publics locaux adressée au Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

⁹ Selon les instructions budgétaires et comptables, toute collectivité doit disposer d'un inventaire complet et précis de son patrimoine mobilier ou immobilier. La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable (M. 14).

Rapport

Enfin, l'obligation de produire ces deux états financiers peut retarder la reddition des comptes. Selon les dispositions du CGCT, le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice après transmission, au plus tard le 1^{er} juin, du compte de gestion du comptable à l'exécutif de la collectivité, le compte de gestion étant également arrêté par l'assemblée délibérante¹¹. Selon ce même calendrier, le vote du budget primitif¹² intervient au plus tard le 15 avril soit avant le vote des états financiers de l'exercice écoulé. Cette chronologie affaiblit fortement l'intérêt porté à la procédure de reddition des comptes. Le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif et l'arrêté du compte de gestion constituent, la plupart du temps, une simple formalité sans réels débats, ces derniers se concentrant sur le budget primitif.

1.1.2. Une contribution à la simplification et à la lisibilité des états financiers

Cette réforme ne constitue certes pas une priorité des associations d'élus ; elles n'y sont pas pour autant défavorables. Sur les onze réponses reçues au questionnaire adressé à l'ensemble des conseils départementaux, seul l'un d'entre eux s'est montré réservé sur la mise en place d'un compte financier. Les autres réponses en soulignent l'intérêt :

- ◆ « un outil objectif d'aide à la décision retraçant en un seul document l'information nécessaire relative aux engagements de court, moyen et long termes, avec notamment une lecture facilitée de la situation patrimoniale de la collectivité. L'intérêt serait d'y retrouver l'ensemble des éléments comptables, de trésorerie, de gestion patrimoniale, et d'engagements annuels et pluriannuels utiles au pilotage de la collectivité », selon le conseil départemental des Côtes d'Armor ;
- ◆ « une lecture budgétaire et patrimoniale simplifiée », pour le conseil départemental du Vaucluse.

Le contexte est propice à la mise en œuvre de cette réforme. La numérisation des données et la dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs et les comptables constituent une réelle opportunité et faciliteront l'établissement du compte financier qui devra être dématérialisé. De même, l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales nécessite d'améliorer la présentation des états financiers certifiables et le compte financier y contribuera.

Le compte financier ne doit pas être une simple concaténation, mais le moyen de simplifier et d'améliorer la présentation des comptes des collectivités territoriales. Il doit fournir une information comptable plus complète en ajoutant à la vision des flux budgétaires annuels une perspective financière et patrimoniale, remédiant ce faisant à l'insuffisante attention accordée aujourd'hui à la gestion patrimoniale¹³. Le compte financier facilitera donc la compréhension de la situation financière de la collectivité.

L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, le comptable étant responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire et l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

¹⁰ Rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes, tome 1 p. 279 – l'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique. Revue de dépenses sur le patrimoine des collectivités territoriales, rapport IGA-IGF-CGEE de mai 2016 : « (...) ainsi que le relèvent régulièrement les CRC, la correspondance entre les inventaires physiques des services gestionnaires des collectivités et les différents documents produits par les comptables n'est pas toujours assurée, parfois du fait même de l'absence d'inventaire comptable de l'ordonnateur ou, plus souvent, du fait du défaut de transmission au comptable public, par les services des collectivités, des informations patrimoniales via le protocole Indigo-Inventaire ».

¹¹ Articles L. 1612-12 et L. 2121-31, L. 3312-5 et L. 4312-8 du CGCT.

¹² Article L. 1612-1 du CGCT.

¹³ Rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales – octobre 2015 : « une insuffisante attention accordée au suivi et à la gestion patrimoniale est régulièrement constatée par les chambres régionales des comptes. Les

Rapport

Dans le même esprit, la mise en œuvre du compte financier devrait être conduite avec le souci d'accélérer la reddition des comptes. De façon souhaitable, il serait soumis au vote des assemblées délibérantes avant l'examen du budget primitif (cf. § 1.4.2 et 2.2.1).

1.2. Le compte financier doit améliorer la qualité de l'information budgétaire et comptable et en faciliter l'exploitation et l'analyse

1.2.1. Un facteur de la qualité de l'information financière

L'exigence de qualité des comptes a, depuis 2008¹⁴, une valeur constitutionnelle avec l'introduction de l'article 47-2 de la Constitution (2^e alinéa), selon lequel : « (...) *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* ».

Au niveau européen, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres vise à renforcer la qualité des systèmes nationaux de comptabilité publique pour tous les secteurs des administrations notamment les comptes publics locaux (cf. considérant 3¹⁵ et article 3¹⁶).

La Cour des comptes a souligné que la qualité de l'information budgétaire et comptable est essentielle car elle conditionne toute analyse financière¹⁷ et, en conséquence, tout jugement sur la situation financière d'une collectivité.

Certes, le compte financier ne saurait garantir la qualité et la sincérité de l'information financière, s'il n'est pas veillé au respect des règles comptables et au contrôle interne, mais il contribue à la qualité de l'information financière, en facilitant la lisibilité et la compréhension.

1.2.2. Un instrument de gestion pour les acteurs locaux et nationaux

1.2.2.1. Pour les acteurs locaux

Le compte financier unique n'est pas une fin en soi ; son ambition est de contribuer à une meilleure appropriation des comptes par les élus, les citoyens, les établissements financiers et les entreprises et d'en faciliter l'exploitation et le contrôle par les juridictions financières et les préfetures.

lacunes relevées dans ce domaine sont préjudiciables à la sincérité de l'évaluation de l'actif et donc du patrimoine des collectivités.

Une correcte évaluation de l'actif conditionne la gestion dynamique du patrimoine et une programmation pertinente des investissements. Elle est un préalable à la certification des comptes. Certaines des insuffisances relevées ont également pour effet de minorer le montant des dotations aux amortissements ».

¹⁴ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

¹⁵ « *L'application de pratiques de comptabilité publique exhaustives et fiables dans tous les sous-secteurs des administrations publiques est une condition préalable à la production de statistiques de grande qualité qui soient comparables d'un État membre à l'autre* ».

¹⁶ « *1- En ce qui concerne les systèmes nationaux de comptabilité publique, les États membres disposent de systèmes de comptabilité publique couvrant de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques et contenant les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base des normes du SEC 95. Ces systèmes de comptabilité publique sont soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant* ».

¹⁷ Rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2013 et 2015.

Rapport

L'actuel compte administratif privilégie une approche de caisse et de court terme. Le compte financier, en appréhendant plus largement la situation financière de la collectivité (patrimoine, dettes, créances, trésorerie), peut constituer un outil de gestion pour l'équipe municipale.

À cette fin, les ratios financiers figurant dans les informations générales et synthétiques de l'actuel compte administratif, définis par l'article R. 2313-1 du CGCT issu d'un décret du 27 mars 1993¹⁸ (article D. 5217-16 pour les métropoles), n'apparaissent plus guère adaptés, en particulier les ratios de niveau rapportant un agrégat à la population. D'autres ratios plus significatifs, précisés dans le tableau 1, caractériseraient davantage la solvabilité et la marge de manœuvre financière de la collectivité, notamment la capacité d'autofinancement (CAF) brute, la CAF nette, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, le ratio de rigidité des charges courantes et la capacité de désendettement mesurée en années. D'autres indicateurs, calculés sur plusieurs années, permettraient de lisser toute fluctuation ou phénomène volatil ou, en revanche, de révéler des risques spécifiques, par exemple pour apprécier la dynamique des charges et des produits (variation annuelle moyenne des charges de gestion en pourcentage, variation annuelle moyenne des produits de gestion en pourcentage), la capacité à dégager un autofinancement (CAF brute/produits de gestion en pourcentage), la soutenabilité de la politique d'investissement (financement propre disponible et la capacité de désendettement) et le risque de liquidité (cf. Annexe I).

Tableau 1 : Synthèse des ratios financiers proposés par la mission

N°	Thèmes	Ratios
1	Dynamique des dépenses et recettes	Variation annuelle moyenne des recettes en % sur une période de 3 à 4 ans
2		Variation annuelle moyenne des dépenses en % sur une période de 3 à 4 ans
3	Marges de manœuvre fiscales	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal : produit des contributions directes perçu par la collectivité/potentiel fiscal
4	Marges de manœuvre des dépenses de fonctionnement	Rigidité des charges structurelles : charges de personnel + charges d'intérêts + les contingents et participations / les recettes de fonctionnement
5	Capacité à dégager un autofinancement et solvabilité	CAF brute = somme du résultat de fonctionnement et des dotations aux amortissements et provisions (compte 68) - les reprises sur amortissements et provisions (compte 78) et la quote-part de subventions d'investissement reprises au résultat (compte 777). CAF calculée sur plusieurs années.
6		CAF nette = CAF brute - remboursement en capital des emprunts
7	Soutenabilité de la politique d'investissement	Financement propre disponible : (CAF + ressources d'investissement hors dette)/ dépenses d'équipement en % calculé sur plusieurs années
8	Endettement	Ratio de surendettement (encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement)
9		Capacité de désendettement : encours de la dette/CAF brute
10	Liquidité	Fonds de roulement net global (FRNG)

Source : Mission.

Ces chiffres permettraient d'identifier les points forts et les points faibles d'une collectivité. Ils faciliteraient également les comparaisons entre les communes d'une même intercommunalité.

¹⁸ Ces ratios ont été introduits dans le code des communes (article R. 212-7) par l'article 1^{er} du décret n° 93-570 du 27 mars 1993 pris pour l'application des articles 13, 15 et 16 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Très anciens, ces ratios n'ont depuis pas été modifiés à l'exception du 8^{ème} ratio relatif au coefficient de mobilisation du potentiel fiscal que le décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005 a complété par « *le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi* ».

Rapport

Limités à une dizaine, ces ratios, dont l'expérimentation permettra d'expertiser la pertinence, constitueraient les informations de base reprises et commentées dans deux documents imposés par la loi :

- ◆ « *la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération*¹⁹ » dont le contenu est aujourd'hui très hétérogène selon les collectivités ;
- ◆ la « *présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles (...) afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* » que les communes, départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comprenant au moins une commune de 3 500 habitants, doivent joindre au compte administratif et mettre en ligne sur le site internet de la collectivité depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRé »²⁰.

1.2.2.2. Pour les acteurs étatiques

Le compte financier facilitera l'agrégation par l'État des comptes locaux pour porter un diagnostic complet sur le secteur des finances publiques locales et opérer des comparaisons. Cette réforme constitue un moyen d'améliorer les dispositifs d'agrégation nationale qui aujourd'hui s'effectuent non pas à partir des comptes administratifs mais des comptes de gestion en exploitant les données centralisées par Hélios. Il s'ensuit que certaines informations utiles ne peuvent faire l'objet de synthèse nationale.

Il vise également à permettre à l'État et notamment ses services déconcentrés d'avoir une meilleure visibilité de la situation financière des collectivités, et, de détecter, grâce aux ratios renouvés, les difficultés rencontrées par certaines. Le compte financier, mettant fin à la dispersion des informations financières, facilitera aussi la réalisation d'analyses financières, préalable souhaitable à toute décision d'octroi d'une aide d'État spécifique.

¹⁹ Article L. 2121-12 du CGCT.

²⁰ Article 107 de la loi NOTRé, modifiant les articles L. 2313-1, L. 3313-1 et L. 4313-1 du CGCT, qui introduit une nouvelle obligation applicable aux communes, départements, régions et EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants : « *Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.*

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que (...) la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. »

Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières (article R. 2313-8 du CGCT).

1.3. Le compte financier rationalise et rénove les principales informations du compte administratif et du compte de gestion

1.3.1. La méthode retenue

La maquette initiale du compte financier a été élaborée sur la base de l'instruction budgétaire et comptable M. 14 en vigueur au 1^{er} janvier 2017²¹. Il est ensuite apparu préférable de recourir à l'instruction budgétaire et comptable M. 57 dont la généralisation est possible dans les prochaines années dans la mesure où :

- ◆ l'article 106 de la loi NOTRe et son décret d'application n° 2015-1899 du 30 décembre 2015 donnent aux collectivités territoriales la possibilité d'utiliser celle-ci ;
- ◆ l'instruction budgétaire et comptable M. 57 s'impose aux collectivités expérimentatrices de la certification de leurs comptes.

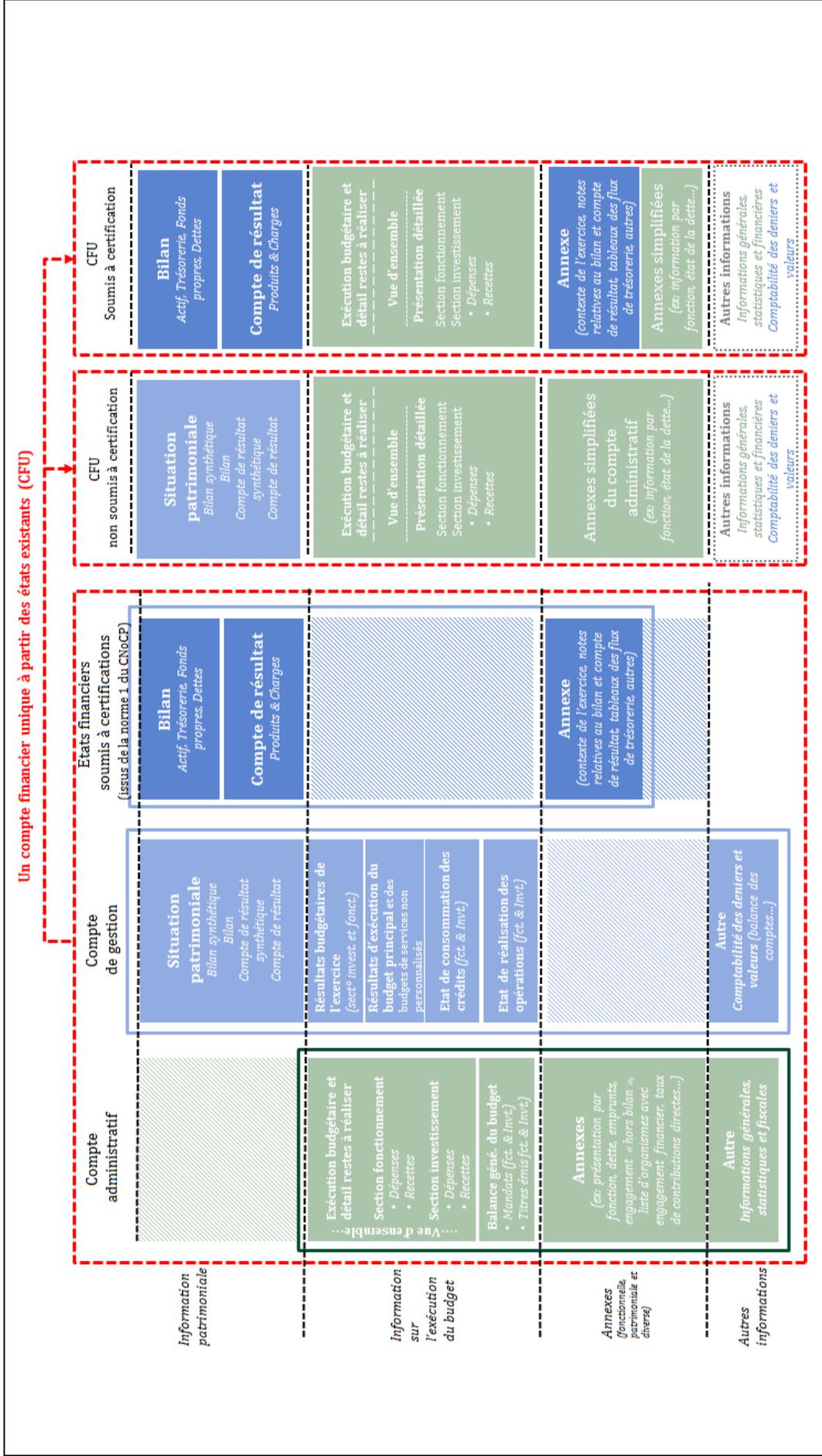
Il a donc été décidé de retenir cette instruction qui devrait être généralisée dans les prochaines années.

Par ailleurs, le choix a été fait de construire une maquette de compte financier par nature : d'une part, celle-ci est plus proche du plan comptable général et plus couramment utilisée, sauf par les régions et, d'autre part, la Cour des comptes a émis des réserves sur la bonne utilisation de la présentation fonctionnelle, à l'occasion de son rapport public thématique consacré aux finances locales d'octobre 2013²².

²¹ Issue de l'arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

²² Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, La documentation française, octobre 2013. Si la Cour des comptes jugeait adaptée une adoption du budget par fonction pour les « (...) collectivités exerçant des compétences concentrées sur quelques domaines d'intervention bien identifiés », elle observait qu'une telle présentation fait paraître des postes de dépenses trop importants pour donner une information pertinente sur les conditions de financement de chaque fonction financée par cette dépense. Elle notait également que l'hétérogénéité des découpages fonctionnels est susceptible d'affecter la comparabilité des données. Enfin, elle observait qu'un tel cadre de présentation ne facilite pas le rapprochement et les vérifications nécessaires à la présentation des états financiers, en raison des conditions d'articulation entre les systèmes d'information (SI) de l'ordonnateur et du comptable public.

Graphique 1 : Schéma des étapes de la création du CFU à partir des documents existants



Source : Mission.

Rapport

Partant du graphique 1 qui agrège les données du compte administratif et du compte de gestion, les travaux ont été conduits avec des praticiens afin d'améliorer et de simplifier la présentation et le contenu du compte financier.

Cette concertation s'est effectuée avec :

- ◆ quelques collectivités territoriales²³ ;
- ◆ les associations représentatives d'élus et de collectivités territoriales²⁴ pour intégrer leurs propositions et leurs observations ;
- ◆ la DGFIP et quelques comptables publics²⁵ ;
- ◆ la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- ◆ l'association des comptables publics ;
- ◆ deux présidents de chambre régionale des comptes²⁶ ;
- ◆ la préfecture des Hauts-de-Seine²⁷.

1.3.2. La présentation du compte financier hors annexes

Le tableau 2 ci-dessous présente le sommaire du compte financier tel qu'établi par la mission.

Cette présentation appelle les commentaires suivants :

- ◆ les informations générales et synthétiques fournissent au lecteur, en quelques pages et en début de document, les informations budgétaires et comptables essentielles de la collectivité territoriale :
 - les onze ratios d'analyse financière : comme précédemment indiqué, une révision de ces ratios a été effectuée afin de donner une indication plus précise sur la mesure de la solvabilité de la collectivité et sur ses marges de manœuvre financières (cf. § 1.2.2.1) ;
 - le bilan et le compte de résultat synthétique, repris du compte de gestion, qui apportent une vision patrimoniale ce qui justifie leur position dès cette première partie du compte financier ;
 - la présentation du tableau synthétique de l'exécution budgétaire des années N et N-1 qui a été rénovée pour en faciliter tant sa lecture que son exploitation notamment par les services de contrôle ;
 - le détail des restes à réaliser (RAR), repris du compte administratif, nécessaire pour apprécier l'équilibre financier ;

²³ Les collectivités concernées sont la commune de Beaune, la communauté d'agglomération de Beaune Côte et Sud (21) et la commune de Marnaz (74).

²⁴ La mission a dressé deux questionnaires :

- ◆ un questionnaire portant sur des questions générales sur la perspective de mise en place d'un compte financier unique (association des départements de France) ;
- ◆ un questionnaire électronique portant sur les projets de simplification des annexes (association des petites villes de France, assemblée des communautés de France, France urbaine).

²⁵ Comptables des trésoreries d'Evry Municipale et de Puteaux Municipale ; payeur départemental du Rhône ; comptables du Puy-de-Dôme (trésoreries de Luzillat et de Pont-du-Château) ; responsable du pôle interrégional d'apurement administratif (PIAA) de Rennes ; comptables de la commune de Beaune et de l'agglomération Beaune Côte Sud.

²⁶ CRC des Hauts-de-France et CRC de Bourgogne-Franche-Comté.

²⁷ Les services sollicités ont été ceux du bureau des finances locales de la direction des affaires juridiques et de l'administration locale de la préfecture des Hauts-de-Seine (92).

Rapport

- la décision sur les taux, qui est une information sensible. Il est donc justifié de la faire figurer dans la première partie du compte financier et non plus comme aujourd'hui dans une des nombreuses annexes du compte administratif ;
- ◆ concernant l'exécution budgétaire :
 - pour éviter les redondances d'informations, la présentation générale du budget par section et la balance générale du budget du compte administratif sont fusionnées. Cette dernière distinguait spécifiquement les opérations d'ordre et les opérations réelles. Un nouveau tableau se substitue aux deux précités. Il isole les données sur les opérations réelles et les opérations d'ordre afin qu'elles soient immédiatement visibles pour les services en charge du contrôle budgétaire, à qui elles sont utiles (cf. le tableau 5 de l'annexe I) ;
 - les précédents tableaux d'exécution budgétaire du compte de gestion dont celui sur l'état de consommation des crédits ne figureront pas dans le compte financier car ces informations seront reprises dans les tableaux rénovés issus du compte administratif ;
- ◆ concernant de la situation patrimoniale et de la comptabilité des deniers et valeurs : l'introduction des numéros de chapitres budgétaires correspondants aux libellés figurant dans le bilan et le compte de résultat détaillé permettra d'identifier les dépenses et recettes de la partie exécution budgétaire affectant la situation patrimoniale. Ceci présente toutefois un risque de non-conformité aux dispositions de certification telles que prévues par le projet de norme 1 du CNoCP. Il reviendra donc à l'expérimentation de déterminer si cette évolution doit se concrétiser ou non par l'introduction de nouveaux tableaux de passage reprenant ces informations en sus du bilan et du compte de résultat certifiables.

Rapport

Tableau 2 : Sommaire du compte financier (hors annexes)

Numéro de l'état	Intitulé	Nomenclature actuelle (M. 57)
I. Informations générales et synthétiques		
A	Informations statistiques, fiscales et financières	I-A
B	Bilan synthétique	Néant
C	Compte de résultat synthétique	Néant
D	Présentation générale du compte financier - Vue d'ensemble	Néant
E	Détail des restes à réaliser	C2 C3
F	Résultats de l'exercice antérieur	Néant
G	Décision en matière de taux	Annexe D12
II. Exécution budgétaire		
<i>Exécution budgétaire du compte financier</i>		II
A1	Vue d'ensemble - Section d'investissement- Chapitres	II-B1
A1.1	Dépenses d'investissement	II-B1
A1.2	Recettes d'investissement	II-B1
A2	Vue d'ensemble - Section de fonctionnement - Chapitres	II-B2
A2.1	Dépenses de fonctionnement	II-B2
A2.2	Recettes de fonctionnement	II-B2
<i>Vote du budget</i>		III
B1	Section d'investissement- Détail des dépenses	III-A1
B2	Section d'investissement - Détail des recettes	III-A2
C1	Opérations d'équipement - Détail des chapitres et articles	III-A2
D1	Section de fonctionnement - Détail des dépenses	III-B1
D2	Section de fonctionnement- Détail des recettes	III-B3
III. Situation patrimoniale et comptabilité des deniers et valeurs		
A	Bilan	Néant
B	Compte de résultat	Néant
<i>Comptabilité des deniers et valeurs</i>		Néant
C	Balance règlementaire des comptes du Grand Livre	Néant
D	Balance des valeurs inactives	Néant

Source : Mission.

1.3.3. Les annexes

Élaboré dans un souci de simplification et d'allègement, le tableau 3 ci-après appelle les commentaires suivants :

- ◆ la présentation croisée par fonction, aujourd'hui trop volumineuse pour être effectivement exploitable, doit se limiter à une vue d'ensemble. La vue d'ensemble par fonctions à un chiffre (pas de sous-fonction) et chapitres à deux chiffres (sauf exceptions comptables listées) répond au besoin exprimé ;
- ◆ les annexes patrimoniales²⁸ comme les annexes de la partie « *autres éléments d'information* » peuvent être simplifiées et allégées, notamment en ne retenant que les vues d'ensemble d'informations dont le détail n'est pas jugé essentiel²⁹, par fusion d'annexes dont les contenus sont proches³⁰ ou encore par simplification des

²⁸ Formulation issue de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

²⁹ États des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA, états de la répartition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

³⁰ Par exemple les listes des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier, des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement et des établissements publics créés.

Rapport

informations demandées³¹. Il en ressort un « allègement » moyen des annexes du compte financier par rapport au compte administratif de plus de 100 pages.

Tableau 3 : Sommaire des annexes du compte financier

Annexe	Intitulé	Nomenclature actuelle (M. 57)
A. Présentation croisée et agrégée		
A1	Présentation croisée, vue d'ensemble (investissement/fonctionnement)	A1 / A2
A2	Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes	D11
B. Annexes patrimoniales		
B1.1	État de la dette - Détail des crédits de trésorerie	B1.2
B1.2	État de la dette - Répartition par nature de dette	B1.3
B1.3	État de la dette - Typologie de la répartition de l'encours	B1.4
B1.4	État de la dette - Détail des opérations de couverture	B1.5
B1.5	État de la dette - Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement	B1.6
B1.6	État de la dette - Emprunts renégociés au cours de l'année N	B1.7
B1.7	État de la dette - Dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme	B1.8
B1.8	État de la dette - Autres dettes	B1.9
B2	Méthodes utilisées pour les amortissements	B2
B3.1	État des provisions	B3.1
B4	État des charges transférées	B4
B5	Détail des opérations pour le compte de tiers	B5
B6.1	État des emprunts garantis	B7.1
B6.2	Calcul du ratio d'endettement relatif aux emprunts garantis	B7.2
B7.1	Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions	B8.1.1
B7.2	État des contrats de crédit-bail	B8.2
B7.3	État des contrats de partenariat public-privé	B8.3
B7.4	État des autres engagements donnés	B8.4
B7.5	État des engagements reçus	B8.5
B8	État du personnel	B9
B9	Liste des organismes auxquels la collectivité participe	B10 B11.1 / B11.2
B10	Liste des services individualisés dans un budget annexe	B11.3
B11	Variation du patrimoine (entrées/sorties)	B12.1 / B12.2
B12	État des travaux en régie	B14
C. Annexes budgétaires		
C1.1	Équilibre budgétaire - dépenses	C1.1
C1.2	Équilibre budgétaire - recettes	C1.2
C2.1	Situation des autorisations de programme	C2.1
C2.2	Situation des autorisations d'engagement	C2.2
D. Autres éléments d'information		
D1	État des recettes grevées d'une affectation spéciale	D1
D2	Services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe - vue d'ensemble	D2.2.1
D3.1	Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Entrées	D4.1
D3.2	Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Sorties	D4.2
D4	Identification des flux croisés	D10
D5	États de la répartition de la TEOM - vue d'ensemble	D13.1 / D13.2
E. Annexes spécifiques à chaque type de collectivité territoriale		
Cf. annexe I pour le détail des annexes propres à chaque collectivité ³²		

³¹ Par exemple en limitant le détail de présentation des concours attribués.

³² Ont toutefois été intégrés dans les annexes communes :

Rapport

Annexe	Intitulé	Nomenclature actuelle (M. 57)
F. Modalités de vote du budget		
F1	Modalités de vote du budget	Partie I / B

Source : Mission.

1.4. Le compte financier a des incidences sur les relations de l'ordonnateur et du comptable

Le parti retenu dans la lettre de mission étant de ne pas porter atteinte au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, il convient d'identifier les rôles respectifs de chacun d'entre eux dans la confection du compte financier et les incidences de cette réforme sur leurs relations.

1.4.1. L'identification des rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable

Le compte financier tel que proposé (cf. tableau 2) est composé de différents états dont l'élaboration est de la responsabilité soit de l'ordonnateur, soit du comptable après avoir préalablement fait l'objet d'un ajustement en commun, à l'instar de ce qui est prévu pour le compte financier des établissements publics de santé³³.

Cette répartition des compétences ne pose pas de difficulté dès lors que le compte financier ne remet pas en cause le partage des compétences comptables entre l'ordonnateur et le comptable.

Reste toutefois la partie exécution budgétaire présente tant dans le compte administratif que dans le compte de gestion. Les états A1 à A4 du compte de gestion relatifs à l'état de consommation des crédits permettent d'effectuer le rapprochement entre crédits ouverts selon le cas par chapitre, article ou opération d'équipement et les montants payés. Cette information permet de s'assurer que le comptable n'a pas effectué une dépense en l'absence de crédits suffisants. Or, dans la mesure où cette information sera reprise dans les états du compte financier relatifs à l'exécution budgétaire, cette nouvelle présentation n'a aucune incidence tant pour le comptable public que pour le juge des comptes. En d'autres termes, le compte financier unique ne pose pas de difficulté au regard du périmètre de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. Les échanges avec l'association des comptables publics (ACP) et la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie l'ont confirmé.

La responsabilité de l'élaboration des états d'exécution budgétaire sera partagée entre l'ordonnateur et le comptable. Le tableau 4 reprend la répartition telle que proposée par la mission.

- ◆ la variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) et les états de la répartition de la TEOM qui sont communs à trois types de collectivité sur quatre (communes, métropoles et collectivités territoriales uniques, départements) ;
- ◆ l'identification des flux croisés qui est commune à deux types de collectivités (communes et métropoles et collectivités territoriales uniques).

³³ Arrêté du ministre de l'économie et des finances et de la ministre des affaires sociales et de la santé du 31 août 2016 relatif au compte financier des établissements publics de santé.

Rapport

Tableau 4 : Tableau de répartition des compétences entre ordonnateur et comptable

Partie du compte financier concernée	Document	Compétence de chacun des acteurs
Partie 1 : informations générales et synthétiques	Informations statistiques, fiscales et financières	Ordonnateur
	Bilan synthétique	Comptable
	Compte de résultat synthétique	Comptable
	Exécution budgétaire du compte financier - Vue d'ensemble	Données de référence ³⁴ : comptable Fiabilisation ³⁵ : ordonnateur et comptable
	Détail des restes à réaliser	Ordonnateur
	Décision en matière de taux	Ordonnateur
Partie 2 : exécution budgétaire	Vue d'ensemble - Section de fonctionnement - Chapitres Dépenses et recettes	Données de référence : comptable Fiabilisation : ordonnateur et comptable
	Vue d'ensemble - Section d'investissement - Chapitres Dépenses et recettes	
	Section d'investissement - Détail des dépenses et des recettes	
	Détail des opérations d'équipement	
	Section de fonctionnement - Détail des dépenses et des recettes	
Partie 3 : situation patrimoniale	Bilan	Comptable
	Compte de résultat	
	Comptabilité des deniers et valeurs :	
	Balance règlementaire des comptes du Grand Livre	
	Balance des valeurs inactives	
Partie 4 : annexes	Annexes	Ordonnateur
	Modalités de vote du budget	Ordonnateur
	Signatures	Ordonnateur et comptable

Source : Mission.

Si cette nouvelle présentation ne modifie rien sur le fond, elle devra être expliquée dans un guide d'utilisation du compte financier et dans le cadre des formations à organiser au moment de son expérimentation afin d'en faciliter l'appropriation.

³⁴ Par données de référence, il faut comprendre la valeur finale validée et retenue pour figurer dans le compte financier.

³⁵ La fiabilisation des informations correspond à la bonne concordance des informations entre ordonnateur et comptable.

Rapport

Encadré 1 : La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics

Aux termes des dispositions du 2^e alinéa du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, modifiée : « *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique.*

La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes. »

Le décret n° 2012 1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), en ses articles 18 à 20, précise les conditions des contrôles que les comptables sont tenus d'exercer en matière notamment de recettes et de dépenses.

S'agissant plus précisément des dépenses, le contrôle porte sur la qualité de l'ordonnateur, l'exacte imputation des dépenses aux chapitres, la validité de la créance, le caractère libératoire du règlement et la disponibilité des crédits.

Sur la disponibilité des crédits. en cas d'absence de crédits suffisants, le comptable doit suspendre le paiement demandé par l'ordonnateur et ne pas se conformer à un ordre de réquisition de ce dernier (article L 1617-3 du CGCT). A défaut, il s'expose à la mise en jeu de sa responsabilité par le juge des comptes.

Le juge des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est la chambre régionale des comptes, la Cour des comptes statuant en appel, conformément à l'article L. 211-1 du CJF.

Source : Loi de finances pour 1963 ; décret GBCP ; mission.

1.4.2. Le compte financier renforce les relations entre l'ordonnateur et le comptable

La mise en place du compte financier implique des évolutions dans les relations entre ordonnateur et comptable afin de garantir la convergence des informations détenues et transmises :

- ◆ la production d'un document unique implique qu'un seul flux de données alimente le document produit, notamment l'exécution budgétaire qui est aujourd'hui tenue à la fois par l'ordonnateur et le comptable public ;
- ◆ la maquette de compte financier telle que proposée prévoit de retenir une présentation de l'exécution budgétaire à partir des états rénovés qui figuraient dans l'ancienne partie du compte administratif (nomenclatures A1 et A2), écartant, ce faisant, l'état de consommation des crédits issu du compte de gestion. La fusion des informations relatives à l'exécution budgétaire rend alors d'autant plus nécessaire la coopération entre ordonnateur et comptable pour la fiabilisation des informations contenues ;
- ◆ la mise en place du compte unique permettra de fluidifier l'alimentation des informations tout au long de l'exercice budgétaire et un meilleur contrôle continu de la concordance des informations entre les services, renforçant ainsi le partenariat entre l'ordonnateur et le comptable;
- ◆ en termes de système d'information, le scénario principal envisagé par la mission est celui d'un accès plus ouvert à Hélios en édition pour l'ordonnateur (cf. annexe III), ce logiciel devenant ainsi un outil partagé entre l'ordonnateur et le comptable. Le partage de cet outil implique là encore une meilleure coopération.
- ◆ la suggestion formulée ci-après (cf. § 2.2.1) de proposer que le vote du compte financier intervienne avant le budget primitif aura des incidences sur le calendrier de travail des services. Les incidences seront plus limitées pour les comptables dont aujourd'hui

Rapport

90 % des comptes de gestion sont transmis aux ordonnateurs avant le 15 mars de l'année N+1³⁶. En revanche, du côté des ordonnateurs, à défaut de disposer de statiques nationales sur la date de vote du compte administratif³⁷, cette réforme pourrait modifier substantiellement le cycle budgétaire.

³⁶ 92,66 % des comptes de gestion 2016 ont été produits au 15 mars 2017.

³⁷ Dans le département des Hauts-de-Seine, près de 40 % des communes (14/36) votent leur compte administratif avant ou en même temps que leur budget primitif.

2. La réussite du projet exige une gouvernance clairement définie pour permettre d'adapter les outils existants et d'accompagner chacun des acteurs après une première phase d'expérimentation

Même si l'architecture et le contenu du compte financier ont été conçus avec de nombreux praticiens puis testés auprès d'eux, la mise en œuvre d'une réforme qui concerne un aussi grand nombre de collectivités de toutes tailles nécessite une phase d'expérimentation. C'est au vu des observations des collectivités et services expérimentateurs qu'il sera possible de décider de généraliser cette réforme en lui apportant les ajustements nécessaires.

2.1. Une première phase d'expérimentation de 18 mois par les collectivités territoriales volontaires permettra de s'assurer que le schéma proposé est adapté et acceptable.

2.1.1. Le cadre juridique de l'expérimentation et le calendrier

En application de l'article LO.1113-1 du CGCT³⁸, et à l'instar de ce qui a été fait pour l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales³⁹, une disposition législative autoriserait l'expérimentation du compte financier unique.

Sa rédaction pourrait être la suivante : « *Un compte financier unique peut être mis en œuvre, à titre expérimental, par les collectivités territoriales et leurs groupements, volontaires au titre de l'exercice budgétaire 2019. Le compte financier unique se substitue durant cette période au compte administratif et au compte de gestion par dérogation aux dispositions régissant ces documents.*

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent se porter candidats à cette expérimentation auprès du ministre chargé des collectivités territoriales dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi. Le ministre chargé des collectivités territoriales et celui chargé des comptes publics se prononcent sur les candidatures et signent une convention avec les exécutifs des collectivités et groupements de collectivités retenues.

Cette convention définit la structure et le contenu du compte financier unique et les modalités de son élaboration par l'ordonnateur et le comptable. Elle précise les conditions de mise en œuvre et de suivi de l'expérimentation. Un bilan en sera dressé au terme de l'exercice mentionné au premier alinéa. Il donnera lieu à un rapport du Gouvernement transmis au Parlement. »

Cette proposition appelle les commentaires suivants :

- ♦ l'expérimentation ne peut pas débuter avant 2019 : outre le vote de la disposition législative l'autorisant, il convient également, à partir de la définition d'un cahier des charges et de l'expression des besoins, d'adapter les systèmes d'information de l'État et des collectivités territoriales expérimentatrices comme indiqué ci-après ;

³⁸ Article LO. 1113-1 : « *La loi qui autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé.*

La loi précise également la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que, le cas échéant, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions qu'elle a fixées peuvent demander à participer à l'expérimentation. »

³⁹ Article 110 de la loi NOTR.

Rapport

- ♦ une durée d'expérimentation sur un exercice semble suffisante à la condition que l'ampleur de l'expérimentation soit significative (cf. *infra*), telle est l'option privilégiée. À défaut, deux exercices pourraient être envisagés, ce qui revient dans les faits à une durée de 18 mois ;
- ♦ comme pour la certification⁴⁰, il convient de laisser une marge de choix aux ministères pour parvenir à un nombre de collectivités et de groupements raisonnable de manière à établir des relations suivies avec chacun d'entre eux et éviter des réunions de pilotage pléthoriques ; cependant l'échantillon devra être suffisamment représentatif et étoffé pour permettre à la phase d'expérimentation d'être pleinement opérationnelle. Le volume et la diversité des collectivités expérimentatrices constituent un élément important de son succès permettant de concentrer cette expérimentation sur un seul exercice budgétaire en vue d'une généralisation à un horizon temporel plus resserré. Il importe aussi que dans cet échantillon figurent des régions, des départements, des communes de tailles diverses et des intercommunalités et aussi quelques collectivités participant à l'expérimentation de la certification des comptes ;
- ♦ le modèle de compte financier décrit dans la convention, établi par nature et sur la base de l'instruction budgétaire et comptable M. 57, devra être le même pour tous⁴¹. Les adaptations liées à la nature ou à la dimension de la collectivité et du groupement seront identifiées et proposées lors de la phase d'expérimentation ;
- ♦ l'expérimentation portera non seulement sur la maquette, mais aussi sur le calendrier proposé pour le vote du compte, notamment pour prendre en compte le cas des collectivités qui votent leur budget primitif en décembre de l'année N-1 (cf. § 2.2.1). Il conviendra par ailleurs d'être attentif aux adaptations qui seraient jugées nécessaires pour tenir compte des spécificités des petites collectivités.

Calendrier indicatif de l'expérimentation⁴²

Fin 2017 : adoption de l'article législatif permettant l'expérimentation du compte financier.

2018-2019 : adaptation des systèmes d'information, notamment d'Hélios en fonction du calendrier de mise à jour de l'application qui s'étend sur 2 années de juillet n à avril n +1

2019 : lancement de l'expérimentation et établissement du compte financier 2019 voté en mars 2020

Été 2020: bilan de l'expérimentation – transmission du rapport au Parlement.

2.1.2. La gouvernance de l'expérimentation

Dès le vote du Parlement, il sera nécessaire de mettre en place un pilotage en mode projet avec une direction clairement identifiée et munie d'une lettre de mission émanant des ministères concernés. Le caractère central de la question des systèmes d'information, et tout particulièrement d'Hélios, la nécessité d'une implication forte des postes comptables concernés, plaident en faveur de la désignation d'un directeur de projet au sein de la DGFiP avec un correspondant clairement identifié à la DGCL.

L'expérimentation serait officiellement lancée lors d'une réunion du comité de fiabilisation des comptes locaux. Présidée par le directeur général des finances publiques, cette enceinte à

⁴⁰ 50 collectivités avaient déposé un dossier de candidature : 25 ont été retenues.

⁴¹ Les collectivités présentant un compte administratif par fonction pourront adapter ce modèle pour présenter un compte financier par fonction.

⁴² Cas général hors budget primitif voté en décembre de l'année N-1.

Rapport

laquelle participe la DGCL est composée de représentants des associations d'élus et des juridictions financières ainsi que d'experts⁴³. Il lui incomberait de valider la méthode retenue pour l'expérimentation ainsi que son calendrier et de désigner en son sein un groupe de travail dédié.

Animé par le directeur de projet et composé de représentants des associations d'élus, des juridictions financières et des administrations concernées (DGFIP et DGCL), ce groupe de travail aurait pour tâche de suivre le déroulement de l'expérimentation en associant à ses réunions des représentants des ordonnateurs et des comptables des collectivités expérimentatrices.

Le directeur de projet aurait également pour tâches :

- ◆ de préparer, au vu des dossiers transmis, le choix des collectivités expérimentatrices ;
- ◆ de veiller à l'adaptation des systèmes d'information ;
- ◆ d'organiser une formation préalable des fonctionnaires des services financiers et des directions régionales et départementales des finances publiques (DR/DDFiP) ;
- ◆ d'initier un fonctionnement en réseau avec les expérimentateurs afin de répondre aux questions et problèmes et de diffuser réflexions, suggestions et initiatives.

2.1.3. L'adaptation des systèmes d'information

La procédure financière des collectivités territoriales est organisée autour de deux systèmes d'information principaux, qui sont interfacés à des logiciels utilisés par les services de l'État. Il s'agit, d'une part, de logiciels comptables différents pour chaque ordonnateur et, d'autre part, du logiciel unique Hélios du comptable public, dont l'accessibilité pour l'ordonnateur demeure limitée.

Le graphique 2 présente l'architecture existante simplifiée d'Hélios et des principales applications qui lui sont rattachées.

Hélios, outil informatique de gestion comptable et financière du secteur public local, est l'application unique de la DGFIP pour la gestion publique locale. Hélios est alimenté tout au long de l'année par les flux d'informations transmis par les services des ordonnateurs sous une forme intégralement dématérialisée et normée grâce à un protocole d'échange standard (PES V2⁴⁴). Les pièces comptables (essentiellement les titres de recettes et les mandats de paiement) sont transmises signées par l'ordonnateur, y compris avec les pièces justificatives (PJ) dématérialisées. Hélios est une application interfacée avec d'autres applications qui sont utilisées par les comptables publics, les services financiers des collectivités territoriales et les juridictions financières.

⁴³ Le Comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, issu de la *Charte nationale relative à la fiabilité des comptes locaux* signée le 21 mars 2014, rassemble les représentants des ordonnateurs locaux, des comptables publics et des juges des comptes. Présidé par le directeur général des Finances publiques ou son représentant par délégation du ministre chargé des Comptes publics, il est composé :

- ◆ de représentants de l'association des maires de France (AMF), de l'assemblée des départements de France (ADF), de l'association des régions de France (ARF), de l'association des communautés urbaines de France (ACUF), de l'assemblée des communautés de France (ADCF), de l'association des maires de grandes villes de France (AMGVF), de la fédération des villes moyennes (FMVM) et de l'association des petites villes de France (APVF) ;
- ◆ de représentants de la DGFIP et de la DGCL ;
- ◆ de membres des juridictions financières désignés par le Premier président de la Cour des comptes ;
- ◆ d'experts proposés par ses membres, notamment l'association Finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE).

⁴⁴ Le protocole d'échange standard d'Hélios version 2 (PES V2) est la solution de dématérialisation des titres de recette, des mandats de dépense et des bordereaux récapitulatifs.

Rapport

Parmi les applications interfacées à l'application Hélios se trouvent :

- ◆ l'application compte de gestion dématérialisé (CDG-D), qui visualise les comptes de gestion dématérialisés du comptable public. Celui-ci envoie via Hélios le compte de gestion à CDG-D après avoir obtenu le visa du comptable supérieur. L'application CDG-D est donc alimentée par des données et des fichiers informatiques dématérialisés provenant d'Hélios. Pour le compte de gestion sur pièces, les données sont transmises et exploitées par CDG-D sous format XML⁴⁵. Il existe dans CDG-D des liens informatiques qui permettent d'accéder aux fiches budgétaires contenues dans l'application. CDG-D n'étant pas un logiciel de calcul ou de traitement des données, il ne peut y avoir de modifications des données au sein de l'application. Il est possible pour l'utilisateur de connaître l'identité du destinataire des PJ ;
- ◆ l'application Atlas, qui est un silo de stockage du compte de gestion, et également des pièces qui constituent le compte de gestion sur pièces.

Les services financiers des collectivités territoriales disposent de leurs propres systèmes d'information (SI). Ces logiciels produits (progiciels) permettent notamment de produire et d'éditer le budget primitif et le compte administratif. Ils sont fabriqués et commercialisés par des éditeurs de logiciels. Le progiciel adopté par une collectivité territoriale est ensuite interfacé aux autres logiciels comptables, et notamment à Hélios *via* le PES V2⁴⁶.

Trois logiciels du ministère de l'intérieur participent à la télétransmission des actes budgétaires en préfecture. Leur taux de déploiement s'établit à 32 %⁴⁷ mais l'obligation d'y recourir est progressivement étendue⁴⁸ :

- ◆ ODM, outil de dématérialisation des maquettes, qui permet à la DGCL de concevoir et de diffuser les maquettes réglementaires dématérialisées issues des instructions budgétaires et comptables en vigueur, au format XML ;
- ◆ TotEM (Totalisation et Enrichissement des Maquettes), mis à disposition sur internet, qui permet aux collectivités territoriales d'obtenir un document budgétaire complet sous forme dématérialisée. Cet outil permet également d'importer des éléments depuis la partie budgétaire élaborée sur le progiciel financier de la collectivité mais également d'importer ou de renseigner directement dans TotEM l'ensemble des annexes ;
- ◆ Actes budgétaires, dédié aux préfectures, leur permet de visualiser les documents budgétaires issus de TotEM et d'y effectuer certains contrôles automatiques sur l'équilibre budgétaire, à travers trois sous-contrôles⁴⁹. Les SI des collectivités territoriales sont interfacés avec cette application *via* TotEM pour celles transmettant leurs actes budgétaires à la préfecture sous forme dématérialisée.

⁴⁵ Le XML ou *eXtensible Markup Language* est un langage informatique qui permet de décrire et structurer un ensemble de données selon un jeu personnalisables de règles et des contraintes définies.

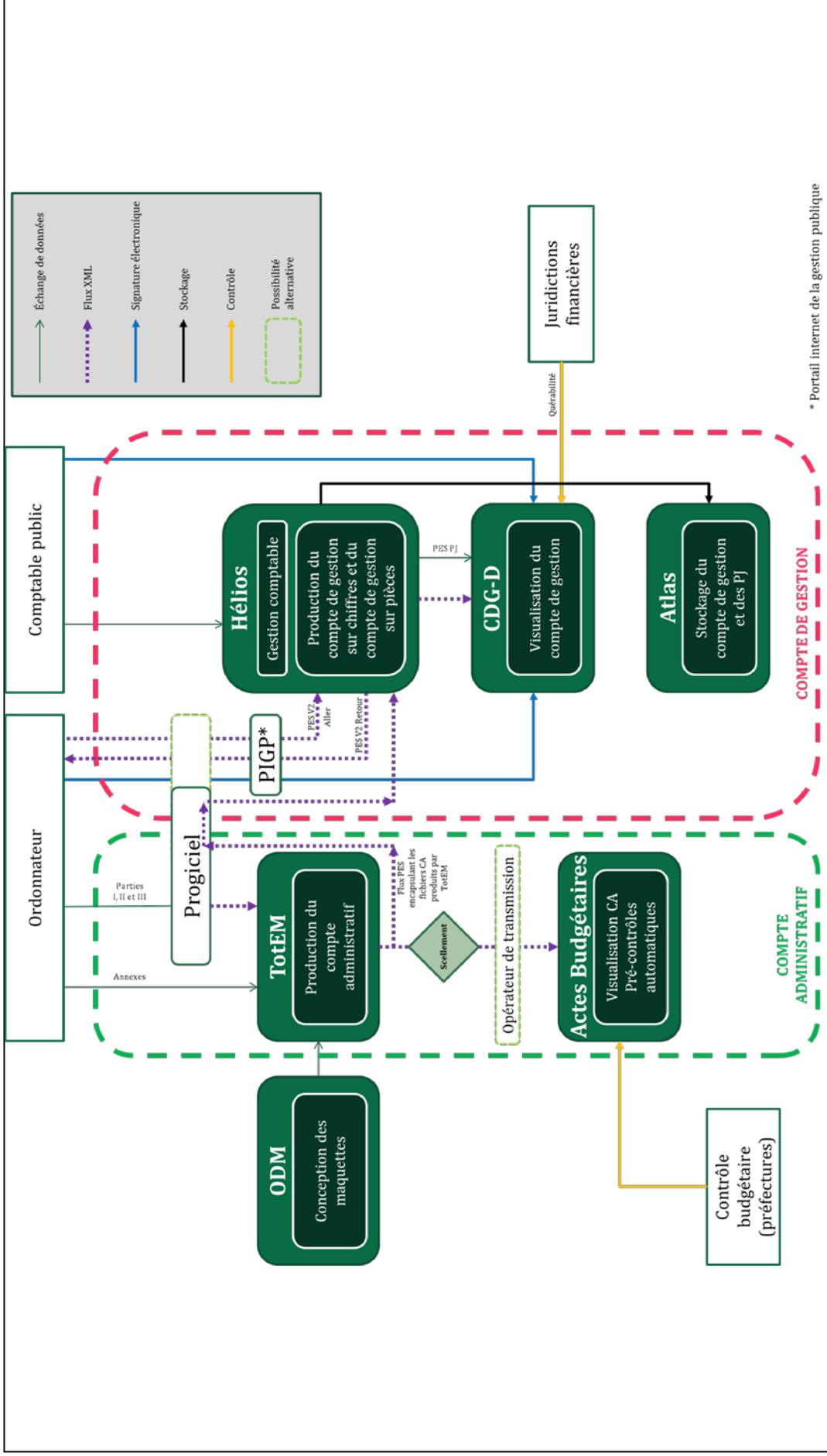
⁴⁶ Un tiers de télétransmission (TdT) peut être utilisé en tant qu'intermédiaire (cf. Graphique 2).

⁴⁷ Au 29 mars 2017 (source : DGCL).

⁴⁸ La transmission par voie électronique des documents budgétaires est obligatoire, à diverses échéances et selon la taille de la collectivité, du fait des lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi Maptam ») et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »).

⁴⁹ L'équilibre des sections de fonctionnement et d'investissement ; l'équilibre réel ; l'équilibre du compte administratif.

Graphique 2 : L'architecture existante simplifiée d'Hélios et des principales applications qui lui sont rattachées



Rapport

Sur cette base, la mission a envisagé deux scénarios de transformation des SI, qui donnent une place différente à Hélios et aux SI des ordonnateurs dans le processus de production et d'édition du compte financier.

Ces deux scénarios et les évolutions induites sont présentés dans le graphique 3 et le graphique 4 ci-après.

Un premier scénario revient à faire d'Hélios l'outil unique de production du compte financier.

Il permet à Hélios d'éditer intégralement le compte financier à partir de flux de données, stockées dans Atlas et dans CDG-D, émanant à la fois du comptable et de l'ordonnateur.

Avec ce scénario, le circuit actuel de transmission et de traitement des informations existantes est globalement maintenu mais recentré sur Hélios. Il induit les évolutions suivantes :

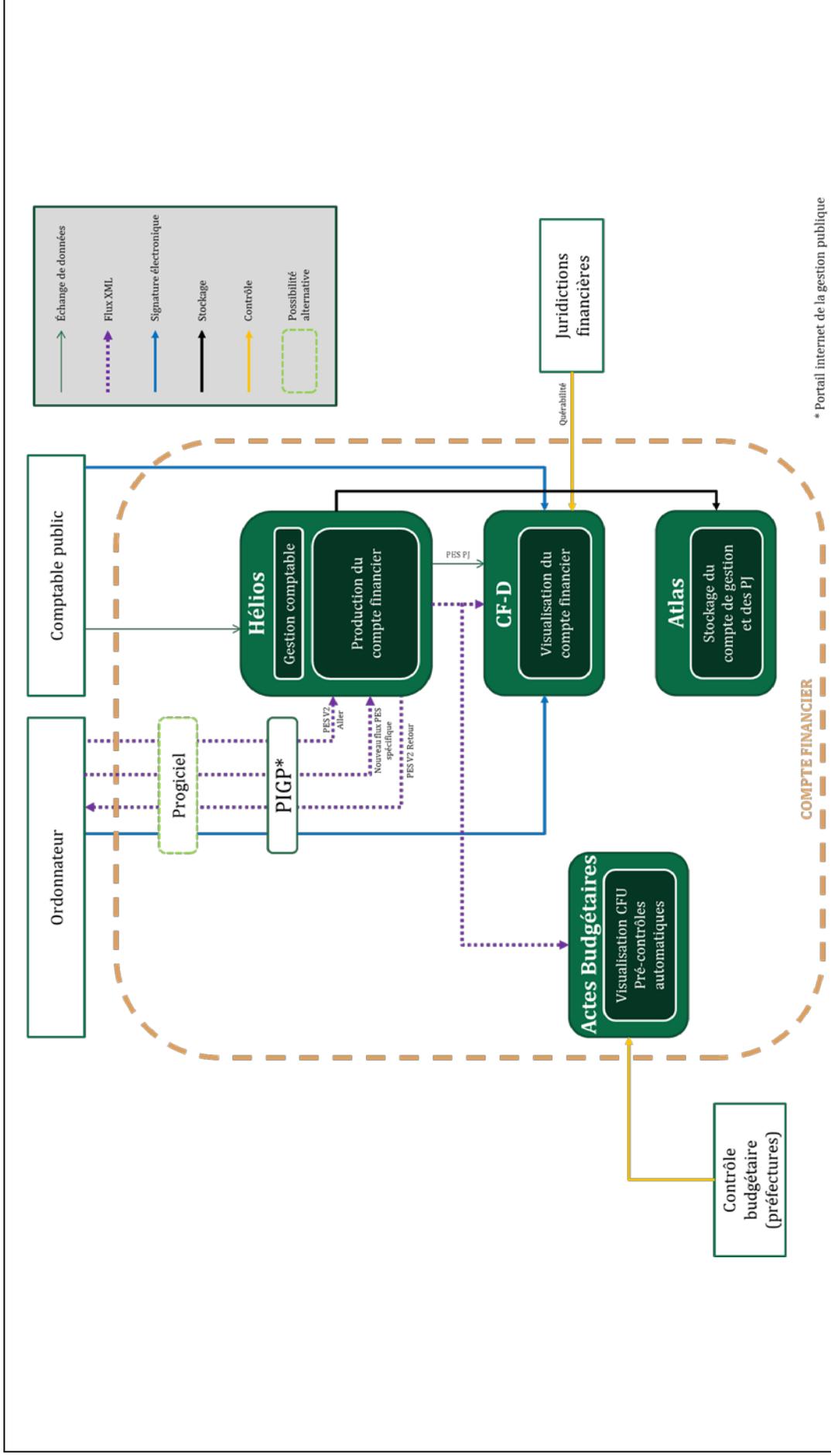
- ◆ si l'ordonnateur continuera d'envoyer en flux aller PES V2 vers Hélios ses données comptables, permettant au comptable de continuer à les vérifier, un flux PES aller spécifique devra être créé en complément pour joindre au compte financier les informations qui ne sont pas aujourd'hui produites par Hélios (informations générales, annexes, etc.) ;
- ◆ en conséquence :
 - Hélios devra être modifié pour intégrer des éléments qui n'y figurent pas aujourd'hui car ne relevant pas du compte de gestion ;
 - le logiciel TotEM ne sera plus utilisé dans le processus de conception et de réalisation du compte financier ;
- ◆ un flux XML devra être créé entre Hélios et Actes budgétaires, pour permettre, au moins dans un premier temps (cf. *infra*), le contrôle budgétaire ;
- ◆ CDG-D devra faire l'objet de modifications pour devenir CF-D (compte financier dématérialisé) et permettre la visualisation complète dématérialisée du compte financier dans les mêmes conditions que celles actuellement offertes pour le compte de gestion.

Par ailleurs, le compte financier continuera, comme l'actuel compte de gestion, d'être consultable dans CDG-D qui deviendra CF-D pour compte financier dématérialisé et stocké dans Atlas. De même, la signature du compte financier continuera d'utiliser le mécanisme actuel de signature électronique tel qu'il existe aujourd'hui dans CDG-D pour l'ordonnateur et le comptable public, qui implique le visa du comptable supérieur.

Une réflexion ultérieure pourrait considérer l'intérêt d'ouvrir aux services des préfectures en charge du contrôle budgétaire un accès à CDG-D, devenu CF-D, à l'instar des juridictions financières qui viennent directement dans CDG-D « quérir » les informations, mettant ainsi fin au système de « portabilité » des comptes.

Les collectivités ne transmettraient plus leur compte financier aux préfectures, ces dernières ayant directement accès à ces comptes à la source, Hélios reprenant les fonctionnalités d'Actes-budgétaires avec les contrôles automatiques de quelques ratios. Cette hypothèse implique des évolutions législatives et réglementaires et des aménagements techniques d'Hélios ; elle présente en revanche l'avantage de ne pas démultiplier les applications nationales entre ODM, TotEM, Actes budgétaires et Hélios dont les coûts de modification sont élevés.

Graphique 3 : Scénario 1 d'évolution des SI dans le cadre du compte financier



Source : Mission.

Rapport

Un second scénario permettrait d'utiliser les progiciels des collectivités pour élaborer le compte financier. Il offre ainsi aux collectivités territoriales la possibilité d'éditer le compte financier à partir de leurs progiciels comptables. Il reprend les fonctionnalités du scénario 1 en raison de la nécessité de disposer de l'ensemble des comptes financiers dans Hélios et y ajoute un flux retour d'Hélios vers les SI des ordonnateurs. Ce scénario implique plusieurs évolutions :

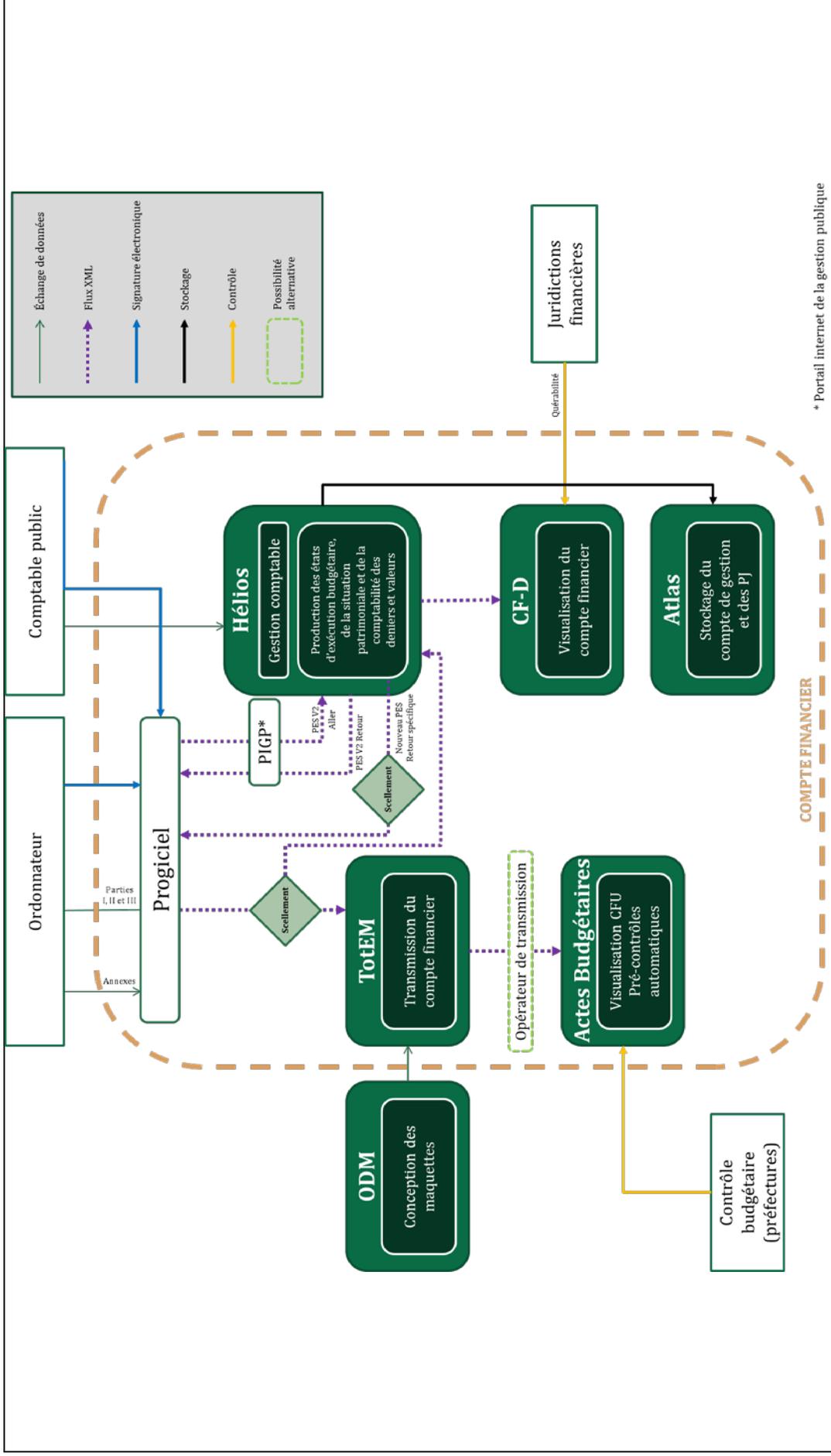
- ◆ tout d'abord, des maquettes complètes de compte financier devraient être mises à disposition par ODM vers le SI de la collectivité territoriale *via* TotEM ;
- ◆ ensuite, est créé un flux PES retour spécifique pour qu'Hélios puisse transmettre au SI de l'ordonnateur les flux de données actuellement compris dans le compte de gestion, à savoir l'exécution budgétaire produite par le comptable, la situation patrimoniale et la comptabilité des deniers et valeurs ;
- ◆ une fois finalisé, le compte financier sera alors transmis *via* TotEM ou directement sous forme de flux XML :
 - à Hélios pour être consultable dans CDG-D, notamment pour le juge des comptes, et stocké dans Atlas ;
 - à Actes budgétaires au titre du contrôle budgétaire ;
- ◆ enfin, un tel scénario devrait prévoir un mode de signature électronique du compte financier, qui pourrait impliquer des modalités de mise en œuvre non plus dans CDG-D mais directement dans le SI de l'ordonnateur. En tout état de cause, comme pour le premier scénario, le compte financier sera alors consultable dans CDG-D et stocké dans Atlas afin de permettre aux juridictions financières d'y accéder.

Une variante de ce scénario pourrait également faire reposer les opérations confiées aux progiciels des collectivités sur TotEM.

Le scénario n° 2, techniquement plus complexe, induit des coûts supplémentaires :

- ◆ il est plus coûteux pour la DGFIP en raison de la création du nouveau flux retour vers les SI des ordonnateurs ;
- ◆ le coût pour les collectivités territoriales est également plus élevé, dans la mesure où ce scénario nécessite des transformations de leurs SI ;
- ◆ ce scénario devra être accompagné d'un mécanisme idoine permettant de garantir l'intangibilité des données informatiques provenant du flux retour d'Hélios, donc un scellement des données avant leur transmission au progiciel de la collectivité par le flux PES dédié.

Graphique 4 : Scénario 2 d'évolution des SI dans le cadre du compte financier



Rapport

Aucun de ces scénarios ne transforme la nature des contrôles du compte financier par les préfetures et par les juridictions financières :

- ◆ le système de la quérabilité⁵⁰ pour les chambres régionales des comptes serait maintenu ;
- ◆ concernant le contrôle budgétaire, le compte financier, quel que soit son mode d'édition, devra toujours être transmis aux préfetures, via l'application Actes budgétaires pour les collectivités s'étant engagées dans la télétransmission de leurs actes budgétaires. Ce schéma, comme précédemment évoqué, pourrait toutefois évoluer.

Enfin, sur la base des informations détenues par la DGFIP⁵¹ et la DGCL⁵², la mission a évalué le coût global de mise en œuvre du scénario n° 1 à environ 3,2 M€ répartis comme suit :

- ◆ 1,4 M€ pour l'adaptation du logiciel Hélios ;
- ◆ 1,8 M€ pour l'évolution de l'application Actes budgétaires.

2.2. Le compte financier pourrait ensuite être généralisé à partir des résultats de l'expérimentation

Conformément à la disposition législative lançant l'expérimentation, celle-ci donnera lieu à une évaluation de l'intérêt du compte financier. Le rapport correspondant devra naturellement tirer tous les enseignements utiles de cette expérimentation, ainsi que de celle, même si elle n'est pas encore achevée, de la certification des comptes, qui peut induire des conséquences sur la présentation et le contenu du compte financier. Il sera présenté au groupe de travail précité puis au comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux. Au vu de l'évaluation et des avis recueillis, le gouvernement sera en mesure de décider s'il propose au Parlement de généraliser le compte financier. Dans cette hypothèse, l'organisation en mode projet adoptée pendant la phase expérimentale serait maintenue avec le directeur de projet, chargé de piloter le déploiement de la réforme dans ses divers aspects et le groupe de travail, émanation du comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux et instance privilégiée de concertation avec les élus.

Les étapes à franchir seront les suivantes : l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires, l'adaptation des systèmes d'information puis la formation des personnels concernés.

⁵⁰ Le ministre de l'économie et des finances, le ministre chargé du budget, le Premier président de la Cour des comptes et le Procureur général près la Cour des comptes ont convenu, dans la déclaration commune du 24 juin 2013, de faire de la dématérialisation le mode principal de production et de traitement des comptes publics. Le principe de « portabilité » est remplacé par celui de « quérabilité », les comptes ne seront plus remis au juge des comptes mais mis à sa disposition.

⁵¹ Coût de l'adaptation de l'instruction budgétaire et comptable M. 21 en vigueur pour les établissements publics de santé dans le cadre de leur certification. Cette estimation est jugée minimale dans le cadre des évolutions liées au compte financier.

⁵² Chiffrage indicatif du coût des évolutions d'Actes budgétaires au regard des scénarios présentés par la mission.

2.2.1. Les modifications législatives et réglementaires

Cette réforme n'impose pas d'importantes modifications législatives et réglementaires ; elle nécessite cependant des ajustements du CGCT et du code des juridictions financières⁵³ à plusieurs niveaux :

- ◆ dans de nombreux articles les termes « compte financier » se substitueraient aux mots « compte administratif » et/ou « compte de gestion ». La mission a établi un inventaire des articles concernés (cf. annexe V) ;
- ◆ d'autres dispositions auront un contenu juridique plus substantiel et porteront sur :
 - **la définition du compte financier :**
 - elle pourrait figurer à l'article L. 1612-12 du CGCT qui traite de l'arrêté des comptes de la collectivité territoriale actuellement constitué par le vote du compte administratif après transmission du compte de gestion par le comptable comme suit : « *L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur un compte financier établi conjointement par l'ordonnateur et le comptable dans les conditions prévues par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget après consultation du comité des finances locales* » ;
 - l'arrêté en question précisera les modalités de présentation du compte financier ainsi que le rôle et les responsabilités de l'ordonnateur et du comptable dans la production des différents états financiers sur le modèle de l'arrêté du ministre de l'économie et des finances et de la ministre des affaires sociales et de la santé du 31 août 2016 relatif au compte financier des établissements publics de santé ;
 - comme le relève l'instruction de la direction générale des finances publiques n°13-0001 du 13 septembre 2012⁵⁴ à propos des établissements publics de santé et les offices publics de l'habitat, « *l'unicité du compte financier ne remet pas en cause le partage de la fonction comptable entre l'ordonnateur et le comptable.* » Il n'y donc pas lieu de recourir sur ce point à une disposition législative⁵⁵ ni de modifier le décret GBCP pour modifier le périmètre de responsabilité du comptable public et de l'ordonnateur ;
 - **le calendrier :** de façon préférentielle (mais non exclusive pour ne pas pénaliser les collectivités qui votent leur budget primitif en décembre de l'année N-1), le vote du compte financier pourrait intervenir avant l'adoption du budget primitif⁵⁶ et non plus avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice⁵⁷. Ceci

⁵³ Selon l'analyse juridique de la direction des affaires juridiques du ministère de l'action et des comptes publics, l'instauration d'un compte financier serait sans conséquence directe sur les dispositions du code de l'urbanisme ou du code général de la propriété des personnes publiques qui « (...) définissent, respectivement les règles relatives à l'aménagement urbain et à la gestion de leurs biens par les collectivités territoriales. Or, ces deux corps de règles sont distincts des normes régissant le contenu des documents budgétaires et comptables devant être votés par les assemblées délibérantes des collectivités. »

⁵⁴ DGFIP, Instruction n°13-0001 du 13 septembre 2012 relative aux comptes de gestion et financiers des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé, p. 8 et 9.

⁵⁵ Selon le guide de légistique, point 1.3.4. Lois de finances, « *les dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics*⁵⁵ » relèvent du « domaine facultatif et partagé », pouvant ainsi figurer aussi bien dans une loi de finances que dans une loi ordinaire.

⁵⁶ Article L. 1612-2 du CGCT : « *Si le budget n'est pas adopté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants, le représentant de l'Etat dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de l'Etat dans le département s'écarte des propositions de la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite* ».

Rapport

permettra, d'une part, de reprendre les résultats budgétaires de l'exercice précédent et d'éviter de voter un budget supplémentaire et, d'autre part, de disposer, avant de voter le budget, de la synthèse des informations financières qu'il est proposé d'insérer dans le compte financier. Ceci aura pour conséquence de modifier l'article L. 1612-12 du CGCT. Une date limite cohérente avec cette ambition pourra être déterminée lors de l'expérimentation afin d'être applicable aux collectivités votant leur budget primitif de façon anticipée en décembre N-1 ;

- **le contrôle budgétaire** : la mise en place du compte financier unique entrainera des évolutions limitées de la procédure dans les trois hypothèses suivantes :
 - 1^{er} hypothèse : l'absence de vote ou de transmission du compte administratif. Le préfet, en application de l'article L. 1612-13 du CGCT, saisit alors la chambre régionale des comptes du plus proche budget voté par la collectivité territoriale, selon la procédure prévue à l'article L. 1612-5 du CGCT relative à l'absence d'équilibre réel du budget. Au terme de celle-ci, le budget est arrêté soit par l'organe délibérant soit d'office par le préfet. La substitution du compte financier au compte administratif et au compte de gestion est sans incidence, le contrôle portant sur l'équilibre réel du budget dont est saisie la CRC⁵⁸ ;
 - 2^e hypothèse : le rejet du compte administratif. La procédure applicable est impactée par la création du compte financier. En effet, le troisième alinéa de l'article L. 1612-12 du CGCT⁵⁹ prévoit que le compte de gestion, s'il est conforme au compte administratif rejeté, est substitué au compte administratif pour la liquidation de dotations et de prélèvements (contribution au SDIS, au FSRIF, dotation de péréquation des régions et liquidation du FCTVA). Saisi par le préfet, le juge des comptes se prononce sur la conformité entre le projet de compte administratif et le compte de gestion. Avec le compte financier, ce contrôle de conformité n'aura plus d'objet et la procédure de substitution du compte de gestion au compte administratif n'a plus lieu d'être. Il y a donc lieu de considérer que la liquidation des dotations et prélèvements précités pourrait être réalisée à partir du compte financier, dès lors qu'il est signé par le comptable public, dans la mesure où y figurent les éléments anciennement constitutifs du compte de gestion. Enfin, le préfet recourra alors aux dispositions de l'article L. 1612-13 du CGCT, rappelées ci-dessus, comme procédure destinée à remédier à l'absence de vote ou de transmission du compte administratif ;
 - 3^e hypothèse : le déficit du compte administratif défini à l'article L. 1612-14 du CGCT. Le juge des comptes, saisi par le préfet, propose à la collectivité

⁵⁷ Article L. 1612-12 du CGCT : « L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional après transmission, au plus tard le 1er juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale. Le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice. »

⁵⁸ Le juge des comptes s'assure de l'équilibre de chaque section, de la sincérité de l'inscription des recettes et des dépenses, particulièrement de la reprise des résultats de l'exercice précédent qui n'ont pas été arrêtés par l'organe délibérant, et de la couverture du remboursement en capital par des ressources propres (source : guide pratique du contrôle budgétaire et financier de la DGCL).

⁵⁹ « Lorsque le compte administratif fait l'objet d'un rejet par l'assemblée délibérante, le projet de compte administratif joint à la délibération de rejet tel que présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional, s'il est conforme au compte de gestion établi par le comptable, après avis rendu sous un mois par la chambre régionale des comptes, saisie sans délai par le représentant de l'Etat, est substitué au compte administratif pour la mise en œuvre des dispositions prévues aux articles L. 1424-35, L. 2531-13 et L. 4434-9 et pour la liquidation des attributions au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article L. 1615-6 ».

Rapport

territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. L'office de la chambre régionale des comptes consiste à s'assurer du montant du déficit, de la sincérité dans leur inscription et leur contenu des résultats de l'exercice précédent ainsi que des restes à réaliser. La recherche de l'origine du déficit du compte administratif suppose préalablement de s'assurer de la sincérité et de la réalité des opérations décrites dans le compte, et, à ce titre, de vérifier la conformité du compte administratif au compte de gestion.

Le compte financier fait évoluer la méthode du contrôle de la chambre régionale des comptes. La sincérité des inscriptions devant désormais être vérifiée par l'ordonnateur et le comptable en amont, le contrôle du préfet et du juge des comptes se concentrera sur les restes à réaliser comme le préconise d'ailleurs déjà le guide pratique du contrôle budgétaire et financier⁶⁰.

Enfin incidemment, la disposition de l'article L.1612-9 qui prévoit l'obligation de vote du compte administratif avant celui du budget primitif si la chambre régionale des comptes a été saisie au titre du budget précédent n'a plus lieu d'être ;

- **le contrôle juridictionnel** : l'impact du compte financier est limité dès lors que le périmètre de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable n'est pas modifié. Plus largement, peu de dispositions du code des juridictions financières font expressément mention du compte de gestion ou du compte administratif hors les articles sur les seuils d'apurement, en revanche la formule « comptes » ou « comptes du comptable » est couramment utilisée.

2.2.2. L'adaptation des systèmes d'information.

Hélios est mis à jour par paliers qui s'étendent d'une année à l'autre :

- ◆ en juillet de l'année N ;
- ◆ en novembre de l'année N ;
- ◆ en avril de l'année N+1.

Les processus sont industrialisés, c'est à dire qu'il y a sur Hélios un traitement d'ensemble des tâches selon un principe linéaire en quatre étapes permettant de faire évoluer les développements :

- ◆ une réflexion en amont sur le processus de modification ;
- ◆ la spécification des besoins exprimés, c'est à dire la traduction de ces besoins en changements à opérer au sein des SI ;
- ◆ la mise en place de ces changements par le bureau en charge de la maîtrise d'œuvre⁶¹ ;
- ◆ la phase de test puis la généralisation de la mise à jour par le bureau en charge de la maîtrise d'ouvrage.

⁶⁰ « Pour les réalisations, la concordance entre les écritures retracées dans le compte de gestion du comptable et celles du compte administratif constatées lors du vote de l'assemblée délibérante sur chacun des documents suffit en principe à établir la sincérité des comptes. La vérification de la sincérité des écritures portées au compte administratif se concentrera donc essentiellement sur la sincérité des restes à réaliser, afin de détecter les inscriptions fictives qui pouvaient jusqu'alors fausser les résultats et conduire à la dissimulation de déficits parfois importants » (source : guide pratique du contrôle budgétaire et financier de la DGCL).

⁶¹ Bureau SI1G de la DGFIP.

Rapport

Les évolutions d'Hélios se font principalement autour d'un enjeu d'ouverture et d'interaction avec les autres logiciels auxquels il est connecté. Une fois les évolutions programmées et achevées, les nouvelles fonctionnalités sont basculées dans l'ensemble du réseau. Le développement d'une nouvelle fonctionnalité prend ainsi quasiment un an.

L'essentiel des modifications du système d'information Hélios auront donc théoriquement déjà été effectuées avant et pendant la phase d'expérimentation. Au vu du bilan de celle-ci, quelques adaptations supplémentaires s'avéreront probablement utiles mais ne devraient pas mobiliser fortement les équipes concernées de la DGFIP.

En revanche, un travail beaucoup plus important sera requis pour modifier les systèmes d'information des collectivités territoriales qui opéreront pour le scénario 2 décrit ci-dessus.

2.2.3. Les actions de sensibilisation et de formation

Elles devront s'étaler tout au long de l'année 2020 et concerneront divers types de public :

- ◆ les fonctionnaires des collectivités territoriales, de la DGFIP et des préfectures. Le nombre d'agents territoriaux concernés n'a pu être estimé. L'effectif des fonctionnaires en charge de la tenue de la comptabilité, du contrôle et du paiement des dépenses et de l'encaissement et du recouvrement contentieux des recettes des collectivités territoriales et établissements publics locaux à la DGFIP est environ de 2 200 agents. Il faut y ajouter au moins 276,7 ETPT⁶² concernant les agents en charge du contrôle budgétaire dans les préfectures. Les besoins de ces trois catégories ne sont pas les mêmes. On peut cependant imaginer un module commun de présentation du compte financier, qui ne pourrait que consolider la relation ordonnateur/comptable, complété par un approfondissement ciblé sur les tâches de chacun.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), compte tenu de son expérience⁶³, de son savoir-faire et de ses moyens est le plus à même d'assurer cette action d'envergure.

- ◆ les magistrats et vérificateurs des juridictions financières ;
- ◆ les élus : plus qu'une formation, c'est à une information et à une sensibilisation approfondie qu'il conviendra de procéder en y associant les associations d'élus.

⁶² Données Anapref 2016 - sur l'année 2017, à fin avril, les ETPT prévisionnels annuels s'élèvent à 275,9 ETPT.

⁶³ Un précédent est celui de la formation mise en place avant le passage à la comptabilité M. 14 en 1997. Le CNFPT, en association avec la direction de la comptabilité publique, avait organisé une formation de 420 formateurs qui avaient ensuite animé des stages pour environ 40 000 agents.

CONCLUSION

L'introduction d'un compte financier unique s'inscrirait dans un mouvement profond de modernisation de la comptabilité locale avec notamment la dématérialisation et des systèmes d'information plus performants. Elle serait synonyme de plus de lisibilité pour les citoyens comme pour les utilisateurs des comptes locaux. Elle serait également gage de simplification.

Cette réforme n'apporterait pas en tant que telle une réponse aux critiques formulées par les juridictions financières sur le manque de fiabilité des comptes de certaines collectivités.

Aujourd'hui, le comptable public exerce un rôle éminent et indispensable en particulier en matière de contrôle de la dépense. En revanche, sa capacité à peser sur la sincérité des comptes est très limitée.

Il serait donc souhaitable, en s'appuyant sur l'expérimentation de la certification, d'engager une réflexion sur le rôle du comptable public pour faire face aux enjeux suivants :

- ◆ favoriser la sincérité des comptes des collectivités territoriales ;
- ◆ fluidifier la chaîne de production comptable ;
- ◆ concentrer les tâches de chacun sur les processus où l'automatisation apparaît difficile voire impossible et/ou à forte valeur ajoutée ;
- ◆ faire le lien entre ces évolutions et le principe de séparation ordonnateur-comptable tel qu'il est pratiqué aujourd'hui.

Rapport

À Paris, le 2 août 2017

Pierre-Mathieu DUHAMEL



Inspecteur général des
finances

Hervé MASUREL



Inspecteur général de
l'administration

Hugues ESQUERRE



Inspecteur des finances

Laurence GOUTARD-
CHAMOUX



Inspectrice de
l'administration

Alexandre BROCHARD

Assistant de mission

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

LETTRE DE MISSION

- ANNEXE I : ÉLABORATION ET CONTENU DU COMPTE FINANCIER UNIQUE (CFU) DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**
- ANNEXE II : IMPACT DU CFU SUR LA RELATION ENTRE L'ORDONNATEUR ET LE COMPTABLE PUBLIC**
- ANNEXE III : ADAPTATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION POUR ACCOMPAGNER LA MISE EN PLACE DU COMPTE FINANCIER**
- ANNEXE IV : PROJET DE COMPTE FINANCIER UNIQUE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ÉTABLI À PARTIR DE L'INSTRUCTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE M. 57 (PAR NATURE) ET D'UNE MAQUETTE DE COMPTE DE GESTION**
- ANNEXE V : CADRE JURIDIQUE DU COMPTE FINANCIER DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**
- ANNEXE VI : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- ANNEXE VII : DIAPORAMA DE RESTITUTION**

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES
MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le 1 MARS 2017

Les Ministres

A

Madame la Cheffe du service de l'Inspection
générale des Finances

Monsieur le Chef du service de
l'Inspection générale de l'Administration

Objet : Mission relative à la mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales

À la différence de l'État qui applique des normes de comptabilité générale reposant sur le principe de la constatation des droits et obligations, clairement distinctes des règles de comptabilité budgétaire fondées sur une logique d'encaissements et de décaissements, le dispositif comptable des collectivités territoriales se caractérise par une étroite liaison des référentiels budgétaires et comptables et par la production, par l'ordonnateur et le comptable, de deux comptes séparés :

- ♦ le compte administratif, établi par l'ordonnateur, retrace l'exécution budgétaire de la collectivité et comprend de nombreuses annexes fournissant des informations financières et de gestion. Présenté pour approbation à l'assemblée délibérante de la collectivité, il est soumis au contrôle budgétaire assuré par le préfet, en liaison avec la chambre régionale des comptes, en vue de vérifier l'exécution en équilibre du budget dans les conditions définies aux articles L. 1621-12 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- ♦ le compte de gestion, élaboré par le comptable public, décrit les recettes et dépenses budgétaires figurant également dans le compte administratif et présente l'ensemble de la comptabilité patrimoniale qu'il est seul à tenir. Il est arrêté par l'assemblée délibérante. Ce compte « sur chiffres » et « sur pièces », incluant les justificatifs d'opérations, est soumis, conformément aux règles régissant la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, à un apurement administratif par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou au jugement des juridictions financières (chambres régionales des comptes).

Or, aucun de ces deux comptes ne contient l'ensemble des informations permettant d'apprécier la sincérité des comptes d'une collectivité, ainsi que l'image fidèle donnée par ces comptes du patrimoine et des résultats de la gestion de cette dernière. En effet, d'une part, il n'existe pas à ce stade de compte de la collectivité *stricto sensu*, ce qui ne permet pas aux ordonnateurs de disposer d'un outil centralisé et exhaustif de pilotage de la gestion de leur collectivité. D'autre part, la dualité des comptes ne favorise pas la connaissance par le comptable public de l'actif, notamment des immobilisations des collectivités, ainsi que de leurs engagements hors bilan.

De plus, l'application de la « règle d'or » aux collectivités constitue un facteur de complexité supplémentaire, puisqu'elle est à l'origine de certaines dérogations aux règles de la comptabilité générale introduites dans les instructions budgétaires et comptables applicables.

Dès lors, la mise en place d'un compte financier unique pourrait constituer une avancée dans la clarté et la complétude de l'information financière et patrimoniale, mais aussi budgétaire, des collectivités territoriales. Plusieurs facteurs concourent à étudier attentivement cette possibilité, mise en exergue par des rapports récents¹ ainsi que par les travaux en cours au sein du conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), du comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux et de la Cour des comptes :

- ◆ la démarche de certification des comptes des organismes publics, déjà en vigueur pour l'État et certains établissements publics nationaux ou en voie d'extension aux établissements publics de santé, est en expérimentation pour les collectivités territoriales, en application de l'article 110 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;
- ◆ un jeu rénové d'états financiers susceptibles d'être certifiés et conformes aux travaux du CNoCP doit être produit dans HELIOS à échéance du 1^{er} janvier 2019 ;
- ◆ plusieurs entités disposent déjà d'un compte financier unique, à l'instar, toutes choses égales par ailleurs puisque la « règle d'or » ne s'y applique pas, des établissements publics nationaux soumis aux dispositions du titre III du décret n°2010-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), et des établissements publics de santé ;
- ◆ la directive 2011/85 du 8 novembre 2011 renforce l'exigence de publication de données budgétaires établies sur la base d'une comptabilité de caisse, complétées d'éléments pertinents de comptabilité en droits constatés, pour tous les secteurs des administrations publiques ;
- ◆ les outils de rationalisation de la chaîne comptable et financière élaborés par la DGFIP pour le secteur public local, bien qu'à des stades divers de déploiement (contrôle allégé en partenariat, démarche de dématérialisation des pièces comptables et justificatives), participent de l'intégration progressive de cette chaîne et d'un partenariat plus étroit entre comptables publics et ordonnateurs. Ces outils de rationalisation de la chaîne comptable et financière, comme la dématérialisation, qui devra être effective au 1^{er} janvier 2019 pour les collectivités qui remplissent les conditions fixées par l'article L. 1617-6 du CGCT, s'accompagnent de transformations importantes pour les ordonnateurs en matière d'organisation du travail et de processus métier et informatique.

¹ Parmi lesquels, notamment : « *La transparence financière des collectivités territoriales* », rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, décembre 2012 ; « *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* », rapport remis au Président de la République par MM. Alain Lambert et Martin Malvy, avril 2014.

Si les gains relatifs à la création d'un compte financier unique semblent conceptuellement faciles à identifier (meilleure lisibilité et plus grande transparence de l'information financière, pilotage et régulation potentiellement accrus des finances publiques locales), aucune étude approfondie n'a été menée à ce stade afin d'apprécier les modalités effectives de constitution d'un tel compte et les impacts sur les organisations des ordonnateurs et des comptables publics comme sur les missions de l'ensemble des acteurs concernés, ou de définir les voies et moyens de sa mise en place si son opportunité était avérée.

En conséquence, en vous appuyant, autant que de besoin, sur les services de nos ministères, et en veillant à associer les principales parties prenantes, au premier rang desquelles la Cour des comptes, le CNoCP et les associations d'élus locaux, vous vous prononcerez sur :

- ♦ les différentes formes que pourrait prendre un compte financier unique et les conditions de mise en place d'états financiers respectant les principes de la comptabilité de droits constatés et permettant de répondre aux impératifs assignés aux comptes des administrations publiques par l'article 47-2 alinéa 2 de la Constitution. Vous analyserez l'opportunité, et le cas échéant les modalités, d'une phase de transition vers les différents scénarios que vous proposerez. Une attention spécifique sera portée aux pistes de simplification pouvant être imaginées pour les « petits budgets », en dessous d'un seuil à examiner. Vous porterez également une attention toute particulière aux collectivités établissant des budgets annexes qui impliquent des comptes administratifs et de gestion spécifiques. De même, vous veillerez à valoriser les bonnes pratiques déjà mises en œuvre dans certaines collectivités en matière comptable et budgétaire.

Les orientations que vous retiendrez devront être compatibles avec le maintien de l'application de la « règle d'or » au secteur public local, de même qu'avec les spécificités du référentiel budgétaro-comptable des collectivités locales. Les choix retenus en matière de consolidation par la Suède et l'Espagne, et de certification par l'Italie, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni, pourront être expertisés.

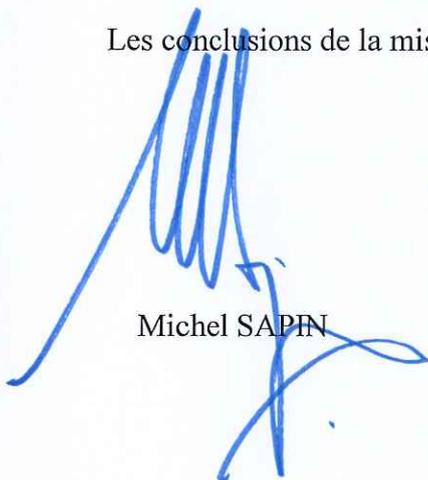
- ♦ les conséquences de la mise en place d'une telle démarche sur l'ensemble des acteurs concernés :
 - les évolutions législatives et réglementaires précises à opérer pour la mise en œuvre des différents scénarios ;
 - l'impact sur le rôle budgétaire de l'ordonnateur qui a la charge de présenter le compte administratif à l'assemblée délibérante et sur lequel s'exerce le contrôle budgétaire de l'Etat et sur le rôle du comptable ; les coûts informatiques à la charge de l'ordonnateur et de la DGFIP du fait de la nécessaire adaptation des systèmes d'information que cette solution impliquerait, notamment si une fusion des systèmes d'information est recherchée ;
 - l'impact sur les ressources humaines et l'organisation des tâches entre ordonnateur et comptable ;
 - l'impact sur les processus de dialogue entre ordonnateur et comptable pour renforcer la fiabilité des états financiers sur les sujets les plus difficiles (notamment l'évaluation des risques et les engagements hors bilan, les immobilisations) ;
 - les potentiels conflits de priorisation avec la mise en œuvre, par les collectivités, d'autres réformes, notamment territoriale ou de modernisation « métier » (dématérialisation, déclaration sociale nominative etc...) ou avec les orientations stratégiques de la DGFIP ;

- la difficulté éventuelle d'un portage politique de ce projet par les élus locaux et l'importance du travail de modification des textes législatifs et réglementaires, à conduire dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Vous proposerez une méthode de conduite du changement intégrant l'ensemble des éléments listés *supra*, afin de permettre la mise en œuvre des évolutions que vous recommanderez. Pourront ainsi être envisagées des expérimentations auprès de collectivités volontaires, ainsi que des modalités de déploiement différentes par catégories de collectivités suivant un calendrier prévisionnel réaliste. L'objectif de certification des comptes pourra utilement être utilisé comme un levier de mobilisation des collectivités volontaires vers la démarche de compte financier unique.

Vous proposerez également des pistes relatives à l'évolution de la responsabilité des différents acteurs attachée au compte de la collectivité, y compris de l'ordonnateur, en lien avec la démarche de certification. Enfin, vous préciserez les adhérences de cette démarche de mise en place d'un compte financier unique avec le rôle des juridictions financières, tant dans leurs missions de jugement des comptes et d'examen de la gestion des collectivités que dans la certification des comptes de ces dernières.

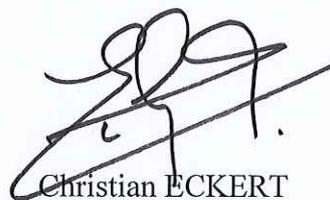
Les conclusions de la mission pourront utilement être rendues sous quatre mois.



Michel SAPIN



Jean-Michel BAYLET



Christian ECKERT

ANNEXE I

Élaboration et contenu du compte financier unique (CFU) des collectivités territoriales

SOMMAIRE

1. LA MAQUETTE DE CFU AGRÈGE LE COMPTE DE GESTION ET LE COMPTE ADMINISTRATIF, EN SUPPRIMANT LES REDONDANCES D'INFORMATIONS ET EN AMÉLIORANT LEUR PRÉSENTATION.....	1
1.1. Le choix de l'instruction budgétaire et comptable a été dicté par le rôle grandissant que devrait jouer l'instruction M. 57 avec la mise en œuvre de la loi NOTRé.....	3
1.2. La présentation par nature est la plus utilisée.....	7
1.3. Le CFU, dans sa version initiale, agrège des informations du compte administratif et du compte de gestion.....	7
1.3.1. <i>La situation patrimoniale a été reprise du compte de gestion du comptable public et contient un bilan et un compte de résultat, présentés sur les modèles du compte de gestion.....</i>	8
1.3.2. <i>Pour faciliter l'appropriation du CFU par les ordonnateurs et éviter les redondances d'informations, la partie relative à l'exécution budgétaire est reprise du compte administratif.....</i>	8
1.3.3. <i>Le CFU contiendrait d'autres informations issues du compte de gestion et du compte administratif.....</i>	9
2. LA MAQUETTE INITIALE A ÉTÉ AMÉLIORÉE PAR LA SIMPLIFICATION DE SA PRÉSENTATION ET DE SON CONTENU, EN PARTICULIER SUR LES ANNEXES	10
2.1. Des simplifications de présentation ont été opérées dans le CFU à partir des retours des ordonnateurs et des comptables.....	10
2.1.1. <i>Les améliorations issues des premiers retours ont permis de faire émerger une nouvelle version de la maquette.....</i>	10
2.1.2. <i>La redéfinition des ratios financiers figurant dans le compte financier permet d'en faire un véritable outil d'analyse financière.....</i>	19
2.1.3. <i>Ces modifications ont ensuite été soumises à l'appréciation de différents acteurs.....</i>	23
2.2. Les annexes du compte financier ont été élaborées en coopération avec les différents acteurs de la production et du contrôle de ce document	29
2.2.1. <i>Les pistes d'évolution des annexes du CFU ont été identifiées sur la base de travaux antérieurs conduits par l'association des régions de France et de l'avis de collectivités territoriales sur des propositions de simplification établies à partir du contenu des instructions budgétaires et comptables actuellement en vigueur.....</i>	29
2.2.2. <i>Plus d'une quinzaine de simplifications peuvent être apportées aux annexes du futur compte financier pour un gain d'une centaine de pages.....</i>	41

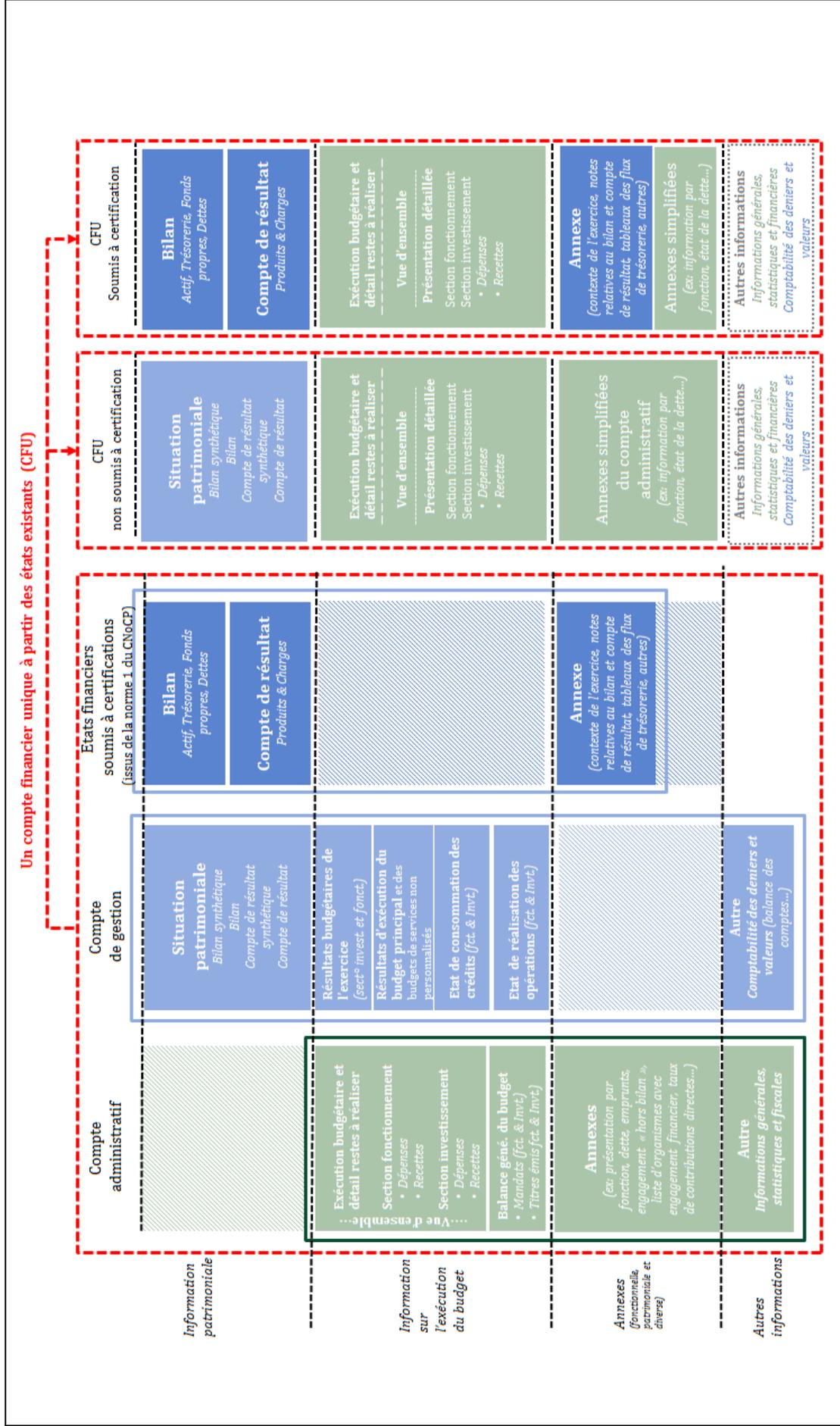
2.3. L'ensemble de ce travail conduit à une maquette qui pourra encore faire l'objet de modifications ultérieures.....	59
3. À TERME ET EN LIEN AVEC LE PROCESSUS DE CERTIFICATION DES COMPTES, LE CFU POURRAIT ÊTRE CONSTITUÉ D'ÉTATS FINANCIERS SOUMIS À CERTIFICATION.....	59
3.1. L'expérimentation de la certification des comptes s'inscrit dans le processus d'harmonisation de la présentation comptable du secteur public et vise à garantir la fiabilité et la sincérité des comptes par rapport à la norme comptable ...	60
3.1.1. <i>L'expérimentation de la certification doit permettre de vérifier la fiabilité et la sincérité des comptes des collectivités territoriales, et cherche à répondre à plusieurs intérêts.....</i>	<i>60</i>
3.1.2. <i>La certification s'établit en plusieurs étapes qui conduisent à distinguer une phase de diagnostic global d'entrée et une phase d'accompagnement vers la production de comptes soumis à certification</i>	<i>61</i>
3.1.3. <i>La certification des états financiers pourrait à terme concerner le compte financier unique</i>	<i>62</i>
3.2. Le CNoCP a réalisé un projet de norme relative aux états financiers soumis à certification à l'occasion de l'expérimentation de la certification des comptes.....	64
3.3. Le CFU, dans une version consolidée, pourra intégrer des états financiers soumis à certification	66

1. La maquette de CFU agrège le compte de gestion et le compte administratif, en supprimant les redondances d'informations et en améliorant leur présentation

Afin de parvenir à un compte financier unique (CFU) qui ne soit pas simplement l'agrégation du compte administratif de l'ordonnateur et du compte de gestion du comptable public, la mission a réfléchi, dans un premier temps, à la constitution d'une maquette agrégeant de la manière la plus complète possible les deux comptes, pour ensuite travailler progressivement à une amélioration à la fois de la forme des informations retenues et du contenu même de l'information, permettant d'aboutir à un CFU à la fois simplifié dans sa présentation et son contenu. La mission relève également qu'à terme le CFU pourrait intégrer les états financiers soumis à certification issus de l'expérimentation de la certification des comptes qui a démarré en janvier 2017 (cf. § 3.1).

Le graphique 1 présente les étapes de la production du CFU en distinguant la situation patrimoniale, l'exécution budgétaire, les annexes et les informations générales.

Graphique 1 : Schéma des étapes de la création du CFU à partir des documents existants



Source : Mission.

Annexe I

La première étape de construction de la maquette a consisté à reprendre la majorité des informations du compte administratif de l'ordonnateur et du compte de gestion du comptable public, afin de proposer une première version concrète de CFU.

Pour constituer la maquette, la mission a rencontré **deux difficultés initiales** :

- ◆ le choix de l'instruction budgétaire en vigueur à utiliser pour constituer le CFU ;
- ◆ le choix entre une présentation par nature ou une présentation par fonction.

1.1. Le choix de l'instruction budgétaire et comptable a été dicté par le rôle grandissant que devrait jouer l'instruction M. 57 avec la mise en œuvre de la loi NOTRÉ

La présentation du compte administratif est normée pour chaque catégorie de collectivité territoriale par l'instruction budgétaire et comptable en vigueur :

- ◆ l'instruction M. 14, qui concerne la comptabilité des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif ;
- ◆ l'instruction M. 4, qui concerne la comptabilité des services publics locaux industriels et commerciaux ;
- ◆ l'instruction M. 52, qui concerne la comptabilité des départements et de leurs établissements publics administratifs ;
- ◆ l'instruction M. 57, qui concerne la comptabilité des collectivités territoriales uniques, des métropoles et de leurs établissements publics administratifs ;
- ◆ l'instruction M. 71, qui concerne la comptabilité des régions.

Ces instructions précisent les règles et méthodes comptables applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Les instructions relatives aux communes, départements et régions contiennent deux tomes :

- ◆ le tome I consacré au cadre comptable ;
- ◆ le tome II consacré au cadre budgétaire.

Le tableau 1 ci-dessous résume les principaux aspects des instructions comptables. **Les différences de présentation et de contenu concernent essentiellement les annexes des comptes administratifs** : certaines peuvent ainsi être demandées spécifiquement à certaines collectivités territoriales, par exemple des informations sur les services sociaux pour les départements. Dès lors, le travail a consisté à isoler les informations communes à l'ensemble des collectivités territoriales de celles spécifiques à chaque type de collectivité (cf. § 2.2).

Initialement, pour des raisons pratiques, la maquette du compte financier a été construite à partir du compte administratif d'une commune, et, par conséquent, **de l'instruction budgétaire et comptable M. 14 en vigueur au 1^{er} janvier 2017¹**.

Cependant, les collectivités territoriales, quelles qu'elles soient, peuvent désormais opter pour l'instruction budgétaire et comptable M. 57, en vertu du décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015 portant application du III de l'article 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRÉ »). Les collectivités s'engageant dans la démarche d'expérimentation de la certification doivent adopter la même norme². Dès lors, compte tenu de la possibilité de voir l'utilisation de cette instruction

¹ Issue de l'arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M.14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

² Source : entretien avec M^{me} Nathalie Biquard, cheffe du service des collectivités locales de la direction générale des finances publiques (DGFIP), mars 2017.

Annexe I

se développer, c'est vers ce format que la mission a fait converger la présentation des annexes du futur compte financier, tout en y intégrant les rubriques jugées utiles ou nécessaires (cf. *infra*).

Annexe I

Tableau 1 : Les principales instructions budgétaires et comptables des collectivités territoriales et les avis du conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

Nom de l'instruction	Collectivités territoriales concernées	Base juridique	Principales caractéristiques
M. 14	Communes, établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif	Arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectif d'amélioration de la lisibilité des comptes communaux ; ▪ introduction de nouvelles procédures : amortissement, provisionnement, rattachement des charges à l'exercice ; dont les plus innovantes sont réservées aux collectivités de taille importante ; ▪ refonte des documents budgétaires ; ▪ simplification des procédures budgétaires et comptables (pluriannualité, provisionnement des risques, constatations des opérations d'ordre patrimonial, simplification de procédures spécifiques).
M. 52	Départements et leurs établissements publics administratifs	Arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 52 des départements et de leurs établissements publics administratifs.	Pas de refonte d'ampleur comme pour l'instruction M. 14, mais une mise à jour annuelle.
M. 71	Régions	Arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 71 applicable aux régions.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fruit d'une concertation entre les régions et les administrations centrales ; ▪ expérimentée depuis le 01/01/2005, généralisée à l'ensemble des régions le 01/01/2007 et définitive depuis le 01/01/2010.
M. 57	Métropoles, leurs établissements publics administratifs et collectivités territoriales uniques	Arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le référentiel budgétaire et comptable M. 57 a été étendu à la région de Guyane, au département de Guyane, la région de Martinique et le département de Martinique leurs établissements publics administratifs à titre expérimental à compter du 01/01/2014 ; ▪ le référentiel budgétaire et comptable M. 57 est étendu aux métropoles à partir du 01/01/2015.

Annexe I

Nom de l'instruction	Collectivités territoriales concernées	Base juridique	Principales caractéristiques
M. 4	Services publics locaux industriels et commerciaux	Arrêté du 22 décembre 2016 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 4 applicable aux services publics locaux industriels et commerciaux (SPIC).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En vertu de l'article L. 2221-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'ensemble des régions budgétaires et comptables des communes sont applicables aux régions SPIC, sous réserve de dispositions spécifiques prévues par décrets en Conseil d'État et mentionnées aux articles L. 2221-10 et L. 2221-14 du CGCT ; ▪ l'instruction distingue les SPIC exploités en gestion directe, en gestion déléguée ou indirecte et en gestion mixte ; ▪ les services d'eau et d'assainissement font l'objet d'une instruction budgétaire et comptable particulière (M. 49).

Source : Mission, d'après www.collectivites-locales.gouv.fr, « Les instructions budgétaires et comptables », dernière modification le 19 janvier 2017, consulté le 8 février 2017 ; préambules des différentes instructions budgétaires et comptables, plaquettes de présentation des nomenclatures au 1^{er} janvier 2017.

1.2. La présentation par nature est la plus utilisée

Actuellement, les collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants³ peuvent choisir d'adopter une présentation de leurs comptes administratifs par nature ou par fonction. Quelle que soit la présentation choisie, l'annexe contient toujours une présentation croisée par fonction ou par nature.

La mission a fait le choix de construire une maquette de CFU par nature, qui se rapproche le plus du plan comptable général, car elle est la plus courante. Optionnelle, la présentation fonctionnelle qui permet de répartir par secteur d'activité et par grande masse les crédits ouverts de la collectivité, est cependant utilisée par la majorité des régions⁴. Compte tenu du nombre relatif de collectivités concernées, cette préférence des régions n'a toutefois pas remis en cause le choix de la mission.

Par ailleurs, la Cour des comptes a pu émettre des réserves sur la bonne utilisation de la présentation fonctionnelle par les collectivités territoriales, à l'occasion de son rapport public thématique consacré aux finances locales d'octobre 2013⁵. Ces constats ont joué dans la décision de la mission d'adopter une présentation par nature. Les collectivités présentant un compte administratif par fonction souhaitant participer à l'expérimentation pourront toutefois adapter ce modèle pour présenter un compte financier par fonction.

Si le compte financier était généralisé à l'issue de l'expérimentation, la maquette par fonction le serait également pour les collectivités optant pour cette présentation.

Les solutions apportées à ces questions ont ouvert la voie à la production d'une première maquette de CFU.

1.3. Le CFU, dans sa version initiale, agrège des informations du compte administratif et du compte de gestion

La première maquette de CFU a consisté à reprendre des informations issues du compte de gestion et du compte administratif sans en modifier le contenu, mais en opérant les premiers choix dans les informations conservées. Elle comporte :

- ◆ la situation patrimoniale, de façon à mettre en valeur ces informations pour l'assemblée délibérante et les autres lecteurs du CFU, et composée d'un bilan et d'un compte de résultat ;
- ◆ un état d'exécution budgétaire ;
- ◆ des informations générales, à la fois statistiques et fiscales mais aussi sur la balance détaillée du compte ;
- ◆ des annexes.

³ Le budget des communes de moins de 10 000 habitants est voté par nature. Il comporte une présentation croisée fonctionnelle pour les communes de 3 500 habitants et plus (article L. 2312-3 du CGCT).

⁴ Comme indiqué par l'association des régions de France rencontrée par la mission. À la date de la mission, seule une région votait encore son compte administratif par nature.

⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, La documentation française, octobre 2013.

1.3.1. La situation patrimoniale a été reprise du compte de gestion du comptable public et contient un bilan et un compte de résultat, présentés sur les modèles du compte de gestion

Actuellement, l'information sur la situation patrimoniale d'une collectivité territoriale est principalement contenue dans le compte de gestion. Le compte de gestion contient notamment le bilan et le compte de résultat de la collectivité territoriale, qui se présentent sous forme d'un bilan et d'un compte de résultat synthétiques puis détaillés.

Le futur CFU contiendrait alors le bilan et le compte de résultat tels qu'ils sont présentés dans le compte de gestion. Présentés en tête de document, ils feraient apparaître d'emblée la situation patrimoniale de la collectivité territoriale.

1.3.2. Pour faciliter l'appropriation du CFU par les ordonnateurs et éviter les redondances d'informations, la partie relative à l'exécution budgétaire est reprise du compte administratif

Aujourd'hui, l'information relative à l'exécution budgétaire est redondante entre la partie « *vote du compte administratif* » et la partie « *exécution budgétaire* » du compte de gestion. Leur présentation certes diffère mais la superposition de ces deux parties dans la maquette serait source de redondance.

L'objectif du CFU étant de faciliter le travail de l'ordonnateur et du comptable, il devrait donc éviter aux services financiers de l'ordonnateur et au comptable public d'effectuer deux fois la même tâche (cf. annexe II).

La troisième partie relative au détail de l'exécution budgétaire du compte administratif présente également des informations similaires, bien que plus détaillées, que l'état de réalisation des opérations de la partie relative à l'exécution budgétaire du compte de gestion.

Il est proposé de conserver dans le CFU la présentation du compte administratif en ce qui concerne l'exécution budgétaire, tant dans sa vue synthétique que détaillée, à l'exception de l'état de consommation des crédits du compte de gestion, conservé dans un premier temps. Ce dernier constitue en effet un élément de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) du comptable public.

Ce choix a été opéré pour plusieurs raisons :

- ◆ **le contenu de l'information budgétaire** : le détail de l'information le plus fin concernant l'exécution budgétaire se trouve dans la troisième partie du compte administratif⁶. Il semblait alors logique de conserver cette partie dans le CFU et, pour maintenir la cohérence du document, la présentation plus synthétique relevant de la deuxième partie du compte administratif ;
- ◆ **un motif d'appropriation politique du CFU** : pour que le CFU devienne un instrument de meilleure appropriation de l'information financière et comptable des collectivités territoriales par les ordonnateurs et assemblées délibérantes, il a paru plus opportun de **conserver la présentation du compte administratif** pour ce qui relève du résultat de l'exécution budgétaire, partie la plus politique du compte.

⁶ Ce constat résulte d'un travail commun entre le bureau CL2C de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et le bureau FL3 de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

1.3.3. Le CFU contiendrait d'autres informations issues du compte de gestion et du compte administratif

La première maquette du CFU contient d'autres informations qui sont présentes à la fois dans le compte administratif et le compte de gestion. Il s'agit, outre la page des signatures :

- ◆ des modalités de vote du budget ;
- ◆ des informations statistiques et fiscales. Ces informations contiennent notamment onze ratios utiles à l'analyse financière ;
- ◆ de la comptabilité des deniers et valeurs du compte de gestion, elle-même composée de :
 - la balance règlementaire des comptes du Grand Livre ;
 - la balance des valeurs inactives.

Dans la constitution de la première maquette, ces informations ont été placées en fin de document. L'idée était que ces informations puissent constituer une partie « *autres* » au sein du CFU, distincte de la situation patrimoniale, de l'exécution budgétaire et des annexes. **Ce positionnement a évolué au cours des versions ultérieures (cf. *infra*).**

2. La maquette initiale a été améliorée par la simplification de sa présentation et de son contenu, en particulier sur les annexes

Une fois la première version de la maquette constituée, l'objectif a été de simplifier et d'améliorer la présentation et le contenu du CFU. Des premiers travaux ont été menés avec les services financiers de la ville de Sceaux dont les comptes ont permis d'établir la première maquette.

Une deuxième maquette a alors été établie et les démarches suivantes entreprises :

- ◆ conduite d'un travail de fond avec quelques collectivités territoriales afin d'obtenir leur avis sur ce travail, tant en ce qui concerne le corps du compte que ses annexes⁷ ;
- ◆ sollicitation d'associations représentatives de collectivités territoriales, à la fois pour intégrer leurs propositions de simplification, à l'instar du travail mené par l'association des régions de France (ARF) sur les annexes du compte administratif (cf. § 2.2.1.2), et pour envoyer des questionnaires à leurs collectivités territoriales adhérentes :
 - un questionnaire portant sur des questions générales sur la perspective de mise en place d'un CFU (association des départements de France) ;
 - un questionnaire électronique portant sur les projets de simplification des annexes (cf. § 2.2.2) ;
- ◆ en complément d'entretiens menés avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) et l'association des comptables publics, envoi d'un questionnaire général portant sur le CFU à un réseau restreint de comptables publics mobilisés par la DGFIP⁸ ;
- ◆ présentation de la maquette et des propositions de modifications à la DGCL, à des présidents de chambres régionales des comptes (CRC⁹) et à des autorités préfectorales en charge du contrôle de légalité¹⁰.

2.1. Des simplifications de présentation ont été opérées dans le CFU à partir des retours des ordonnateurs et des comptables

2.1.1. Les améliorations issues des premiers retours ont permis de faire émerger une nouvelle version de la maquette

2.1.1.1. Positionner les informations générales en début de compte

Les informations générales ont été repositionnées et complétées pour les présenter en tête de document, afin de fournir au lecteur, en quelques pages et en début de document, les informations budgétaires et comptables essentielles de la collectivité territoriale :

- ◆ les onze ratios d'analyse financière ;
- ◆ un tableau synthétique de l'exercice budgétaire des années N et N-1 ;
- ◆ le bilan et le compte de résultat synthétique (vision patrimoniale synthétique) ;

⁷ Les collectivités concernées sont les communes de Beaune (21) et Marnaz (74).

⁸ Comptables des trésoreries d'Evry Municipale et de Puteaux Municipale ; payeur départemental du Rhône ; comptables du Puy-de-Dôme (trésoreries de Luzillat et de Pont-du-Château) ; responsable du pôle interrégional d'apurement administratif (PIAA) de Rennes.

⁹ CRC des Hauts-de-France et CRC de Bourgogne-Franche-Comté.

¹⁰ Les services sollicités ont été ceux du bureau des finances locales de la direction des affaires juridiques et de l'administration locale de la préfecture des Hauts-de-Seine (92).

Annexe I

- ◆ le détail des restes à réaliser (RAR).

Les modalités de vote du budget ont aussi été intégrées dans la première partie du CFU, dans la mesure où ces informations accompagnent traditionnellement la page d'informations statistiques, fiscales et financières.

La mission a ensuite complété cette démarche sur la base des informations reçues par l'intermédiaire de ses consultations :

- ◆ **la DGCL ainsi que des services financiers de collectivités territoriales ont insisté sur l'utilité des ratios financiers pour disposer d'une vue d'ensemble de la situation financière d'une collectivité territoriale, et procéder ainsi à une analyse financière,** notamment dans le cadre du contrôle budgétaire. À ce titre, la mission a proposé une amélioration de l'information comptable en suggérant de sélectionner des ratios plus significatifs (cf. § 2.1.2) ;
- ◆ **la présentation générale du compte financier remplace la vue d'ensemble de l'exécution budgétaire présente au début de la deuxième partie (cf. *infra*).** Ce nouveau tableau vise en effet à présenter un résultat total des sections de fonctionnement et d'investissement et de présenter de manière plus logique ces informations ;
- ◆ **la DGCL et les services préfectoraux en charge du contrôle budgétaire rencontrés font état de l'importance du détail des RAR pour la bonne information budgétaire et comptable d'une collectivité territoriale :** ce détail peut en effet aller jusqu'au niveau du chapitre comptable et permettre une analyse fine des dépenses non engagées sur certains postes ou des recettes non recouvrées. Il a alors paru pertinent à la mission de placer ces informations dans la première partie du compte ;
- ◆ pour compléter ces informations générales, la mission a également intégré l'état des reports en restes à payer et restes à recevoir de la section d'investissement, qui initialement figuraient dans les documents de la ville de Sceaux dans la troisième partie du compte administratif relatif à l'exécution du budget.

Annexe I

Tableau 2 : Tableau synthétique résumant le compte financier et les résultats de la collectivité territoriale sur l'exercice N

		Résultat de l'exercice			Total cumulé
		Investissement	Fonctionnement		
Recettes	Prévision budgétaire totale	A			
	Titres de recettes émis	B			
	Réduction de titres / rattachements	C			
	Recettes nettes	D = B-C			
	Restes à réaliser	E			
Dépenses	Autorisation budgétaire totale	F			
	Engagements	G			
	Mandats émis	H			
	Annulation de mandats / Rattachements	I			
	Dépenses nettes	J = H-I			
	Restes à réaliser	K			
	Résultat de l'exercice (+/-) hors résultat reporté	L = D-J			
	Restes à réaliser (+/-)	M = K-E			
	Résultat reporté (+/-)	N			
	Excédent/Déficit	L+N			
Résultat net	L+M+N				

Source : Mission.

Annexe I

2.1.1.2. Améliorer le contenu du bilan et du compte de résultat détaillés

Une des propositions d'amélioration concerne l'information comptable relative à la situation patrimoniale. La mission a ainsi proposé de rajouter les numéros de chapitres correspondants aux libellés figurant dans le bilan et le compte de résultat détaillé, afin de mieux relier l'information budgétaire et comptable à la situation patrimoniale.

Le tableau 3 et le tableau 4 présentés ci-dessous montrent des exemples pris avec certaines lignes de comptes.

Tableau 3 : Exemple de bilan figurant les numéros de compte

Actif		Exercice N			Exercice N-1	
	Chapitre	Libellé	Brut	Amortissements et provisions	Net	Net
Actif immobilisé	204	Subventions d'équipement versées				
	20	Autres immobilisations incorporelles				
	20	Immobilisations incorporelles en cours				
	21	Terrains en toute propriété				
		...				
			MONTANT À REPORTER			

Source : Mission.

Tableau 4 : Exemple de compte de résultat figurant les numéros de compte

Chapitre	Postes	Exercice N	Exercice N-1
	PRODUITS COURANTS NON FINANCIERS		
73	Impôts locaux		
73	Autres impôts et taxes		
70	Produits services, domaines et ventes diverses		
	Production stockée		
	...		
	Total I		
	...		

Source : Mission.

Ces améliorations ont été accueillies d'autant plus favorablement par les services préfectoraux en charge du contrôle budgétaire consultés, que cette présentation facilitera le calcul du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)¹¹.

Cette évolution présente toutefois un risque de non-conformité aux dispositions de certification telles que prévues par le projet de norme 1 du CNoCP dans la mesure où le bilan et le compte de

¹¹ La présence des numéros de comptes permet de faire un lien entre les éléments transmis par les communes avec les chapitres comptables correspondants. En particulier, en ce qui concerne la section de fonctionnement, une part du FCTVA est versée sur les dépenses de fonctionnement depuis le 1^{er} janvier 2016 car l'entretien des bâtiments publics et de la voirie est éligible au FCTVA. Dès lors, il est utile aux services préfectoraux en charge des finances locales de pouvoir rattacher les informations patrimoniales aux numéros de chapitres comptables pour calculer le montant du FCTVA à verser à chaque commune.

Annexe I

résultat ainsi modifiés ne pourront plus être considérés comme tels au regard de la norme certifiable. Il reviendra donc à l'expérimentation de déterminer, au regard de l'objectif de simplification que porte le compte financier, si cette évolution doit se concrétiser ou non par l'introduction de nouveaux tableaux, qui correspondraient à des tableaux de passage reprenant ces informations en sus du bilan et du compte de résultat certifiables.

2.1.1.3. Améliorer la présentation et le contenu de l'exécution budgétaire

Pour éviter les redondances d'informations, il est proposé de **fusionner la présentation générale du budget par section, c'est-à-dire la présentation générale du compte financier qui succède à la vue d'ensemble dans le compte administratif, avec la balance générale du budget**. Toutes deux sont présentes dans la deuxième partie du compte administratif.

Ceci conduirait à supprimer la balance générale du budget. L'information pourrait alors être complétée par une catégorisation des informations financières entre :

- ◆ les prévisions, qui comprennent les crédits ouverts ;
- ◆ les réalisations, qui comprennent les titres émis et les rattachements ;
- ◆ les restes à réaliser ;
- ◆ le total.

L'information sur les crédits annulés serait supprimée : elle apparaît peu pertinente, car il ne s'agit pas d'annulations de crédit mais plutôt du solde entre les prévisions et les réalisations.

Cette modification pourrait avoir pour conséquence de supprimer la mention des opérations réelles et des opérations d'ordre dans la présentation générale du compte financier. Néanmoins, les services préfectoraux en charge du contrôle budgétaire ont alerté la mission sur la nécessité de maintenir ces informations dans le cadre de leur mission de contrôle budgétaire. En effet, elles peuvent leur être demandées par des ministères dans l'application de certaines normes.

Par exemple, le ministère en charge du logement demande aux services préfectoraux les montants des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales soumises au contrôle budgétaire. Ces dépenses réelles sont en effet prises en compte pour le calcul de l'amende en cas de déficit de logements sociaux construits par la collectivité territoriale, dans le cadre de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU ».

Dès lors, il conviendrait d'intégrer au nouveau tableau les informations relatives aux opérations réelles et aux opérations d'ordre. Les services financiers rencontrés ayant fait part du faible usage de ces informations, il a paru pertinent, dans un but de simplification, d'isoler ces opérations afin qu'elles soient immédiatement visibles pour les services en charge du contrôle budgétaire.

Le tableau 5 illustre ce que serait la présentation issue d'une telle fusion (dans cet exemple, sur la section de fonctionnement).

Tableau 5 : Présentation générale du compte financier - Section de fonctionnement par chapitres - Recettes de fonctionnement

Chapitre	Libellé	Prévisions		Réalizations et rattachements		Restes à réaliser	Total	Opérations réelles	Opérations d'ordre	Total opérations réelles / d'ordre
		Crédits ouverts		Titres émis	Rattachements					
013	Atténuation de charges									
70	Produits de services, du domaine et ventes diverses									
73	Impôts et taxes									
74	Dotations, subventions et participations									
75	Autres produits de gestion courante									
	Total des recettes de gestion courante									
	...									
	Total des recettes réelles de fonctionnement									
042	Opérations d'ordre de transferts entre sections									
	Total des recettes d'ordre de fonctionnement									
	TOTAL									
	Pour information R 002 Excédent de fonctionnement reporté de N-1									

Source : Mission.

Annexe I

De plus, le détail de l'exécution budgétaire présenté dans la partie « *vote du budget* » du compte financier pourrait voir sa présentation modifiée et simplifiée. Deux hypothèses sont possibles selon le degré de détail attaché aux mandats émis et aux rattachements :

- ◆ la première consiste, pour les mandats émis et rattachements, à insérer une seule colonne « *total des mandats émis et rattachements* » (cf. tableau 6¹²) ;
- ◆ la deuxième conduit à détailler la partie relative aux mandats et rattachements, en insérant une colonne relative au total des crédits mandatés (cf. tableau 7).

Dans les deux cas, la colonne « *crédits annulés* » serait supprimée et remplacée par une colonne « *solde prévisions/réalisations* », au même motif de clarification de l'information qu'évoqué précédemment.

L'objectif est également de mieux distinguer, pour chaque section, **ce qui relève des prévisions et ce qui relève des réalisations**. Concernant les prévisions, il serait possible, à ce titre, de distinguer les crédits votés en budget primitif (BP) et ceux votés ensuite, dans les décisions modificatives (DM) et les virements de crédit. Il n'y aurait donc plus seulement une colonne « *crédits ouverts* », mais une colonne « *budget primitif* » et une colonne « *crédits ouverts* » (qui inclurait le BP, les DM et les virements de crédit). Un tel apport permettrait au lecteur du compte de **comparer les crédits ouverts en BP par rapport à l'ensemble des crédits ouverts**, et ainsi de mesurer l'ampleur des ouvertures de crédits effectuées par la suite et votées par l'assemblée délibérante de la collectivité ou opérées en virements de crédits¹³.

L'hypothèse 1 a finalement été privilégiée par les acteurs à une courte majorité des avis recueillis (cf. *infra*).

¹² Les exemples sont présentés à partir du détail des dépenses de la section de fonctionnement dans la partie relative au vote du budget par section (3^e partie du compte administratif).

¹³ Les virements de crédits définissent des transferts de crédit au sein d'un même chapitre. Ils sont souvent très nombreux chaque année : les échanges avec les services financiers d'une commune d'environ 20 000 habitants font état de plus de 800 virements de crédits par an.

Annexe I

Tableau 6 : Hypothèse 1 - Vote du budget par section - Section de fonctionnement - Détail des dépenses

Chap./Art.	Libellé	Budget primitif (A)	Crédits ouverts (BP + DM + virements de crédits)	Mandats émis et rattachements (B)	Solde prévisions/réalisations (A-B)	Restes à réaliser
011	Charges à caractère général					
60	Achats et variations des stocks Achats stockés-Autres approvisionnements Fourniture consommables autre alimentation					
60228	Autres fournitures consommables Achats d'études, prestations de service					
6042	Achats de prestations de services Achats non stockés de matières et fournitures					
...						

Source : Mission.

Tableau 7 : Hypothèse 2 - Vote du budget par section - Section de fonctionnement - Détail des dépenses

N° de chapitre ou article	Libellé	Budget primitif (A)	Crédits ouverts (BP + DM + virements de crédits)	Mandats émis	Rattachements	Total des crédits mandatés (B)	Solde prévisions/réalisations ¹⁴ (A-B)	Restes à réaliser
011	Charges à caractère général							
-60-	Achats et variation de stocks							
	Achats stockés - Autres approvisionnements							
	Fournitures consommables autres alimentation							
60228	Autres fournitures consommables							
	Achats d'études, prestations de services							
6042	Achats de prestations de services							
	Achats non stockés de matières et de fournitures							
60611	Fournitures non stockables - Eau et assainissement							
...	...							

Source : Mission.

¹⁴ Anciennement « Crédits annulés » du compte administratif.

2.1.1.4. Supprimer l'état de consommation des crédits

Les changements d'information de la sous-partie « *vote du budget* », dans le détail des dépenses et des recettes, en particulier l'insertion d'une colonne « *solde prévisions/réalisations* » qui figure actuellement dans l'état de consommation des crédits du compte de gestion, pourrait conduire à **supprimer l'état de consommation des crédits**. En effet, si les modifications proposées sont adoptées, les informations contenues dans cet état figureraient déjà dans les autres éléments relatifs à l'exécution budgétaire du CFU.

Cependant, l'état de consommation des crédits permet au comptable public de s'assurer du respect de l'ouverture des crédits, **la RPP du comptable public pouvant être engagée en l'absence de disponibilité des crédits**. Si cet état est supprimé, l'information pour autant demeure. Il reviendra à un texte réglementaire de préciser les informations du compte financier relevant de la responsabilité du comptable public ou de l'ordonnateur, à l'instar de l'arrêté du 31 août 2016 relatif au compte financier des établissements publics de santé (cf. annexe V).

2.1.2. La redéfinition des ratios financiers figurant dans le compte financier permet d'en faire un véritable outil d'analyse financière

Le 1° de l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis en annexe de « *données synthétiques sur la situation financière de la commune*. » Ces données, disponibles en début du compte administratif dans la partie relatives aux informations générales consistent en onze ratios définis à l'article R. 2313-1 du CGCT. Du numéro 1 au numéro 6, ils concernent les collectivités de plus de 3 500 habitants, et à partir du numéro 7, les communes de plus de 10 000 habitants. En vertu respectivement des articles R. 3313-1 et R. 4313-1 du CGCT, ces onze ratios s'appliquent également aux départements et aux régions. Le tableau 8 en fournit une présentation.

Tableau 8 : Présentation des ratios du compte administratif

Collectivités territoriales concernées	Numéro du ratio	Contenu
Collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants	1	Dépenses réelles de fonctionnement/population
	2	Produit des impositions directes/population
	3	Recettes réelles de fonctionnement/population
	4	Dépenses d'équipement brut/population
	5	Encours de la dette/population
	6	Dotations globales de fonctionnement/population
Collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants	7	Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement
	8	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi
	9	Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement
	10	Dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement
	11	Encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement

Source : Mission, d'après l'article R. 2313-1 du CGCT.

Annexe I

Destinés à apporter une information sur la situation financière de la collectivité et de la comparer aux moyennes de la catégorie, **ces ratios présentent une relative complexité et ne permettent pas d'apporter un éclairage comparatif**. Leur portée apparaît dès lors limitée car :

- ◆ introduits dans le code des communes par le décret n° 93-750 du 27 mars 1993¹⁵, ces ratios ne sont plus adaptés aux évolutions de l'analyse financière des collectivités ;
- ◆ les comparaisons réalisées apparaissent peu fiables, car les valeurs de la collectivité sont comparées aux moyennes nationales de la catégorie, qui sont issues du portail DGCL-DGFIP www.collectivites-locales.gouv.fr et établies à partir des comptes de gestion de l'année N-1. En d'autres termes, les valeurs du compte administratif 2016 qui sera adopté en 2017 seront comparées avec des données 2015 seules disponibles ;
- ◆ les ratios de niveau, c'est-à-dire rapportant un agrégat à la population sont peu adaptés aux évolutions des collectivités territoriales, en particulier les ratios applicables aux seules collectivités de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants :
 - d'une part, ils donnent une appréciation imparfaite de la situation d'une collectivité en rapportant des volumes financiers à la population sans tenir compte de ses caractéristiques socio-économiques ;
 - d'autre part, ils ne permettent pas d'isoler l'effet du cycle électoral sur certains ratios qui peuvent évoluer sans lien avec la situation financière réelle de la collectivité territoriale.

La révision de ces ratios dans le cadre du compte financier vise à donner une indication plus précise sur la mesure de la solvabilité de la collectivité et sur ses marges de manœuvre financières en :

- ◆ réduisant le nombre de ratios, supprimant le seuil de 3 500 habitants et introduisant des indicateurs calculés sur plusieurs années ;
- ◆ introduisant des ratios sur la capacité d'autofinancement ;
- ◆ renforçant les ratios sur l'endettement ;
- ◆ introduisant un ratio sur le risque de liquidité.

Les ratios de niveau incluant le critère de population compte tenu des limites précédemment rappelées pourraient être supprimés et remplacés par d'autres indicateurs :

- ◆ au ratio numéro 1 « dépenses réelles de fonctionnement/population » pourrait être substitué un indicateur sur la variation annuelle moyenne des dépenses en pourcentage sur une période de trois à quatre ans permettant d'approcher une dynamique des dépenses ;
- ◆ la suppression du ratio numéro 2 « produit des impositions directes/population » éviterait une redondance d'informations dans le compte administratif, car les données fiscales sont déjà présentées dans une annexe spécifique (voir § 2.2.1) ;
- ◆ un indicateur sur la variation annuelle moyenne des recettes en pourcentage sur une période de trois à quatre ans permettant d'approcher une dynamique des recettes serait substitué au numéro 3 « recettes réelles de fonctionnement/population »
- ◆ un ratio sur la soutenabilité de la politique d'investissement, notamment avec un ratio sur le financement propre disponible, comme par exemple : (CAF + ressources d'investissement hors dette) / dépenses d'équipement en pourcentages avec une mesure en cumulé sur une période de trois à quatre ans afin de lisser les fluctuations remplacerait le ratio numéro 4 « dépenses d'équipement brut/population » ;

¹⁵ Décret n° 93-750 du 27 mars 1993 pris pour l'application des articles 13, 15 et 16 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Annexe I

- ◆ le ratio numéro 5 « encours de la dette/population » serait supprimé car il ne permet pas de rapporter la dette à des ressources permettant de la rembourser ;
- ◆ il en va de même pour le ratio numéro 6 « dotation globale de fonctionnement (DGF)/population », qui ne fournit qu'une indication de la part de la contribution de l'État au fonctionnement de la collectivité ;
- ◆ le ratio numéro 7 « dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement », qui mesure le poids des dépenses de personnel par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement, pourrait être remplacé par le ratio sur la rigidité des charges structurelles ;
- ◆ le ratio numéro 8 « coefficient de mobilisation du potentiel fiscal », qui permet de vérifier les marges fiscales dont dispose la collectivité, devrait être conservé dans la mesure où il fournit des informations pertinentes ;
- ◆ le ratio numéro 9 « dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement » permet d'apprécier le financement de la charge de la dette. L'introduction de ratios sur la CAF brute et nette conduit à le supprimer ;
- ◆ au ratio numéro 10 « dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement », qui permet d'apprécier le financement propre disponible, pourrait être préféré un indicateur permettant d'appréhender la soutenabilité de la politique d'investissement, comme par exemple : $(CAF + \text{ressources d'investissement hors dette}) / \text{dépenses d'équipement en pourcentage}$, calculé sur plusieurs années afin de lisser les fluctuations ;
- ◆ le ratio numéro 11 « encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement » doit être maintenu.

La suppression du seuil de 3 500 habitants est proposée car le premier objectif de cette réforme étant d'améliorer la transparence financière des collectivités territoriales, il apparaît opportun d'appliquer à l'ensemble de celles-ci une série de ratios significatifs et pédagogiques.

L'introduction d'indicateurs calculés sur plusieurs années se justifie par les limites d'une **analyse financière conduite uniquement sur la base d'informations annuelles**. L'intérêt de recourir à des données sur plusieurs années permet donc de lisser toute fluctuation ou phénomène volatile ou, en revanche, de révéler des risques spécifiques structurels.

Il est enfin proposé d'introduire des ratios supplémentaires ou de renforcer le contenu de certains :

- ◆ ratios sur la capacité d'autofinancement :
 - un ratio sur le taux de rigidité des charges de structure permettrait d'évaluer le caractère incompressible des dépenses, notamment de personnel et des charges financières et, subséquemment, d'apprécier les marges de manœuvre dont dispose la collectivité en matière de diminution de ses dépenses de fonctionnement ;
 - ces informations pourraient être complétées par la présentation de la capacité d'autofinancement ou le taux d'épargne brute, qui exprime « *la part des ressources courantes qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges courantes et qui sont ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir¹⁶* ». La CAF brute devrait alors s'apprécier sur plusieurs années ;
 - la mention de la capacité d'autofinancement disponible ou de la CAF nette, solde d'autofinancement disponible après le remboursement des emprunts, permet d'évaluer la marge de manœuvre de la collectivité territoriale à de nouveaux investissements ;
- ◆ renforcer les ratios sur l'endettement :

¹⁶ M. Michel Klopfer, M. Christian Escallier, *Gestion financière des collectivités territoriales*, Le moniteur, 7^e éd., 2015.

Annexe I

- le ratio de positionnement numéro 5 « encours de la dette/population », comme évoqué précédemment, pourrait être remplacé par le ratio de désendettement « encours de la dette/CAF brute », qui se mesure en nombre d'années théoriques de remboursement en prenant pour hypothèse que la CAF de l'exercice considéré conserve ce même montant au cours des années à venir, et soit consacrée au remboursement des emprunts en cours au 31 décembre de l'année. Il est alors admis que la situation financière d'une collectivité est préoccupante à partir de 15 ans¹⁷ ;
- le ratio de surendettement « encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement » pourrait également être conservé, dans la mesure où il compare l'ordre de grandeur de la dette par rapport aux produits de fonctionnement. Au-delà de 1,5 ou 1,8 selon la collectivité¹⁸, il est classique de considérer qu'il y a un surendettement.
- ◆ introduire un ratio sur le risque de liquidité, par un ratio permettant de mesurer le fonds de roulement net global (FRNG) et ses variations sur l'année. En l'espèce, un ratio durablement inférieur à 30 jours permet d'attirer l'attention sur un risque financier potentiel.

Les ratios proposés par la mission sont récapitulés dans le tableau 9.

Tableau 9 : Ratios financiers proposés dans le compte financier unique

N°	Thèmes	Ratios
1	Dynamique des dépenses et recettes	Variation annuelle moyenne des recettes en % sur une période de 3 à 4 ans
2		Variation annuelle moyenne des dépenses en % sur une période de 3 à 4 ans
3	Marges de manœuvre fiscales	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal : Produit des contributions directes perçu par la collectivité / potentiel fiscal
4	Marges de manœuvre des dépenses de fonctionnement	Rigidité des charges structurelles : charges de personnel + charges d'intérêts + les contingents et participations / les produits de fonctionnement
5	Capacité à dégager un autofinancement et solvabilité	CAF brute = somme du résultat de fonctionnement et des dotations aux amortissements et provisions (compte 68) - les reprises sur amortissements et provisions (compte 78) et la quote-part de subventions d'investissement reprises au résultat (compte 777). CAF calculée sur plusieurs années.
6		CAF nette = CAF brute - remboursement en capital des emprunts
7	Soutenabilité de la politique d'investissement	Financement propre disponible : (CAF + ressources d'investissement hors dette) / dépenses d'équipement en % calculé sur plusieurs années
8	Endettement	Ratio de surendettement (encours de la dette / recettes réelles de fonctionnement)
9		Capacité de désendettement : encours de la dette / CAF brute
10	Liquidité	Fonds de roulement net global (FRNG)

Source : Mission.

¹⁷ Le seuil d'insolvabilité pour une collectivité est fixé à 15 ans, soit la durée de vie moyenne des équipements et des emprunts souscrits pour les financer, selon M. Michel Klopfer. Au-delà de 12 ans, la collectivité se situe dans la zone d'alerte, selon les guides d'analyse financière du réseau comptable.

¹⁸ Tableau des seuils du réseau d'alerte comptable.

2.1.3. Ces modifications ont ensuite été soumises à l'appréciation de différents acteurs

Concernant le corps de la maquette, la mission a mené un travail qualitatif sur les propositions de simplifications et d'améliorations. Les acteurs sollicités par la mission et ayant répondu sont :

- ◆ pour les comptables¹⁹, le payeur départemental du Rhône (69), les trésoriers des communes de Luzillat (63) et Pont du château (63), les comptables publics des trésoreries des communes d'Évry (91) et de Puteaux (92) ; le trésorier payeur de Nolay (21) et comptable de l'agglomération Beaune, Côte et Sud, le trésorier de Beaune (21) et la responsable du PIAA de Rennes (31) ;
- ◆ pour les ordonnateurs, les services financiers de la commune de Beaune (21), de la communauté d'agglomération de Beaune, Côte et Sud, de la commune de Marnaz (74), et de onze départements²⁰ ;
- ◆ pour le contrôle budgétaire, par les services de la préfecture des Hauts-de-Seine en charge des finances locales et des affaires juridiques.

Le tableau 10 présente les différents avis sur les modifications proposées. **L'analyse des retours montre globalement un soutien à la plupart des propositions à l'exception de quelques-unes d'entre elles qui suscitent des avis plus mitigés. Par ailleurs, des propositions d'améliorations ou de simplifications supplémentaires ont été formulées.**

Les départements et comptables sollicités ont répondu à un questionnaire plus général sur le principe et la première version de la maquette du compte financier. Le tableau 11 récapitule des remarques recueillies. Il atteste **d'une adhésion des acteurs au projet de compte financier sous la forme présentée par la mission, et suggère de nouvelles modifications notamment dans le partenariat ordonnateur-comptable.**

Sur le fondement de l'ensemble de ces analyses, propositions et remarques, la mission a alors établi le sommaire du corps du futur compte financier, tel que présenté au tableau 12 pour servir de cadre d'expérimentation.

¹⁹ À l'exception de Beaune (21) qui correspond à une visite sur place de la mission, ce réseau des comptables a été contacté par la mission selon les recommandations émises par le bureau CL1B de la DGFIP.

²⁰ Par ordre alphabétique : Charente-Maritime (17), Côte d'Armor (22), Dordogne (24), Essonne (91), Loir et Cher (41), Loire-Atlantique (44), Loiret (45), Lot (46), Hautes-Pyrénées (65), Oise (60), Métropole de Lyon (69), Vaucluse (84).

Tableau 10 : Récapitulatif des avis recueillis sur les modifications

Avis recueilli	Partie du compte financier concerné	Type de proposition	Commentaires
	Table des matières	Table des matières du compte financier	La présentation dans l'ordre proposé par la table des matières est validé par l'ensemble des acteurs.
	Partie I : informations générales	Remplacer la vue d'ensemble de l'exécution budgétaire du compte administratif existant actuellement par un tableau synthétique mieux présenté.	<p>Une commune est défavorable au tableau dans la mesure où elle estime qu'il apporte peu de valeur ajoutée et suggère de présenter les informations dans l'ordre suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ informations concernant l'exercice budgétaire ; ▪ reprise de l'exercice antérieur ; ▪ éléments reportés. <p>Une telle présentation permettrait selon la commune de présenter une logique temporelle.</p> <p>Les autres communes jugent en revanche que le tableau permet une lecture plus lisible que la vue d'ensemble, car elle contient la reprise des résultats.</p>
Favorables à l'unanimité ou à la quasi-unanimité	Partie II : exécution budgétaire du compte financier	Fusionner la présentation de l'exécution budgétaire du compte administratif avec la balance générale du budget du même compte.	Une telle fusion est validée par les acteurs à condition que le tableau contienne les opérations réelles et les opérations d'ordre.
	Partie III : situation patrimoniale	Insérer les numéros de chapitre avec les libellés du bilan et des résultats.	Certaines communes ou l'ACP proposaient d'aller plus loin dans la simplification, ce qui risquerait de rendre plus difficile cette amélioration de présentation.
		Suppression de l'état de consommation des crédits.	La quasi-totalité des acteurs y était favorable. Certains acteurs suggèrent de conserver un état de consommation des crédits produits par le comptable et accessible dans Hélios.
Avis partagés	Partie II : exécution	Simplification et amélioration de la partie relative au vote du budget.	Les retours de terrain sont partagés. Si une majorité d'acteurs est favorable à la présentation proposée, certains jugent qu'il n'est pas forcément utile de

Annexe I

Avis recueilli	Partie du compte financier concerné	Type de proposition	Commentaires
	budgétaire		distinguer les crédits votés en BP de l'ensemble des crédits ouverts. Par ailleurs, si la plupart des acteurs sont favorables à la première hypothèse présentant une seule colonne pour les mandats émis et les rattachements, une part importante estime qu'il est utile de séparer les deux informations. Enfin, tous sont très favorables au remplacement de la mention « <i>crédits annulés</i> » par « <i>solde prévisions/réalisations</i> ».

Source : Mission.

Tableau 11 : Récapitulatif des remarques et propositions

Avis recueilli	Nature de la question	Contenu de la réponse	Propositions additionnelles sur le sujet
Avis très favorables	Demande d'accord de principe sur le projet de CFU.	La quasi-unanimité des acteurs est très favorable au projet ²¹ .	<p>Certaines réponses ont insisté sur la nécessité de conserver une logique d'élaboration du compte financier répondant aux besoins de l'ensemble des acteurs.</p> <p>Plusieurs propositions ont émergé pour faciliter le rapprochement ordonnateur-comptable dans le cadre de la réforme, par le renforcement de dispositifs existants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ développer des actions concertées entre ordonnateur et comptable pour définir de bonnes pratiques en matière d'opérations comptables : formations communes, accès partagé sur des logiciels, réunions régulières permettant un dialogue sur des thèmes jugés stratégiques tels que le rattachement des charges et des produits à l'exercice ou les restes à réaliser, en mettant par exemple en place des outils de suivi ; ▪ apporter une vigilance particulière sur le rapprochement de l'inventaire de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable, notamment par la création de « <i>fiches inventaire</i> » communes ; ▪ développer un plan de contrôle interne budgétaire et comptable à l'occasion de la mise en place du compte financier.
Avis favorables	Capacité du compte financier à améliorer le partenariat ordonnateur-comptable.	L'ensemble des acteurs estime qu'un compte financier partagé pourra faciliter le rapprochement entre l'ordonnateur et le comptable.	
Avis favorables	Structure du compte financier : exécution budgétaire et situation patrimoniale.	Les acteurs sont favorables à un compte financier qui combine des éléments sur l'exécution budgétaire et la situation patrimoniale. Beaucoup d'acteurs insistent sur la nécessité de supprimer les informations redondantes.	<p>Certaines réponses interrogent la pertinence de la superposition d'un compte financier intégrant les états financiers soumis à certification issus du projet de norme 1 du CNoCP et les états financiers actuellement issus du compte de gestion. Ils suggèrent donc d'intégrer directement le projet de norme 1 dans le compte financier, ce qui allégerait également les développements informatiques.</p>

²¹ Seul le département des Hautes-Pyrénées s'est prononcé contre.

Annexe I

Avis recueilli	Nature de la question	Contenu de la réponse	Propositions additionnelles sur le sujet
Avis favorables mais partagés	Proposition d'édition du CFU par Hélios (scénario n° 1, cf. annexe III).	La plupart des acteurs pensent qu'il s'agit d'une bonne solution, mais certains s'interrogent sur l'ampleur des changements à opérer.	
Avis partagés	Présentation en début de document d'une information détaillée sur les restes à réaliser.	Une majorité des acteurs sollicités pense qu'avoir la présentation des RAR est intéressante, mais environ un tiers évoque un degré de détail des RAR trop important.	
Avis plutôt défavorables	Proposition de normaliser le contenu du rapport financier accompagnant aujourd'hui le compte administratif et qui accompagnerait le compte financier, et dont le contenu est optionnel.	Pour la majorité des acteurs, normaliser le rapport financier apparaît comme une contrainte réglementaire supplémentaire et peu utile.	Certaines réponses suggèrent de proposer des lignes directrices de contenu, par exemple par voie de circulaires.

Source : Mission.

Annexe I

Tableau 12 : Sommaire du compte financier (hors annexes)

Annexe	Intitulé	Nomenclature actuelle (M. 57)
I. Informations générales et synthétiques		
A	Informations statistiques, fiscales et financières	I-A
B	Bilan synthétique	Néant
C	Compte de résultat synthétique	Néant
D	Présentation générale du compte financier - Vue d'ensemble	Néant
E	Détail des restes à réaliser	C2 C3
F	Résultats de l'exercice antérieur	Néant
G	Décision en matière de taux	Annexe D12
II. Exécution budgétaire		
<i>Exécution budgétaire du compte financier</i>		II
A1	Vue d'ensemble - Section d'investissement- Chapitres	II-B1
A1.1	Dépenses d'investissement	II-B1
A1.2	Recettes d'investissement	II-B1
A2	Vue d'ensemble - Section de fonctionnement - Chapitres	II-B2
A2.1	Dépenses de fonctionnement	II-B2
A2.2	Recettes de fonctionnement	II-B2
<i>Vote du budget</i>		III
B1	Section d'investissement- Détail des dépenses	III-A1
B2	Section d'investissement - Détail des recettes	III-A2
C1	Opérations d'équipement - Détail des chapitres et articles	III-A2
D1	Section de fonctionnement - Détail des dépenses	III-B1
D2	Section de fonctionnement- Détail des recettes	III-B3
III. Situation patrimoniale et comptabilité des deniers et valeurs		
A	Bilan	Néant
B	Compte de résultat	Néant
<i>Comptabilité des deniers et valeurs</i>		Néant
C	Balance règlementaire des comptes du Grand Livre	Néant
D	Balance des valeurs inactives	Néant

Source : Mission.

2.2. Les annexes du compte financier ont été élaborées en coopération avec les différents acteurs de la production et du contrôle de ce document

2.2.1. Les pistes d'évolution des annexes du CFU ont été identifiées sur la base de travaux antérieurs conduits par l'association des régions de France et de l'avis de collectivités territoriales sur des propositions de simplification établies à partir du contenu des instructions budgétaires et comptables actuellement en vigueur

2.2.1.1. Les instructions budgétaires et comptables en vigueur pour les différentes collectivités territoriales, si elles sont à 73 % comparables, laissent apparaître des spécificités à prendre en compte

Chaque collectivité territoriale doit présenter dans son compte administratif des annexes qui lui sont propres et dont le contenu et la présentation sont régis par les instructions budgétaires et comptables correspondantes (cf. § 1.1).

Ces annexes ont vocation à présenter différentes informations en complément des informations sur l'exécution du budget qui constituent le corps du compte administratif :

- ◆ la présentation croisée de l'exécution du budget par fonction si la présentation est faite par nature dans le compte ;
- ◆ les éléments du bilan (dont l'état de la dette) ;
- ◆ les engagements hors bilan ;
- ◆ d'autres éléments d'information (personnel, organismes liés, etc.) ;
- ◆ les décisions en matière de taux des contributions directes.

Malgré des nomenclatures différentes, les informations présentées sont majoritairement communes à toutes les instructions budgétaires et comptables, comme le montre le tableau 13. Le tronc commun représente ainsi une moyenne de 73 % des éléments prévus dans les annexes des différentes instructions :

- ◆ 72 % des éléments prévus dans les annexes de l'instruction M. 14 ;
- ◆ 71 % de ceux prévus dans l'instruction M. 52 ;
- ◆ 67 % de ceux prévus dans l'instruction M. 57 ;
- ◆ 82 % de ceux prévus dans l'instruction M. 71.

Les éléments d'annexes propres à chaque instruction sont présentés dans le tableau 14 (M. 14), le tableau 15 (M. 52), le tableau 16 (M. 57) et le tableau 17 (M. 71).

Tableau 13 : Nomenclatures des éléments d'annexes communs aux instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales

Éléments présentés dans les annexes	Nomenclature par instruction budgétaire et comptable			
	M. 14	M. 52	M. 57	M. 71
Présentation croisée	A1	A	A	A
Éléments du bilan				
État de la dette - Détail des crédits de trésorerie	A2.1	B1.1	B1.1	B1.1
État de la dette - Répartition par nature de dette	A2.2	B1.2	B1.2	B1.2
État de la dette - Répartition des emprunts par structure de taux	A2.3	B1.3	B1.3	B1.3
État de la dette - Typologie de la répartition de l'encours	A2.4	B1.4	B1.4	B1.4
État de la dette - Détail des opérations de couverture	A2.5	B1.5	B1.5	B1.5
État de la dette - Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement	A2.6	B1.6	B1.6	B1.6
État de la dette - Emprunts renégociés au cours de l'année N	A2.7	B1.7	B1.7	B1.7
Méthodes utilisées pour les amortissements	A3	B2	B2	B5
État des provisions	A4	B3	B3.1	B2.1 B2.2
Équilibre des opérations financières - Dépenses	A6.1	B7.1	C1.1	B7.1
Équilibre des opérations financières - Recettes	A6.2	B7.2	C1.2	B7.2
État des charges transférées	A8	B4	B4	B4
Détail des opérations pour le compte de tiers	A9	B5	B5	B6
Variation du patrimoine - Entrées	A10.1	B9.1	B12.1	B9
Variation du patrimoine - Sorties	A10.2	B9.2	B12.2	
État des travaux en régie	A11	B12	B14	B10
Engagements hors bilan				
État des emprunts garantis par la commune ou l'établissement	B1.1	C1.1	B7.1	C1.1
Calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt	B1.2	C1.2	B7.2	C1.2
État des contrats de crédit-bail	B1.3	C2	B8.2	C3.1
État des contrats de partenariat public-privé (PPP)	B1.4	C3	B8.3	C3.2
État des autres engagements donnés	B1.5	C4	B8.4	C4.1
État des engagements reçus	B1.6	C5	B8.5	C5
Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions	B1.7	D2.2	B8.1.1	C2
État des autorisations de programme et des crédits de paiement afférents	B2.1	C6	C2.1	C7.1
État des autorisations d'engagement et des crédits de paiement afférents	B2.2	C7	C2.2	C7.2
Emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale	B3	C8	D1	C6
Autres éléments d'informations				

Annexe I

État du personnel	C1.1	D1.1	B9	D1.1
Actions de formation des élus	C1.2	D1.3	D7	D1.2
Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier	C2	D2.1	B10	D2.1
Liste des organismes de regroupement	C3.1	D3.1	B11.1	D3.1
Liste des établissements publics créés	C3.2	D3.2	B11.2	D3.2
Liste des services individualisés dans un budget annexe	C3.3	D3.3	B11.3	D3.3
Liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe	C3.4	D3.4	D2.1	D3.4
Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes	C3.5	D4	D11	D3.5
Décisions en matière de taux - Arrêté et signatures				
Décision en matière de taux de contributions directes	D1	E1	D12	E1
Arrêté et signatures	D2	E2	V-A	E2

Source : Instructions budgétaires et comptables citées ; mission.

Annexe I

Tableau 14 : Éléments d'annexes propres à l'instruction budgétaire et comptable M. 14

Éléments présentés dans les annexes	Nomenclature
État de la dette - Dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme	A2.8
État de la dette - Autres dettes	A2.9
Étalement des provisions	A5
États des dépenses et recettes des services d'eau et d'assainissement - Fonctionnement	A7.1.1
États des dépenses et recettes des services d'eau et d'assainissement - Investissement ²²	A7.1.2
États des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA - Fonctionnement	A7.2.1
États des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA - Investissement	A7.2.2
États de la répartition de la TEOM ²³ - Fonctionnement	A7.3.1
États de la répartition de la TEOM - Investissement ²⁴	A7.3.2
Opérations liées aux cessions	A10.3
Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Entrées	A10.4
Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Sorties	A10.5
Emploi des crédits communautaires dans le cadre de la subvention globale	A12
Identification des flux croisés	C3.6

Source : Instruction budgétaire et comptable M. 14 ; mission.

Tableau 15 : Éléments d'annexes propres à l'instruction budgétaire et comptable M. 52

Éléments présentés dans les annexes	Nomenclature
Prêts	B6
État présentant le montant des recettes et des dépenses affectées aux services assujettis à la TVA ne faisant pas l'objet d'un budget annexe distinct du budget général	B8
État des opérations liées aux cessions	B9.3
Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Entrées	B10.1
Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Sorties	B10.2
État des immobilisations - Bâtiments scolaires et administratifs	B11.1
État des immobilisations - Constructions, installation et agencements (hors bâtiments scolaires)	B11.2
État des immobilisations - Installations techniques, matériels et outillage	B11.3
État des immobilisations - Autres immobilisations corporelles	B11.4
État des immobilisations - Immobilisations incorporelles	B11.5
État des immobilisations - Participations et créances rattachées à des participations	B11.6
État des immobilisations - Autres immobilisations financières	B11.7
Liste des grades et emplois à inscrire	D1.2
Liste des subventions versées par le département aux communes	D2.3
Emploi des crédits communautaires dans le cadre de la subvention globale	D5

Source : Instruction budgétaire et comptable M. 52 ; mission.

Tableau 16 : Éléments d'annexes propres à l'instruction budgétaire et comptable M. 57

Éléments présentés dans les annexes	Nomenclature
État de la dette - Dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme	B1.8
État de la dette - Autres dettes	B1.9
Étalement des provisions	B3.2
Prêts	B6
Liste des subventions versées aux communes	B8.1.2
Opérations liées aux cessions	B13

²² Les états A6.1.1 et A6.1.2 ne sont produits que par les communes dont la population est inférieure à 500 habitants qui gèrent les services de distribution de l'eau potable et d'assainissement sous forme de régie simple sans budget annexe (article L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales).

²³ Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

²⁴ Les états A6.3.1 et A6.3.2 sont obligatoirement produits par les communes et groupements de communes de 10 000 habitants et plus ayant institué la TEOM et assurant au moins la collecte des déchets ménagers.

Annexe I

Éléments présentés dans les annexes	Nomenclature
Services ferroviaires régionaux des voyageurs (SRV) - Volet 1 : Budget	D3.1
SRV - Volet 2 : Compte d'exploitation	D3.2
SRV - Volet 3 : Patrimoine	D3.3
Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Entrées	D4.1
Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Sorties	D4.2
Gestion des fonds européens	D5
Emploi des crédits communautaires dans le cadre de la subvention globale	D6
État relatif aux ressources et dépenses de la formation professionnelle des jeunes	D8
Compte d'emploi du fonds commun des services d'hébergement	D9
Identification des flux croisés	D10
États de la répartition de la TEOM - Investissement	D13.1
États de la répartition de la TEOM - Fonctionnement	D13.2

Source : Instruction budgétaire et comptable M. 57 ; mission.

Tableau 17 : Éléments d'annexes propres à l'instruction budgétaire et comptable M. 71

Éléments présentés dans les annexes	Nomenclature
Prêts	B3
État de ventilation des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA	B8
Subventions versées par la région dans le cadre du vote du budget	C4.2
État relatif aux ressources et dépenses de la formation professionnelle des jeunes	D1.3
Liste des subventions versées par la région aux communes	D2.2
SRV	D4
Gestion des fonds européens	D5.1
Compte d'emploi du fonds commun des services d'hébergement	D5.2

Source : Instruction budgétaire et comptable M. 71 ; mission.

2.2.1.2. En 2013, l'association des régions de France a conduit une analyse sur les annexes du compte administratif qui met en lumière un besoin de simplification

En novembre 2013, l'association des régions de France (ARF) a conduit une analyse des annexes budgétaires associées au compte administratif et au budget primitif en vigueur à cette date²⁵. Ce travail a été réalisé en réponse à une demande de rationalisation et d'allègement²⁶. La mission s'est appuyée sur ce travail pour proposer des évolutions sur les annexes.

Chaque annexe a ainsi été évaluée par les régions sur la base des quatre critères suivants, avec une note comprise entre 1 (meilleure note) à 5 (moins bonne note) :

- ◆ la lisibilité de l'information ;
- ◆ la facilité de renseignement ;
- ◆ la fiabilité de l'information renseignée ;
- ◆ l'utilité générale de l'annexe.

²⁵ Les évolutions intervenues depuis n'ont pas retiré à cette analyse sa pertinence car elles demeurent essentiellement formelles (ordonnancement et numérotation des annexes).

²⁶ Entretien avec M. Jérôme Larue, conseiller responsable du pôle finances, droit et ressources humaines à l'association des régions de France.

Annexe I

Les résultats complets relatifs aux annexes du compte administratif (CA) sont présentés au tableau 18. Il en ressort :

- ◆ qu'en termes d'accessibilité (lisibilité et facilité de renseignement), cinq éléments sont jugés à la fois peu lisibles et difficiles à renseigner (notes supérieures à 2,5 pour chacun des critères²⁷) :
 - répartition par nature de dette (respectivement 3,2 et 2,8) ;
 - répartition des emprunts par structure de taux (respectivement 2,8 et 2,8) ;
 - équilibre des opérations financières – dépenses (respectivement 4,0 et 4,0) ;
 - équilibre des opérations financières – recettes (respectivement 4,0 et 4,0) ;
 - état du personnel au 31/12/N (respectivement 2,67 et 2,67) ;
- ◆ qu'en termes de pertinence (fiabilité de l'information et utilité générale), sept éléments sont jugés peu fiables et peu utiles (notes supérieures à 2,5 pour chacun des critères²⁸) :
 - équilibre des opérations financières – dépenses (respectivement 3,25 et 3,75) ;
 - équilibre des opérations financières – recettes (respectivement 3,25 et 3,75) ;
 - état du personnel au 31/12/N (respectivement 2,67 et 2,67²⁹) ;
 - état relatif aux ressources et dépenses de la formation professionnelle des jeunes (respectivement 2,67 et 2,67) ;
 - SRV - Volet 1 : Budget (respectivement 3,0 et 2,75) ;
 - SRV - Volet 2 : Compte d'exploitation (respectivement 3,0 et 3,0) ;
 - SRV - Volet 3 : Patrimoine (respectivement 3,0 et 3,0).

De façon plus générale, l'analyse menée par les régions a conduit à cinq conclusions permettant d'identifier des évolutions possibles dans le contenu, la présentation et l'ordonnancement des annexes du CA :

- ◆ **le lien entre l'annexe et l'état financier doit rester étroit.** En comptabilité, une annexe est un document joint au bilan ou au compte de résultat qui en explique le détail et les variations d'un exercice à l'autre. Il s'agit donc d'un document qui vient apporter une information plus précise que ne le font les états financiers au sens strict. Pour autant, l'association a estimé que les annexes se détachent de cette vision et sont parfois trop indirectement rattachées aux comptes de la collectivité. L'annexe sur le personnel en est un exemple emblématique et son utilité se pose alors que la collectivité réalise déjà un bilan social ;
- ◆ **le détail le plus fin ne donne pas forcément l'information la plus utile et lisible.** Beaucoup d'annexes sont établies « ligne à ligne » et peuvent comporter jusqu'à près de cent pages, comme l'annexe sur la subvention globale. L'intérêt d'aller dans ce degré de

²⁷ Trois éléments sont jugés seulement peu lisibles (état des contrats de partenariat public-privé noté 2,67 ; emploi des crédits communautaires dans le cadre de la subvention globale noté 2,75 ; fonds reçus et reversés par le délégataire (crédits de paiement) noté 2,67) et six difficiles à renseigner (détail des opérations pour compte de tiers noté 2,67 ; autorisations de programme noté 2,75 ; autorisations d'engagement noté 2,75 ; état relatif aux ressources et dépenses de la formation professionnelle des jeunes noté 2,67 ; liste des organismes dans lesquels la région a pris un engagement financier noté 2,75 ; liste des subventions versées par la région aux communes noté 3,33 ; SRV - Volet 2 : Compte d'exploitation noté 2,75).

²⁸ Un élément est jugé seulement peu fiable (liste des concours attribués à des tiers noté 3,0) et quatre peu utiles (répartition des emprunts par structure de taux noté 2,60 ; état des recettes grevées d'une affectation spéciale noté 2,75 ; liste des organismes dans lesquels la région a pris un engagement financier noté 2,75 ; liste des subventions versées par la région aux communes noté 3,67).

²⁹ L'équilibre des opérations financières – dépenses, l'équilibre des opérations financières – recettes et l'état du personnel au 31/12/N sont donc jugés à la fois peu lisibles, difficiles à renseigner, peu fiables et peu utiles.

Annexe I

détail dans une annexe du compte administratif n'est pas évident³⁰. Ainsi l'annexe précitée n'offre aucune lisibilité sur l'emploi et le suivi de cette subvention globale. La transparence, objectif nécessaire, n'est donc pas forcément mieux assurée par l'information la plus détaillée ;

- ◆ **les redondances d'information doivent être évitées.** Les régions ayant participé à ce travail estiment que de nombreuses annexes, notamment les annexes de dette, contiennent des informations redondantes ;
- ◆ **le nombre d'annexes et le souci du contrôle doivent être maîtrisés face à une tendance à l'inflation.** L'association des régions de France constate ainsi que tout transfert de compétences de l'État vers les régions s'accompagne de la création d'une annexe au compte administratif pour permettre au ministère concerné par la compétence transférée d'effectuer un suivi de sa mise en œuvre par les régions. Cette tendance apparaît doublement problématique :
 - elle alourdit le volume du compte administratif sans apporter de complément d'information essentiel ;
 - elle constitue par ailleurs une forme de contrôle de l'État sur une compétence transférée ;
- ◆ **l'ordre et la présentation des annexes peuvent être améliorés.** La présentation actuelle des annexes obéit à un classement entre annexes à caractère bilanciel, hors-bilanciel et autres informations qui ne permet pas de mettre en valeur des informations importantes. À titre d'exemple :
- ◆ l'annexe sur les décisions en matière de taux des contributions est la dernière annexe du compte administratif. Pour autant, selon, l'association, elle constitue plus qu'aucune autre le reflet d'une décision politique et devrait ainsi se trouver au début des annexes ;
- ◆ l'annexe offrant une présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes est jugée peu mise en valeur au milieu des autres annexes, au risque de ne pas être lue avec attention par une assemblée délibérante, alors qu'elle offre une information de synthèse de premier intérêt et qu'elle aurait à nouveau toute sa place dans les premières places de la liasse des annexes.

Sur la base du périmètre d'annexes commun aux instructions budgétaires et comptables examinées et à l'analyse conduite par l'ARF, des propositions de simplification des annexes sont récapitulées dans le tableau 19. Leur objectif est de simplifier le contenu et de mettre en valeur les informations importantes.

³⁰ Si de tels documents étaient simplifiés dans la présentation du compte financier, une présentation plus complète pourrait néanmoins être établie et conservée par les services financiers des collectivités territoriales et transmise à l'occasion de demandes spécifiques.

Tableau 18 : Évaluation des annexes budgétaires associées au compte administratif par les régions de France (novembre 2013)

Éléments présentés dans les annexes	Lisibilité de l'information	Facilité de renseignement	Fiabilité de l'information renseignée	Utilité générale de l'annexe
Détail des crédits de trésorerie	2,80	1,80	1,40	1,60
Répartition par nature de dette	3,20	2,80	2,20	1,80
Répartition des emprunts par structure de taux	2,80	2,80	2,20	2,60
Détail des opérations de couverture	1,75	2,25	1,50	1,75
Typologie de la répartition de l'encours	1,25	1,00	1,25	1,25
Remboursement anticipé d'un emprunt ou refinancement	1,50	1,75	1,25	1,50
Emprunts renégociés au cours de l'année	1,50	1,75	1,25	1,50
Méthodes utilisées	2,00	1,25	1,25	2,25
État des provisions constituées	1,75	1,75	1,50	1,50
État des charges transférées	2,00	2,00	2,00	2,00
Détail des opérations pour compte de tiers	2,00	2,67	1,67	2,33
État des prêts	1,25	1,25	1,50	1,25
Équilibre des opérations financières - dépenses	4,00	4,00	3,25	3,75
Équilibre des opérations financières - recettes	4,00	4,00	3,25	3,75
Services assujettis à la TVA	1,50	2,00	1,00	2,50
Services assujettis à la TVA - Détail fonctionnement	1,50	2,00	1,00	2,50
Services assujettis à la TVA - Détail investissement	1,50	2,00	1,00	2,50
Variation du patrimoine - entrées	1,33	1,33	1,33	1,67
Variation du patrimoine - sorties	1,33	1,33	1,33	1,67
État des opérations liées aux cessions	1,00	1,00	1,00	2,00
Variation du patrimoine - entrées (art. L300-5 du code de l'urbanisme)	1,50	1,50	1,50	1,50
Variation du patrimoine - sorties (art. L300-5 du code de l'urbanisme)	1,50	1,50	1,50	1,50
État des travaux en régie	1,00	1,00	1,00	1,00
Emprunts garantis	2,25	2,00	1,50	2,00
Calcul du ratio d'endettement	1,75	1,75	1,75	1,75
Liste des concours attribués à des tiers	1,50	3,00	3,00	2,50
État des contrats de crédit-bail	2,33	2,33	2,33	1,67
État des contrats de PPP	2,67	2,00	2,33	2,33
État des autres engagements donnés	2,00	2,00	2,00	2,00
État des engagements reçus	2,00	2,00	2,00	2,00

Annexe I

Éléments présentés dans les annexes	Lisibilité de l'information	Facilité de renseignement	Fiabilité de l'information renseignée	Utilité générale de l'annexe
Autorisations de programme	2,25	2,75	2,00	2,00
Autorisations d'engagement	2,25	2,75	2,00	2,00
État des recettes grevées d'une affectation spéciale	2,50	2,00	2,00	2,75
État du personnel au 31/12/N	2,67	2,67	2,67	2,67
Actions de formation des élus au 31/12/N	1,33	1,33	1,33	1,33
État relatif aux ressources et dépenses de la formation professionnelle des jeunes	2,00	2,67	2,67	2,67
Liste des organismes dans lesquels la région a pris un engagement financier	2,50	2,75	2,00	2,75
Liste des subventions versées par la région aux communes	2,33	3,33	2,00	3,67
Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la Région	2,00	2,00	2,00	2,00
Liste des établissements publics créés	2,00	2,00	2,00	2,00
Liste des services individualisés dans un budget annexe	2,00	2,00	2,00	2,00
Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes	1,67	1,33	1,33	1,67
Liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe	1,00	1,00	1,00	1,50
SRV - Volet 1 : Budget	1,75	2,50	2,50	2,75
SRV - Volet 2 : Compte d'exploitation	2,50	2,75	2,75	3,00
SRV - Volet 3 : Patrimoine	2,00	2,50	2,50	3,00
Emploi des crédits communautaires dans le cadre de la subvention globale	2,75	2,50	2,50	2,50
Fonds reçus et reversés par le délégataire (crédits paiement)	2,67	2,33	2,33	2,33
Compte d'emploi du fonds commun des services d'hébergement	1,00	1,00	1,00	1,00
Taux des contributions	2,00	1,75	1,75	1,75

Source : Association des régions de France, novembre 2013 (1 : meilleure note).

Tableau 19 : Simplifications potentielles des annexes soumises à avis des différents acteurs impliqués

Nomenclature en vigueur dans l'instruction M. 14	Intitulé de l'annexe	Proposition
A1.2	État de la dette Répartition par nature de dette	<p>Partie ÉLÉMENTS DU BILAN</p> <p>Simplification en ne conservant que les informations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ organisme prêteur ou chef de file ; ▪ date de signature ; ▪ devise ; ▪ catégorie d'emprunt ; ▪ nominal ; ▪ capital restant dû ; ▪ durée résiduelle ; ▪ type de taux ; ▪ index ; ▪ niveau du taux ; ▪ profil d'amortissement ; ▪ annuité ; ▪ ICNE.
A1.3	État de la dette Répartition des emprunts par structure de taux	<p>Suppression car redondante avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A1.2 État de la dette - Répartition par nature de dette ; ▪ A1.5 État de la dette - Détail des opérations de couverture.
A1.5	État de la dette Détail des opérations de couverture	<p>Recentrage sur les informations clés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ en supprimant les informations relatives au montant initial ; ▪ en supprimant les informations relatives aux dates de règlement ; ▪ en supprimant les informations relatives au montant des commissions et des primes ; ▪ en limitant l'information sur les charges et produits au seul exercice écoulé.

Annexe I

A6.2.1	États des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA - Fonctionnement	Conservation de la seule vue d'ensemble.
A6.2.2	États des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA - Investissement	
A9.1	Variation du patrimoine (article R. 2313-3 du CGCT) - Entrées	Simplification par fusionnement des deux parties autour des rubriques suivantes : <ul style="list-style-type: none"> ▪ désignation ; ▪ valeur d'acquisition ; ▪ durée d'amortissement ; ▪ cumul d'amortissement ; ▪ prix de cession ; ▪ plus ou moins-value.
A9.2	Variation du patrimoine (article R. 2313-3 du CGCT) - Sorties	
Partie ENGAGEMENTS HORS BILAN		
B1.1	État des emprunts garantis par la commune ou l'établissement	Suppression de la colonne relative au taux initial (taux, index, taux actuariel).
B1.4	État des contrats de partenariat public-privé	Suppression
B1.7	Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions	Simplification : <ul style="list-style-type: none"> ▪ en ne présentant qu'un état de synthèse pour les personnes de droit public d'une part et les personnes de droit privé d'autre part ; ▪ en ne détaillant les concours qu'au-delà d'un montant correspondant à un pourcentage (cf. <i>infra</i>) du montant total des concours.
B1.5	État des autres engagements donnés	Ne détailler les concours que s'ils sont supérieurs à 5 % du montant total des concours.
B1.6	État des engagements reçus	Suppression
B2.1	État des autorisations de programme et des crédits de paiement afférents	Suppression
B2.2	État des autorisations d'engagement et des crédits de paiement afférents	Suppression
Partie AUTRES ÉLÉMENTS D'INFORMATION		
C2	Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier	Fusion et recentrage autour des rubriques suivantes : <ul style="list-style-type: none"> ▪ nom de l'organisme ; ▪ nature juridique ou raison sociale ; ▪ nature de l'engagement ou mode de financement ;
C3.1	Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement	

Annexe I

C3.2	Liste des établissements publics créés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ montant ; ▪ date de l'engagement ; ▪ régime fiscal (si pertinent).
C3.3	Liste des services individualisés dans un budget annexe	Suppression
C3.4	Liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe	Suppression
C3.6	Identification des flux croisés	Suppression

Source : Mission.

2.2.2. Plus d'une quinzaine de simplifications peuvent être apportées aux annexes du futur compte financier pour un gain d'une centaine de pages

Les propositions identifiées ont été soumises aux différents acteurs concernés :

- ◆ au titre du contrôle de légalité, à la préfecture des Hauts-de-Seine ;
- ◆ au titre des comptables publics :
 - à l'association des comptables publics ;
 - à différents comptables publics :
 - comptables publics de la commune de Beaune (21) et de la communauté d'agglomération Beaune Côte et Sud (21) ;
 - délégation Île-de-France relatives aux comptables des trésoreries d'Évry Municipale (91) et de Puteaux Municipale (92) ;
 - payeur départemental du Rhône (69) ;
 - comptables publics des communes de Luzillat (63) et Pont-du-Château (63) ;
- ◆ au titre des ordonnateurs :
 - directement aux communes de Beaune (21), Charleville-Mézières (08) et Marnaz (74) ;
 - indirectement par l'intermédiaire d'un questionnaire électronique à l'ensemble des collectivités membres de l'association des petites villes de France (APVF³¹), de l'assemblée des communautés de France (AdCF³²) et de France urbaine³³. L'association des maires de France (AMF), sollicitée par la mission, n'a pas répondu.

Les évolutions retenues sont présentées dans le présent paragraphe.

La présentation croisée par fonction, jugée très volumineuse, doit se limiter à la vue d'ensemble. Elle contient actuellement :

- ◆ une vue d'ensemble, souvent détaillée jusqu'au sous-article ou sous-sous-article des comptes (cas de la ville de Sceaux et de la ville de Nantes³⁴ par exemple) ;
- ◆ une présentation détaillée par fonction.

Cette annexe est disproportionnée par rapport à son utilité :

- ◆ elle mobilise les agents sur un temps important selon les collectivités territoriales sollicitées ;
- ◆ les logiciels comptables des collectivités territoriales peuvent ne pas être suffisamment adaptés pour traiter facilement cette information ;
- ◆ les informations peuvent être consultées dans leur détail à la demande auprès des services financiers sans qu'il soit nécessaire de les faire systématiquement figurer dans le compte administratif.

³¹ L'association des petites villes de France fédère les petites villes de 2 500 à 25 000 habitants. Elle compte 1 200 communes adhérentes.

³² L'assemblée des communautés de France est la fédération nationale des élus de l'intercommunalité. Elle fédère 1 241 intercommunalités, dont 10 métropoles et plus de 200 agglomérations organisées sous forme de communautés d'agglomération ou communautés urbaines.

³³ France urbaine, née de la fusion de l'association des maires de grandes villes de France et de l'association des communautés urbaines de France, regroupe les élus des métropoles, des grandes communautés et des villes centres ou périphériques. Elle compte 97 membres.

³⁴ Consulté en ligne par la mission : https://www.nantes.fr/files/live/sites/nantesfr/files/PDF/Publications/02-VDN/Administration/Rapport%20Annuel/2015/ca_m14_2015.pdf.

Annexe I

Il ressort des consultations que le maintien de la seule vue d'ensemble par fonctions à un chiffre (pas de sous-fonction) et chapitres à deux chiffres (sauf exceptions comptables listées) semble répondre au besoin. Le tableau 21 récapitule le format de cette annexe. Il présente d'abord la section d'investissement puis la section de fonctionnement.

Pour les collectivités qui votent leur budget par fonction³⁵ (cf. tableau 20 pour la présentation des fonctions), une telle simplification demeure possible car la présentation croisée par nature pourra également se limiter à une vue d'ensemble par chapitre.

Tableau 20 : Les codes fonctionnels

Fonction	Instruction budgétaire et comptable			
	M. 14	M. 52	M. 57	M. 71
Fonction 01	Opérations non ventilables	Opérations non ventilables	Opérations non ventilables	Opérations non ventilables
Fonction 0	Services généraux des administrations publiques locales	Services généraux	Services généraux	Services généraux
Fonction 1	Sécurité et salubrité publique	Sécurité	Sécurité	Formation professionnelle et apprentissage
Fonction 2	Enseignement - formation	Enseignement	Enseignement, formation professionnelle et apprentissage	Enseignement
Fonction 3	Culture	Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Culture, sports et loisirs
Fonction 4	Sport et jeunesse	Prévention médico-sociale	Santé et action sociale	Santé et action sociale
Fonction 5	Intervention sociale et santé	Action sociale	Aménagement des territoires et habitat	Aménagement des territoires
Fonction 6	Famille	Réseaux et infrastructures	Action économique	<i>Fonction en réserve</i>
Fonction 7	Logement	Aménagement et environnement	Environnement	Environnement
Fonction 8	Aménagement des services urbains, environnement	Transports	Transports	Transports
Fonction 9	Action économique	Développement économique	<i>Fonction en réserve</i>	Action économique

Source : Instructions budgétaires et comptables citées ; mission.

³⁵ C'est notamment le cas de la quasi-totalité des régions.

Annexe I

Tableau 21 : Présentation croisée par fonction – Vue d'ensemble

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
Total													
Dépenses réelles													
<i>Chap. / Art.</i>	<i>Libellé</i>												
010	Stocks												
020	Dépenses imprévues												
10	Dotations, fonds divers et réserves												
13	Subventions d'investissement												
16	Emprunts et dettes assimilées												
18	Compte de liaison : affectation (BA, régie)												
20	Immobilisations incorporelles												
204	Subventions d'équipement versées												
21	Immobilisations corporelles												
22	Immobilisations reçues en affectation												
23	Immobilisations en cours												
26	Participations et créances rattachées												

Annexe I

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
27	Autres immobilisations financières												
	Opérations d'équipement												
	Numéro librement défini par la collectivité												
	Opérations pour compte de tiers												
45	Comptabilité distincte rattachée												
	Dépenses d'ordre												
040	Opérations d'ordre de transfert entre section												
041	Opérations patrimoniales												
28	Amortissements des immobilisations												
	001 Solde d'exécution reporté de N-1												
Recettes													
Total													
Recettes réelles													
<i>Chap. / Art.</i>	<i>Libellé</i>												
010	Stocks												
024	Produits des cessions d'immobilisations												
10	Dotations, fonds divers et réserves												
13	Subventions d'investissement												

Annexe I

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
16	Emprunts et dettes assimilées												
18	Compte de liaison : affectation (BA, régie)												
20	Immobilisations incorporelles												
204	Subventions d'équipement versées												
21	Immobilisations corporelles												
22	Immobilisations reçues en affectation												
23	Immobilisations en cours												
26	Participations et créances rattachées												
27	Autres immobilisations financières												
	Opérations pour compte de tiers												
45	Comptabilité distincte rattachée												
	Recettes d'ordre												
021	Virement de la section de fonctionnement												
040	Opérations d'ordre de transfert entre												

Annexe I

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
	section												
041	Opérations patrimoniales												
001	Solde d'exécution reporté de N-1												
FUNCTIONNEMENT													
Dépenses													
Dépenses réelles													
<i>Chap. / Art.</i>	<i>Libellé</i>												
011	Charges à caractère général												
012	Charges de personnel et frais assimilés												
014	Atténuations de produits												
65	Autres charges de gestion courante												
656	Frais de fonctionnement des groupes d'élus												
66	Charges financières												
67	Charges exceptionnelles												
68	Dotations aux provisions (semi-budgétaires)												
Dépenses d'ordre													
022	Dépenses imprévues												
023	Virement à la section d'investissement												

Annexe I

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
042	Opérations d'ordre de transfert entre sections												
043	Opérations d'ordre à l'intérieur de la section de fonctionnement												
002	Déficit de fonctionnement reporté												
Recettes													
Recettes réelles													
<i>Chap. / Art.</i>	<i>Libellé</i>												
013	Atténuations de charges												
70	Produits des services, du domaine et ventes diverses												
73	Impôts et taxes												
74	Dotations, subventions et participations												
75	Autres produits de gestion courante												
76	Produits financiers												
77	Produits exceptionnels												
78	Reprises sur provisions (semi-budgétaires)												
Recettes d'ordre													

Annexe I

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
042	Opérations d'ordre de transfert entre sections												
043	Opérations d'ordre à l'intérieur de la section de fonctionnement												
002	Déficit de fonctionnement reporté												

Source : instructions budgétaires et comptables ; mission.

Annexe I

Les annexes patrimoniales³⁶ peuvent également être simplifiées et allégées dans la mesure où les réponses obtenues montrent :

- ◆ que les annexes B1.2 « état de la dette - répartition par nature de dette », B1.3 « état de la dette - répartition des emprunts par structure de taux » et B1.5 « état de la dette - détail des opérations de couverture » peuvent être revues sans perte d'information :
 - **en simplifiant l'annexe B1.2** autour des informations mentionnées ci-dessous (cf. tableau 22) dans la mesure où sa lisibilité est jugée compliquée en raison du nombre d'informations qu'elle contient, dont certaines sont également présentes en annexe B1.3 et B1.4 (typologie de la répartition de l'encours) :
 - organisme prêteur ou chef de file ;
 - date de signature ;
 - devise ;
 - catégorie d'emprunt ;
 - nominal ;
 - capital restant dû ;
 - durée résiduelle ;
 - type de taux ;
 - index ;
 - niveau du taux ;
 - profil d'amortissement ;
 - annuité ;
 - intérêts courus non échus (ICNE) ;
 - **en supprimant l'annexe B1.3** dont les informations sont jugées redondantes avec les annexes B1.2, qui fait référence à la « Charte Gissler » (cf. encadré 1) comme elle, et B1.5 ;
 - **en simplifiant l'annexe B1.5 :**
 - en limitant l'information sur les charges et produits au seul exercice écoulé, l'historique de ces informations n'ayant que peu d'intérêt dans la mesure où le principe d'une couverture est d'être le plus souvent perdant mais sécurisé ;
 - en supprimant la colonne relative à la périodicité de règlement des intérêts qui est une donnée jugée secondaire ;
- ◆ que **l'annexe B7.1 « état des emprunts garantis » comporte des informations relatives au taux initial (taux, index, taux actuariel) des emprunts qui peuvent être supprimées** car elles sont jugées inutiles et ne mettent pas en évidence le risque encouru en terme de capital à rembourser ;
- ◆ que **l'annexe B8.1.1 « liste des concours attribués à des tiers »** présente un niveau de détail jugé excessif pour des informations qui sont généralement publiées sur le site de chaque collectivité. Cette annexe se présente sous la forme de crédits votés dans le budget primitif alors que toutes les subventions ne sont pas automatiquement prévues au moment de celui-ci. Tout en conservant la distinction entre personnes de droit public et de droit privé (cf. tableau 23), **cette annexe peut donc être allégée et son contenu amélioré :**
 - en ne détaillant individuellement que les subventions ou concours en numéraire supérieurs à 23 000 € (seuil de réalisation obligatoire d'une convention³⁷) et les prestations en nature ;

³⁶ Formulation issue de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

Annexe I

- en ne présentant que le total cumulé des concours ou subventions en numéraire inférieurs à 23 000 € ;
 - en présentant les crédits réels versés dans l'année et non pas ceux du BP ;
 - la suppression de cette annexe a aussi été évoquée en raison d'une utilité réelle qui semble discutable, et pourrait être envisagée lors de l'expérimentation de mise en œuvre du CFU ;
- ◆ les états présentés dans les **annexes B10** « liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier », **B11.1** « liste des organismes de regroupement » et **B11.2** « liste des établissements publics créés » sont estimés très proches dans leur contenu. Il semble alors opportun de **regrouper ces trois annexes pour ne plus en former qu'une** autour des rubriques suivantes (cf. tableau 24 pour les explications précises) :
- nom de l'organisme ;
 - nature juridique ou raison sociale ;
 - nature de l'engagement ou mode de financement ;
 - montant ;
 - date de l'engagement ;
 - régime fiscal (si pertinent) ;
- ◆ qu'il est jugé opportun de **fusionner les annexes B12.1 et B12.2** « variation du patrimoine – entrées/sorties », qui sont très proches et constituent les deux volets d'un même sujet, tout en concentrant l'information donnée sur un nombre limité mais suffisant de données (cf. tableau 25) :
- désignation ;
 - valeur d'acquisition ;
 - durée d'amortissement ;
 - cumul d'amortissement ;
 - prix de cession ;
 - plus ou moins-value ;
 - la suppression de ces annexes B12.1 et B12.2 a aussi été évoquée, notamment parce que le comptable public produit tous les deux ans un état de l'actif complet, et pourrait être envisagée lors de l'expérimentation de mise en œuvre du CFU ;

Tout comme pour les annexes patrimoniales, l'organisation et le contenu des annexes de la partie « autres éléments d'information » ont également fait l'objet de propositions d'évolutions recueillant un assentiment général :

- ◆ pour **ne conserver que les seules vues d'ensemble** en ce qui concerne :
- les **annexes D2.1 et subséquentes** relatives aux services assujettis à la TVA. L'utilité de cette annexe qui permet d'opérer un suivi analytique pour les opérations n'ayant pas donné lieu un budget annexe spécifique n'est pas remise en question, mais pour autant le niveau de détail est excessif et dans la réalité les états détaillés ne sont pas toujours renseignés ;
 - les **annexes D13.1 et D13.2** « états de la répartition de la TEOM – investissement/fonctionnement », pour les mêmes raisons de simplicité que pour les services assujettis à la TVA ;

³⁷ La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 sur les relations administrations-citoyens prévoit que l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 précise que l'obligation de conclure cette convention s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 €.

Annexe I

- par ailleurs, compte tenu des retours obtenus au sujet de ces annexes (TVA et TEOM), leur suppression pure et simple pourrait également être envisagée lors de l'expérimentation de mise en œuvre du compte financier ;
- ◆ pour **transférer l'annexe D11 « présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes » au début des annexes** avec la présentation croisée par fonction en raison de son importance ;
- ◆ pour **transférer l'annexe D12 « décisions en matière de taux » dans la première partie du CFU relative aux informations générales**, au regard de l'utilité de ces informations dans le cadre du débat démocratique au sein de l'exécutif local et de l'information du public.

Enfin, les modalités de vote du budget, information aujourd'hui positionnée « pour mémoire³⁸ » dans la première partie du compte administratif relative aux informations générales, pourraient être transférées dans la dernière partie « arrêté et signatures » du compte financier.

Encadré 1 : La charte Gissler

La « charte Gissler » est une charte de bonne conduite établie entre quatre banques partenaires (Société Générale, Dexia, Crédit Agricole, BPCE) et les associations d'élus représentant les communes et les groupements de communes. La charte contient six engagements (quatre pour les banques et deux pour les collectivités locales) :

- les deux premiers engagements visent à fixer des limites en termes de risques « produits ». Les banques signataires renoncent à proposer aux collectivités locales des produits reposant sur certains indices à risques élevés (par exemple exclusion des produits financiers adossés à certains index, comme les indices relatifs aux matières premières, aux marchés d'actions, à la valeur de devises, etc.) et des produits avec effets de structure cumulatifs (snowball) ;
- le 3^e engagement a pour but de permettre une meilleure lisibilité et comparabilité des offres en imposant aux banques de présenter leurs produits selon une grille de classification commune (comprenant une hiérarchisation des risques en fonction des indices sous-jacents et des structures de produits par niveau de complexité) ;
- le 4^e engagement tend à la définition d'un contenu formalisé des offres commerciales. Les banques signataires, tout en reconnaissant le caractère de non-professionnel financier des collectivités locales, s'engagent à fournir une information commerciale la plus claire possible avec la fourniture d'analyses sur la structure du produit et des indices sous-jacents, de « stress scénarios », et de la valorisation des produits dérivés au 31 décembre de l'année N-1 au cours du 1^{er} trimestre de l'année N ;
- les 5^e et 6^e engagements sont des engagements à la charge des collectivités locales : ils visent à améliorer l'information donnée par l'exécutif à l'assemblée délibérante et à assurer une plus grande transparence, vis-à-vis des élus, des décisions prises par l'exécutif (avec notamment la présentation par l'exécutif d'un rapport annuel sur la politique menée par la collectivité locale en matière de gestion de la dette).

Source : Revue Banque ; mission.

³⁸ Tel qu'indiqué dans la maquette de compte administratif de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

Annexe I

Tableau 22 : Annexe B1.2 « État de la dette - Répartition par nature de dette » simplifiée

N°	Organisme prêteur ou chef de file	Date de signature	Devise	Catégorie d'emprunt	Nominal	Capital restant dû	Durée résiduelle	Taux d'intérêt			Profil d'amortissement	Annuité (capital + charges d'intérêt)	ICNE
								Type de taux	Index	Niveau du taux			
163 - Emprunts obligataires													
...													
164 - Emprunts autres d'établissements de crédits													
...													
165 - Dépôts et cautionnements reçus													
...													
167 - Emprunts et dettes assortis de conditions particulières													
...													
168 - Emprunts et dettes assimilés													
...													

Source : instructions budgétaires et comptables ; mission.

Tableau 23 : Annexe B8.1.1 « liste des concours attribués à des tiers » simplifiée

Nom des bénéficiaires	Montant du fonds de concours ou de la subvention (numéraire)	
	Personnes de droit privé	Prestations en nature
Associations		
(1) Détail de chaque bénéficiaire si concours ou subvention > 23 000 €	€	
(2) Détail de chaque bénéficiaire si prestation en nature	€	Types de prestation à préciser pour chacune
(3) Total cumulé des concours ou subventions en numéraire inférieurs à 23 000 €	€	
Entreprises		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Personnes physiques		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Autres		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Personnes de droit public		
État		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Régions		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Départements		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Communes		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Établissements publics (EPCI, EPA, EPIC, etc.)		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Autres		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Total général	€	€

Source : instructions budgétaires et comptables ; mission.

Annexe I

Tableau 24 : Tableau issu de la fusion des annexes B10, B11.1 et B11.2

Nature juridique ou raison sociale ³⁹	Nom de l'organisme	Nature de l'engagement ou mode de financement ou nature de l'activité ⁴⁰	Date de l'engagement ou de l'adhésion ⁴¹	Montant	Régime fiscal (si pertinent ⁴²)

Source : instructions budgétaires et comptables ; mission.

³⁹ Dans cette colonne, faire figurer les informations :

- ◆ de la colonne « nature juridique » de l'annexe C2 « Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier », par exemple : association ; société anonyme ; société à responsabilité limitée ; société civile ; comité d'établissement ; fondation ; société anonyme coopérative de production de HLM ; société civile coopérative de construction ; société civile immobilière ; société de construction-vente ; société en commandite par actions ; société en nom collectif ; société par actions simplifiée ; société par actions simplifiées à associé unique ; syndicat de copropriété ;
- ◆ du type d'organisme de l'annexe C3.1 « Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement » : syndicats mixtes (article L. 5721-2 du CGCT), EPCI et autres organismes de regroupement ;
- ◆ de la catégorie d'établissement de l'annexe C3.2 « Liste des établissements publics créés », par exemple : centre communal d'action sociale (CCAS), établissement public de coopération culturelle (EPCC), caisse des écoles (CDE), régie, etc.

⁴⁰ Dans cette colonne, faire figurer les informations :

- ◆ de la colonne « nature de l'engagement » de l'annexe C2 « Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier » : délégation de service public (préciser la nature de la délégation : concession, affermage, régie intéressée, etc.) ; détention d'une part du capital ; garantie ou cautionnement d'un emprunt ; subventions supérieures à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme ; autres ;
- ◆ de la colonne « mode de financement » de l'annexe C3.1 « Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement » : TPZ, TPU, TPU + fiscalité additionnelle ou sans fiscalité propre ;
- ◆ de la colonne « nature de l'activité » de l'annexe C3.2 « Liste des établissements publics créés » : SPA ou SPIC.

⁴¹ Dans cette colonne, faire figurer les informations :

- ◆ de la colonne « date de la décision » de l'annexe C2 « Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier » ;
- ◆ de la colonne « date d'adhésion » de l'annexe C3.1 « Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement » ;
- ◆ relatives à la date de délibération se trouvant dans la colonne « numéro et date de délibération » de l'annexe C3.2 « Liste des établissements publics créés. »

⁴² Ne concerne que les établissements publics créés de l'annexe C3.2 en intégrant les informations de la colonne « TVA (oui/non) » de cette annexe.

Annexe I

Tableau 25 : Tableau issu de la fusion des annexes B12.1 et B12.2

Opérations	Date	Désignation du bien	Valeur d'acquisition	Cumul des amortissements	Prix de cession	Plus ou moins-value
Acquisitions à titre onéreux						
.../...						
Acquisitions à titre gratuit						
.../...						
Mise à disposition						
.../...						
Affectation						
.../...						
Mises en concession ou affermage						
.../...						
Divers						
.../...						
SOUS-TOTAL ACQUISITIONS						
Cessions à titre onéreux						
.../...						
Cessions à titre gratuit						
.../...						
Mise à disposition						
.../...						
Affectation						
.../...						
Mises en concession ou affermage						
.../...						
Mise à la réforme						
.../...						
Divers						
.../...						
SOUS-TOTAL CESSIONS						

Source : instructions budgétaires et comptables ; mission.

Annexe I

La mission a conduit une analyse des comptes administratifs de quatre collectivités territoriales afin de mesurer l'impact des évolutions présentées *supra* en termes de réduction du nombre de pages :

- ◆ l'ex-région Picardie (1 925 000 habitants, 3 départements) ;
- ◆ le département des Landes (400 000 habitants, 330 communes) ;
- ◆ Bordeaux métropole en Gironde (761 000 habitants, 28 communes) ;
- ◆ la ville de Vesoul en Haute-Saône (17 000 habitants).

Il en ressort (cf. tableau 26) :

- ◆ un « allègement » moyen des annexes du CFU par rapport au compte administratif de l'ordre de 107 pages ;
- ◆ avec un allègement minimum pour la région Picardie (92 pages) ;
- ◆ avec un allègement maximum pour la communauté urbaine de Bordeaux (139 pages).

Tableau 26 : Gain (en nombre de pages) des mesures de simplification des annexes du CFU

Annexe	Picardie	Landes	Bordeaux métropole	Vesoul
Conservation de la seule vue d'ensemble de la présentation croisée	43	60	117	93
Suppression annexe B1.3	1	1	1	2
Conservation de la seule vue d'ensemble de l'annexe D2.1	8	S.O.	15	S.O.
Simplification annexe B8.1.1	40	42	6	2
Conservation de la seule vue d'ensemble de l'annexe D13.1 et D13.2	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.
Suppression annexe D10	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.
Total	92	103	139	97

Source : Mission ; comptes administratifs 2015 des collectivités mentionnées.

Cette analyse illustre uniquement le gain en nombre de pages et non l'amélioration de la présentation de l'information. Elle est néanmoins révélatrice des effets les plus directs et les plus concrets à attendre d'une telle simplification.

Intégrant l'ensemble des remarques formulées, tant par le travail d'analyse de l'ARF que par les collectivités consultées, la liste des annexes du futur compte financier figure au tableau 27. Cette table des matières présente à la fois la nomenclature établie par la mission pour la maquette (colonne de gauche) et la nomenclature issue de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

Le tableau 28 récapitule pour sa part les annexes actuellement existantes qui disparaissent.

Annexe I

Tableau 27 : Sommaire des annexes du CFU

Annexe	Intitulé	Nomenclature actuelle (M. 57)
A. Présentation croisée et agrégée		
A1	Présentation croisée, vue d'ensemble (investissement/fonctionnement)	A1 / A2
A2	Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes	D11
B. Annexes patrimoniales		
B1.1	État de la dette - Détail des crédits de trésorerie	B1.1
B1.2	État de la dette - Répartition par nature de dette	B1.2
B1.3	État de la dette - Typologie de la répartition de l'encours	B1.4
B1.4	État de la dette - Détail des opérations de couverture	B1.5
B1.5	État de la dette - Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement	B1.6
B1.6	État de la dette - Emprunts renégociés au cours de l'année N	B1.7
B1.7	État de la dette - Dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme	B1.8
B1.8	État de la dette - Autres dettes	B1.9
B2	Méthodes utilisées pour les amortissements	B2
B3.1	État des provisions	B3.1
B4	État des charges transférées	B4
B5	Détail des opérations pour le compte de tiers	B5
B6.1	État des emprunts garantis	B7.1
B6.2	Calcul du ratio d'endettement relatif aux emprunts garantis	B7.2
B7.1	Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions	B8.1.1
B7.2	État des contrats de crédit-bail	B8.2
B7.3	État des contrats de partenariat public-privé	B8.3
B7.4	État des autres engagements donnés	B8.4
B7.5	État des engagements reçus	B8.5
B8	État du personnel	B9
B9	Liste des organismes auxquels la collectivité participe	B10 B11.1 / B11.2
B10	Liste des services individualisés dans un budget annexe	B11.3
B11	Variation du patrimoine (entrées/sorties)	B12.1 / B12.2
B12	État des travaux en régie	B14
C. Annexes budgétaires		
C1.1	Équilibre budgétaire - dépenses	C1.1
C1.2	Équilibre budgétaire - recettes	C1.2
C2.1	Situation des autorisations de programme	C2.1
C2.2	Situation des autorisations d'engagement	C2.2
D. Autres éléments d'information		
D1	État des recettes grevées d'une affectation spéciale	D1
D2	Services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe - vue d'ensemble	D2.2.1
D3.1	Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Entrées	D4.1
D3.2	Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Sorties	D4.2
D4	Identification des flux croisés	D10
D5	États de la répartition de la TEOM - vue d'ensemble	D13.1 / D13.2
E. Annexes spécifiques à chaque type de collectivité territoriale		
Cf. § 2.2.1.1 (tableaux) pour le détail des annexes propres à chaque collectivité ⁴³		

⁴³ Ont toutefois été intégrés dans les annexes communes :

- ◆ la variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) et les états de la répartition de la TEOM qui sont communs à trois types de collectivité sur quatre (communes, métropoles et collectivités territoriales uniques, départements) ;
- ◆ l'identification des flux croisés qui est commune à deux types de collectivités (communes et métropoles et collectivités territoriales uniques).

Annexe I

Annexe	Intitulé	Nomenclature actuelle (M. 57)
F. Modalités de vote du budget		
F1	Modalités de vote du budget	Partie I / B

Source : Mission.

Tableau 28 : Annexes existantes⁴⁴ qui disparaissent dans le projet de compte financier

Annexe	Intitulé	Motif
A1.01	Opérations non ventilables	Suppression
A1.900	Fonction 0 - Services généraux	Suppression
A1.900-5	Fonction 0-5 - Gestion des fonds européens	Suppression
A1.901	Fonction 1 - Sécurité	Suppression
A1.902	Fonction 2 - Enseignement, formation professionnelle et apprentissage	Suppression
A1.903	Fonction 3 - Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Suppression
A1.904	Fonction 4 - Santé et action sociale (hors RSA)	Suppression
A1.904-4	Fonction 4-4 - RSA	Suppression
A1.905	Fonction 5 - Aménagement des territoires et habitat	Suppression
A1.906	Fonction 6 - Action économique	Suppression
A1.907	Fonction 7 - Environnement	Suppression
A1.908	Fonction 8 - Transports	Suppression
A2.01	Opérations non ventilables	Suppression
A2.930	Fonction 0 - Services généraux	Suppression
A2.930-5	Fonction 0-5 - Gestion des fonds européens	Suppression
A2.931	Fonction 1 - Sécurité	Suppression
A2.932	Fonction 2 - Enseignement, formation professionnelle et apprentissage	Suppression
A2.933	Fonction 3 - Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Suppression
A2.934	Fonction 4 - Santé et action sociale (hors APA et RSA/Régularisation de RMI)	Suppression
A2.934-3	Fonction 4-3 - APA	Suppression
A2.934-4	Fonction 4-4 - RSA/Régularisation de RMI	Suppression
A2.935	Fonction 5 - Aménagement des territoires et habitat	Suppression
A2.936	Fonction 6 - Action économique	Suppression
A2.937	Fonction 7 - Environnement	Suppression
A2.938	Fonction 8 - Transports	Suppression
B1.3	État de la dette - Répartition par structure de taux	Suppression
B10	Liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier	Fusion dans la nouvelle annexe B9 « Liste des organismes auxquels la collectivité participe »
B11.1	Liste des organismes de regroupement	
B11.2	Liste des établissements publics créés	
D2.2.2	Services assujettis à la TVA - Détail investissement	Suppression
D2.2.3	Services assujettis à la TVA - Détail fonctionnement	Suppression
D13.1	États de la répartition de la TEOM - Investissement	Suppression
D13.2	États de la répartition de la TEOM - Fonctionnement	Suppression

Source : Mission.

⁴⁴ Telles que mentionnées dans le modèle de compte administratif par nature proposé sur le portail internet de l'État au service des collectivités territoriales, consultable à l'adresse suivante : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/m57/2017-m57-m57-nature-ca.pdf.

2.3. L'ensemble de ce travail conduit à une maquette qui pourra encore faire l'objet de modifications ultérieures

La version finale de la maquette proposée est présentée à l'annexe IV.

La mission considère cependant que le travail réalisé sur la maquette pourra être complété par la suite, en utilisant la méthode proposée par la mission. Cette méthode consiste à agréger des retours de terrain des services financiers des collectivités territoriales, du réseau des comptables publics et des autres acteurs concernés (juges des comptes, services préfectoraux) **afin de proposer des nouvelles améliorations de maquette visant à simplifier et clarifier la présentation comme le contenu du compte.**

Un tel travail pourra être continué par le comité de pilotage suggéré par la mission pour conduire la réforme.

L'expérimentation du compte financier permettra d'affiner et de compléter ce travail et de se prononcer sur quelques pistes complémentaires d'amélioration (hors annexes) suggérées à la mission mais que celle-ci a jugé prématuré de proposer. L'association des comptables publics (ACP⁴⁵) suggère de remplacer le tableau synthétique présentant la vue d'ensemble de l'exécution budgétaire par le tableau de la partie II-1 du compte de gestion, « *résultats budgétaires de l'exercice* » dans la mesure où elle le juge plus clair. Il semble préférable **de conserver le tableau synthétique mais de le simplifier au besoin en s'inspirant de la présentation du tableau II-1 du compte de gestion.**

L'association et certains comptables publics sollicités proposent également de remplacer le tableau présentant les résultats de l'exercice antérieur, issu du compte administratif, par le tableau de la partie II-2 du compte de gestion, intitulé « *résultat d'exécution du budget principal et du budget des services non personnalisés* ». **Le choix de ce tableau, moins complet mais plus lisible, devrait être fait, s'il est jugé pertinent, dans le cadre de l'expérimentation.**

Enfin, les services financiers rencontrés⁴⁶ par la mission comme l'ACP préconisent de **fusionner le détail de l'exécution budgétaire des sections de fonctionnement et d'investissement (partie « vote du budget ») avec le compte de résultat, dans la mesure où ils estiment cette information redondante.** Il s'agit d'une proposition conséquente sur laquelle le comité de pilotage de l'expérimentation pourra être amené à se prononcer. Par ailleurs, dans une même logique, l'ACP préconise de **fusionner le bilan avec la balance réglementaire des comptes du grand livre telle qu'elle figure dans la situation patrimoniale.** Cette proposition pourra également faire l'objet d'un arbitrage.

3. À terme et en lien avec le processus de certification des comptes, le CFU pourrait être constitué d'états financiers soumis à certification

La réforme du CFU pourrait s'articuler avec celle de **l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales.** Elle permettrait ainsi, une fois le projet de CFU intégré en phase d'expérimentation et la certification arrivée à maturité, de proposer aux collectivités territoriales qui le souhaitent une maquette de CFU intégrant la norme 1 relative aux états financiers soumis à certification produite par le CNoCP (cf. *infra*).

Cette réforme pourrait se faire sur plusieurs exercices budgétaires et plusieurs scénarios sont envisageables.

⁴⁵ Les personnes rencontrées par la mission n'engagent pas l'avis officiel de l'association.

⁴⁶ En particulier ceux des communes de Beaune (21), de Sceaux (92) et de l'agglomération Beaune, Côte et Sud.

3.1. L'expérimentation de la certification des comptes s'inscrit dans le processus d'harmonisation de la présentation comptable du secteur public et vise à garantir la fiabilité et la sincérité des comptes par rapport à la norme comptable

3.1.1. L'expérimentation de la certification doit permettre de vérifier la fiabilité et la sincérité des comptes des collectivités territoriales, et cherche à répondre à plusieurs intérêts

L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales est établie par l'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »).

L'article 110 énonce que « la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés. »

À l'issue d'un processus de sélection, 25 collectivités territoriales ont été retenues pour l'expérimentation par un arrêté du 10 novembre 2016 du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, du ministre de l'économie et des finances, du ministre de l'intérieur, du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics et de la secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales⁴⁷ (cf. tableau 29).

Tableau 29 : Liste des collectivités territoriales et groupements de collectivités admis à intégrer le dispositif de certification des comptes

Région administrative	Collectivités territoriales
Auvergne-Rhône-Alpes	Conseil départemental du Rhône
	Conseil départemental de la Savoie
Bourgogne-Franche-Comté	Communauté d'agglomération du Grand Dole
Bretagne	Syndicat départemental des énergies du Morbihan
Centre-Val de Loire	Commune d'Orléans
Corse	Communauté de communes de Calvi
Grand Est	Commune de Sarreguemines
	Communauté d'agglomération de Sarreguemines Confluences
Hauts-de-France	Conseil départemental de l'Aisne
	Commune de Péronne
	Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole
Île-de-France	Ville de Paris
	Commune de Bondy
	Commune de Sceaux
Normandie	Conseil départemental de l'Eure
Nouvelle-Aquitaine	Conseil départemental de la Dordogne
Occitanie	Métropole de Toulouse
	Commune de Montpellier
	Communauté d'agglomération de l'Albigeois

⁴⁷ Arrêté du 10 novembre 2016 fixant la liste des collectivités territoriales et groupements admis à intégrer le dispositif d'expérimentation de la certification de leurs comptes.

Annexe I

Région administrative	Collectivités territoriales
	Commune de Fournels
Pays de la Loire	Conseil régional des Pays de la Loire
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Commune de Cuers
Guadeloupe	Commune de Saint-Claude
La Réunion	Conseil régional de La Réunion
	Conseil départemental de La Réunion

Source : Mission, d'après l'arrêté du 10 novembre 2016 fixant la liste des collectivités territoriales et groupements admis à intégrer le dispositif d'expérimentation de la certification de leurs comptes.

Selon la direction du budget, « la certification est une mission d'audit externe des comptes qui consiste à exprimer une opinion sur la conformité des comptes au référentiel comptable qui leur est applicable. Cette opinion ne se limite pas à la régularité des comptes, elle conduit à se prononcer également sur leur sincérité, ce qui la distingue de la vérification⁴⁸. »

Le dossier de candidature à l'expérimentation, élaboré par la Cour des comptes, la DGCL et la DGFIP, établit également des précisions concernant la certification. Le dossier explique que la « certification n'a pas pour objet de donner une assurance absolue sur la fiabilité des comptes, mais uniquement raisonnable de ce qu'ils ne présentent aucune anomalie significative (...). La certification ne dispense pas les entités de prévoir les contrôles internes nécessaires à une information financière fiable (...).

La certification n'a pas non plus pour finalité de se prononcer sur la situation financière des entités concernées, ni sur la régularité et la performance de leur gestion au regard de l'image qu'en donnent leurs comptes annuels. Il ne s'agit pas davantage de réaliser un contrôle budgétaire ou de juger les comptes et de mettre en jeu la responsabilité du comptable sur la régularité formelle des opérations⁴⁹. »

On peut alors dégager cinq intérêts⁵⁰ auxquels la certification peut permettre de répondre :

- ◆ l'homogénéité des garanties de sincérité des comptes des grands organismes publics ;
- ◆ le renforcement du contrôle démocratique de la gestion publique locale ;
- ◆ le renforcement des garanties offertes aux financeurs de la collectivité ;
- ◆ l'optimisation de la gestion financière des ordonnateurs ;
- ◆ l'amélioration du partenariat entre les ordonnateurs et les comptables. Cette amélioration s'opère à travers la conduite du changement, par l'établissement d'un diagnostic commun puis la mise en place d'un plan d'action de certification des comptes. À ce titre, ordonnateur comme comptable seront amenés à répondre aux interrogations du certificateur.

3.1.2. La certification s'établit en plusieurs étapes qui conduisent à distinguer une phase de diagnostic global d'entrée et une phase d'accompagnement vers la production de comptes soumis à certification

Le dossier de candidature de l'expérimentation de la certification précise les deux étapes de l'expérimentation :

⁴⁸ Source : www.performance-publique.budget.gouv.fr, « La certification des comptes », mis à jour le 26 juin 2013, consulté le 09 février 2017.

⁴⁹ Cour des comptes, CRC, DGCL, DGFIP, « La certification des comptes des collectivités territoriales. Dossier de candidature ».

⁵⁰ Comité de fiabilisation des comptes locaux, *L'expérimentation des comptes publics locaux : enjeux et méthodes. Annexe*, décembre 2014, p. 1.

Annexe I

- ◆ l'accompagnement par les juridictions financières, de 2017 à 2019. La première année sera consacrée à établir un « *diagnostic global d'entrée* » sur les comptes 2016. Les années 2018-2019 seront consacrées à des audits ciblés ;
- ◆ la réalisation de certifications préparatoires par les commissaires aux comptes, de 2020 à 2023. Lors de cette deuxième étape, des commissaires aux comptes désignés par chaque collectivité territoriale à l'issue d'appels d'offre réaliseront des certifications préparatoires sur les comptes des exercices 2020, 2021 et 2022.

Les collectivités territoriales signeront des lettres de mission avec les commissaires aux comptes. Ces lettres établiront le niveau recherché d'assurance sur la fiabilité des comptes, par conséquent sur les modalités et l'intensité des vérifications à effectuer.

3.1.3. La certification des états financiers pourrait à terme concerner le compte financier unique

La certification des comptes porterait à la fois sur les comptes résultant de l'exécution du budget principal et des budgets annexes⁵¹.

La certification est circonscrite à une série d'états financiers formant un ensemble cohérent au regard des principes généraux comptables (bilan, compte de résultats, annexe⁵²).

Les états financiers à certifier au cours de l'expérimentation sont récapitulés au sein du tableau 30, tandis que le tableau 31 récapitule pour sa part les états financiers nécessaires au certificateur.

Dans la perspective de la mise en place du CFU, les états financiers à certifier pourraient être intégrés dans le CFU.

⁵¹ *Ibid.*, p. 6.

⁵² *Ibid.*, p. 6 et 7 : « À partir de la liste des états financiers actuellement produits chaque année par les comptables publics aux juridictions financières, la Cour des comptes et la direction générale des finances publiques ont proposé la définition d'une liste des états financiers qui seraient à soumettre par le comptable public au certificateur (cf. annexe n°1 de la présente note). En effet, l'article 18 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 confère l'exclusivité de la tenue des comptes au comptable public. Par voie de conséquence, les états financiers principaux (bilan et compte de résultat) sont élaborés par le comptable. Toutefois, ce dernier est tributaire de l'ordonnateur pour les écritures d'inventaire. De surcroît, les annexes, destinées à assurer la lisibilité des états financiers, sont composées d'états élaborés à la fois par le comptable et par l'ordonnateur. »

Annexe I

Tableau 30 : Liste des états financiers à certifier

États financiers élaborés par le comptable public		États financiers élaborés par l'ordonnateur	
États décrivant le bilan	Bilan synthétique	Annexe	Méthode utilisée pour les amortissements
	Bilan		État de la dette
États décrivant le compte de résultat	Compte de résultat synthétique		État des provisions et de leur étalement
	Compte de résultat		État des charges transférées
Annexe	États des opérations pour compte de tiers		État des emprunts garantis par la commune ou l'établissement
			État des contrats de crédit-bail
	État de l'actif ou flux des immobilisations		État des contrats de partenariat public-privé
			État des autres engagements
			État des engagements reçus
			Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions
État de l'actif ou flux des immobilisations	Détail des opérations pour le compte de tiers		
	Variation du patrimoine / Entrées-sorties		
	État des produits et des charges rattachées à l'exercice précédent ⁵³		
État de l'actif ou flux des immobilisations	Liste des organismes auprès desquels la collectivité a pris un engagement financier		

Source : Mission, d'après Comité de fiabilisation des comptes locaux, L'expérimentation de la certification des comptes publics locaux : enjeux et méthodes. Annexe, annexe n° 1, p. 15.

Tableau 31 : Liste des états financiers nécessaires au certificateur

États financiers élaborés par le comptable public	États financiers élaborés par l'ordonnateur
Balance	Délibération d'affectation du résultat
Résultat budgétaire	
Résultat d'exécution	
État de consommation des crédits	
État de réalisation des opérations	
Liasse des bordereaux de mandats	
Liasse des bordereaux d'annulation ou de réduction des mandats	
Liasse des bordereaux de titres	
États de restes à recouvrer	
États de restes à payer	
États de développement des soldes des comptes de tiers et financiers au 31/12/N	

Source : Mission, d'après Comité de fiabilisation des comptes locaux, L'expérimentation de la certification des comptes publics locaux : enjeux et méthodes. Annexe, annexe n° 1, p. 15.

⁵³ Hors liste des annexes prévues à l'instruction M. 14, tome II, titre 3, chapitre 4, 1.1.2.

3.2. Le CNoCP a réalisé un projet de norme relative aux états financiers soumis à certification à l'occasion de l'expérimentation de la certification des comptes

Le CNoCP « est un **organisme consultatif** placé auprès du ministre chargé des comptes publics **en charge de la normalisation comptable de toutes les personnes publiques et privées exerçant une activité non marchande et financées majoritairement par des ressources publiques, et notamment des prélèvements obligatoires**⁵⁴ ». Sa gouvernance est présentée dans l'encadré suivant.

Encadré 2 : La gouvernance du CNoCP

Le conseil est dirigé par un Président nommé par le ministre chargé du budget et des comptes publics. Son président actuel, M. Michel Prada, a été nommé le 28 juillet 2009. Il a été renouvelé dans cette fonction par un arrêté du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget en date du 12 octobre 2015.

Les attributions du conseil sont exercées par un collège composé du président et de 18 membres, dont 10 membres de droit⁵⁵ et 8 personnalités qualifiées⁵⁶. Le président et le collège sont assistés par :

- un comité consultatif d'orientation, qui traite de toutes questions intéressant la stratégie de normalisation comptable, et notamment celles qui portent sur la nature et la portée de la convergence des normes des comptes publics avec celles qui s'appliquent aux entreprises. Ce comité comprend également 18 membres nommés par le président du conseil de normalisation des comptes publics après avis du collège⁵⁷ ;
- 4 commissions permanentes :
 - État et organismes dépendant de l'État ;
 - collectivités territoriales et établissements publics locaux ;
 - sécurité sociale et organismes assimilés ;
 - normes comptables internationales.

Le conseil de normalisation des comptes publics dispose d'un secrétariat général placé sous l'autorité du président du conseil. Le secrétariat général prépare les travaux du conseil et en administre le fonctionnement. Il est dirigé par un secrétaire général nommé par le président. M^{me} Marie-Pierre Calmel a été nommée secrétaire générale le 18 novembre 2009.

Source : Rapport d'activité 2016 du CNoCP.

Dans ce cadre, le CNoCP établit actuellement un **recueil des normes comptables pour les entités publiques locales**, à l'instar de ce qu'il a déjà produit pour l'État. Le CNoCP établit pour ce faire des normes comptables sur le modèle de celles de l'État⁵⁸ et qui concernent :

- ◆ les états financiers ;

⁵⁴ Source : www.economie.gouv.fr/cnocp, « Accueil », consulté le 30 mai 2017.

⁵⁵ Le premier président de la Cour des comptes ou un magistrat désigné par celui-ci, le président du comité des finances locales ou son représentant, le chef du service de l'inspection générale des finances ou son représentant, le directeur général des collectivités locales ou son représentant, le directeur de la sécurité sociale ou son représentant, le directeur général du Trésor ou son représentant, le directeur général des finances publiques ou son représentant, le directeur du budget ou son représentant, le directeur de l'INSEE ou son représentant et le président de l'Autorité des normes comptables.

⁵⁶ Deux membres du collège de l'Autorité des normes comptables, trois personnalités qualifiées en matière de comptabilité privée et trois personnalités qualifiées en matière de finances publiques.

⁵⁷ Six personnalités qualifiées en matière de comptabilité privée, six personnalités qualifiées en matière de finances publiques et six professeurs de l'enseignement supérieur.

⁵⁸ Source : www.performance-publique.budget.gouv.fr, « Les nouvelles normes comptables de l'État », mis à jour le 05 juillet 2011, consulté le 30 mai 2017.

Annexe I

- ◆ les charges ;
- ◆ les produits régaliens ;
- ◆ les produits de fonctionnement, d'intervention et financiers ;
- ◆ les immobilisations incorporelles ;
- ◆ les immobilisations corporelles ;
- ◆ les immobilisations financières ;
- ◆ les stocks ;
- ◆ les créances de l'actif circulant ;
- ◆ les opérations de trésorerie ;
- ◆ la dette financière ;
- ◆ les provisions pour risques et charges, les dettes non financières et les autres passifs ;
- ◆ les engagements à mentionner dans l'annexe ;
- ◆ les méthodes comptables, les changements d'estimations comptables et erreurs ;
- ◆ événements postérieurs à la clôture des comptes.

À la date de la mission, le CNoCP avait produit un projet de **norme 1 relatif aux états financier soumis à certification**, disponible en ligne⁵⁹ afin de fournir aux collectivités territoriales concernées un jeu d'états financiers qui puisse être certifié par des commissaires aux comptes.

La norme 1 contient en particulier :

- ◆ un modèle de bilan ;
- ◆ un modèle de compte de résultat ;
- ◆ des annexes simplifiées, au contenu exclusivement non budgétaire et contenant notamment un tableau des flux de trésorerie. Concernant les annexes, le projet de norme 1 explique ainsi que « *les informations contenues dans l'annexe contribuent à donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entité publique locale* », et l'annexe « *ne doit pas commenter l'évolution de ratios ou d'équilibres financiers*⁶⁰ ».

Comme l'indique le document de présentation, l'annexe de la norme 1 contient des informations⁶¹ :

- ◆ détaillant ou expliquant les montants inscrits au bilan et au compte de résultat ;
- ◆ ne figurant pas dans le bilan ou le compte de résultat, mais devant être présentés en annexe, comme les actifs ou passifs dits « *éventuels* » ou respectivement « *engagements hors bilan reçus* » et « *engagements hors bilan donnés* ».

La structure de l'annexe issue de la norme 1 est la suivante, dans l'ordre :

- ◆ contexte de l'élaboration des états financiers de l'exercice N :
 - faits caractéristiques de l'exercice ;
 - périmètre des états financiers ;
 - principes et méthodes comptables, changements de méthodes et d'estimations comptables et corrections d'erreurs significatifs ;
- ◆ notes relatives au bilan ;

⁵⁹ <https://www.economie.gouv.fr/cnocp/recueil-des-normes-comptables-pour-entites-publiques-locales>.

⁶⁰ CNoCP, *Recueil de normes comptables pour les entités publiques locales. Norme 1 les états financiers*, document examiné par le collège de normalisation des comptes publics du CNoCP du 23 janvier 2017, p. 20.

⁶¹ *Ibid.*, p. 21.

Annexe I

- ◆ notes relatives au compte de résultat ;
- ◆ tableau des flux de trésorerie ;
- ◆ autres informations.

Le document de présentation de la norme 1 précise enfin que chacune des normes du recueil des normes comptables contient un paragraphe sur les informations à fournir dans l'annexe, et qu' « *en cas de difficulté rencontrées dans l'application de certaines dispositions du présent Recueil, les entités publiques locales fournissent un commentaire approprié dans l'annexe*⁶² ».

3.3. Le CFU, dans une version consolidée, pourra intégrer des états financiers soumis à certification

Une fois les états financiers mis en place au cours de l'expérimentation, la mission envisage qu'ils soient intégrés au CFU, dans une logique d'amélioration de la présentation financière et comptable des collectivités territoriales.

L'intégration des états financiers au CFU semble plus facile à la mission une fois la maquette aboutie. Le tableau 32 présente les différents scénarios possibles d'intégration des états financiers au CFU, dans le cas où l'expérimentation de la mise en place de ce compte serait lancée concomitamment à celle de la certification des comptes.

La généralisation des expérimentations est respectivement présentée en temps 3 pour la certification et temps 4 pour le CFU, ce qui ne signifie pas nécessairement que la généralisation de l'expérimentation arrive avant celle de l'expérimentation, mais permet d'avoir une idée des étapes à suivre pour chaque collectivité territoriale.

⁶² *Ibid.*, p. 21.

Annexe I

Tableau 32 : Scénarios de la mise en place d'un CFU contenant des états financiers soumis à certification

Situation de la collectivité territoriale au regard des deux expérimentations	Impact sur la collectivité territoriale en fonction du scénario			
	Temps 1 : Expérimentation de la certification des comptes	Temps 2 : Expérimentation du CFU en même temps que de l'expérimentation	Temps 3 : généralisation de la certification	Temps 4 : généralisation du CFU
Expérimentation de la certification des comptes uniquement	Intégration d'états financiers soumis à certification dans les comptes de la collectivité territoriale.			CFU intégrant nécessairement les états financiers issus de la norme 1.
Expérimentation du CFU uniquement	Comptes séparés.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans un premier temps, CFU sans états financiers soumis à certification ; ▪ dans un deuxième temps, au bout d'un ou plusieurs exercices budgétaires dans le cadre de l'expérimentation du CFU, possibilité d'intégrer les états financiers issus de la norme 1. 	CFU intégrant les états financiers issus de la norme 1.	
Expérimentation de la certification et du CFU	Expérimentation de la certification avec des comptes séparés.	CFU intégrant nécessairement les états financiers issus de la norme 1.		
Absence d'expérimentation	Absence d'expérimentation et comptes séparés.		Compte certifiés mais séparés.	CFU intégrant les états financiers issus de la norme 1.

Source : Mission.

Si l'expérimentation du CFU est reportée après l'expérimentation de la certification des comptes, plusieurs possibilités sont envisageables :

- ◆ si l'expérimentation de la certification est généralisée, alors les collectivités territoriales disposeront toutes de comptes intégrant des états financiers soumis à certification que devra automatiquement intégrer le CFU ;
- ◆ si l'expérimentation n'est pas généralisée, ou si elle l'est dans un délai qui intègre l'expérimentation du CFU, ou que la certification s'avère facultative pour les collectivités territoriales, plusieurs options sont envisageables :
 - l'expérimentation du CFU pourrait donner le choix d'intégrer des états financiers soumis à certification ou non dès le début de l'expérimentation ;
 - l'expérimentation du CFU intégrerait de toute façon des états financiers issus de la norme 1 dans l'optique d'une meilleure amélioration de la présentation comptable, ne laissant alors pas d'option aux collectivités territoriales dans l'expérimentation.

ANNEXE II

Impact du CFU sur la relation entre l'ordonnateur et le comptable public

SOMMAIRE

1. LA RELATION ENTRE L'ORDONNATEUR ET LE COMPTABLE PUBLIC SE CARACTÉRISE PAR UN PARTENARIAT ET UNE COOPÉRATION EN CONSTANTE ÉVOLUTION	1
1.1. Un partenariat variable entre l'ordonnateur et le comptable public selon les collectivités territoriales	1
1.2. La dématérialisation et la numérisation des processus comptables font évoluer le partenariat ordonnateur-comptable en facilitant le partage de données	2
1.3. L'expérimentation de services facturiers (SFact) par deux collectivités territoriales peut faire émerger des nouveaux modes de coproduction ordonnateur-comptable	3
2. LA MISE EN ŒUVRE DU COMPTE FINANCIER RENFORCE LES RELATIONS ENTRE L'ORDONNATEUR ET LE COMPTABLE	4
2.1. Compte commun à l'ordonnateur et au comptable, le compte financier leur impose une coopération renforcée.....	4
2.1.1. <i>La production d'un document unique implique une fiabilisation des informations.....</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>La production du compte financier implique une harmonisation des calendriers de production des états qui le composent.....</i>	<i>4</i>
2.2. Les expériences de compte financier unique des établissements publics de santé et des offices publics d'habitat montrent que le partenariat entre l'ordonnateur et le comptable public dans le cadre d'un compte partagé doit être clairement défini et encadré.....	8
2.2.1. <i>Dans le cadre du compte financier des établissements publics de santé, les rôles spécifiques de l'ordonnateur et du comptable ont été définis par arrêté.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Dans le cadre du compte financier des offices publics de l'habitat à comptabilité publique, le code de la construction et de l'habitation définit la teneur des échanges entre ordonnateur et comptable.....</i>	<i>13</i>
2.3. Le compte financier ne remet pas en cause le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables	16
2.3.1. <i>Le compte financier ne modifie pas la nature des contrôles auxquels est tenu le comptable public.....</i>	<i>16</i>
2.3.2. <i>La mise en place du compte financier peut, en précisant les modalités de production des documents alimentant ce compte, se faire sans modifier les responsabilités juridiques de chacun des acteurs.....</i>	<i>17</i>
2.4. La mise en œuvre du compte financier interroge le rôle actuel du comptable public.....	19

1. La relation entre l'ordonnateur et le comptable public se caractérise par un partenariat et une coopération en constante évolution

1.1. Un partenariat variable entre l'ordonnateur et le comptable public selon les collectivités territoriales

Les entretiens menés ont permis d'apprécier la diversité des relations entre l'ordonnateur et le comptable en fonction :

- ◆ des capacités de la collectivité territoriale : une collectivité territoriale comme une région ou une métropole dispose de services financiers et services informatiques conséquents facilitant l'échange d'informations entre ordonnateur et comptable. À l'inverse, les petites communes s'appuient souvent plus fortement sur le comptable et, à ce titre, déplorent la contraction du réseau de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- ◆ de la formalisation de la collaboration entre les services financiers et les comptables publics au travers notamment des conventions de services comptables et financiers (CSCF¹), et plus particulièrement des conventions relatives au contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD²) et au contrôle allégé de partenariat (CAP³), dont le but est d'adapter les contrôles ;
- ◆ de la régularité des échanges entre services financiers et comptables publics, notamment pour s'assurer de la concordance des informations financières.

La qualité de ce partenariat varie selon les collectivités et les comptables publics concernés. Si la mise en place de contacts réguliers entre les services financiers et les comptables permet de faciliter la production des comptes, l'existence de comptes séparés n'impose pas aux acteurs de devoir travailler en commun à la réalisation d'un même document, d'autant qu'ils opèrent par l'intermédiaire de systèmes d'information (SI) différents (cf. annexe III).

¹ Les conventions de services comptables et financiers s'adressent principalement aux grandes collectivités et portent sur l'amélioration de la fiabilité des comptes en arrêtant une liste d'objectifs communs à l'ordonnateur et au comptable par l'intermédiaire de fiches-actions et d'un tableau de suivi.

² Le contrôle hiérarchisé de la dépense est une démarche interne aux services de la DGFIP (arrêté du 25 juillet 2013 portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et encadrant le contrôle sélectif de la dépense). Le plan de contrôle du comptable, validé par le comptable supérieur de la direction départementale ou régionale des finances publiques est établi en fonction des risques liés à la nature de la dépense et aux pratiques des ordonnateurs. Le plan de contrôle hiérarchisé des dépenses est adressé au juge des comptes. Ce dernier prononce sur le respect des règles du contrôle sélectif de la dépense en cas de débet prononcé par la chambre. Cet avis s'inscrit dans la procédure de remise gracieuse que peut prononcer le ministre chargé du budget (paragraphe IX de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963).

³ Son cadre est fixé par l'arrêté NOR BCRE1113038A du 11 mai 2011. Il prévoit un cadre conventionnel précisément détaillé qui permet à l'ordonnateur de décider librement avec son comptable de nouvelles modalités de contrôle des dépenses et la possibilité d'arrêter conjointement un seuil pour la production des pièces justificatives. Cette démarche s'appuie sur la réalisation d'un audit préalable de la chaîne de la dépense de l'ordonnateur.

1.2. La dématérialisation et la numérisation des processus comptables font évoluer le partenariat ordonnateur-comptable en facilitant le partage de données

Le système d'information de la DGFIP, Hélios est, depuis sa généralisation fin 2010, l'application unique du service « *secteur public local* » (SPL). Il est alimenté lors des opérations de prise en charge par les informations transmises par les ordonnateurs. Hélios est ouvert en consultation aux ordonnateurs. Hélios servait fin février 2015 à la tenue d'environ 165 000 comptabilités. Il était à cette date employé dans plus de 2 545 trésoreries et utilisée quotidiennement par environ 32 000 utilisateurs⁴. Les échanges de données et de documents électroniques s'opèrent entre les ordonnateurs et les comptables publics locaux en respectant une norme informatique dénommée protocole d'échange standard version 2 (PES V2).

Norme unique de transmission depuis le 1^{er} janvier 2015⁵, le PES V2 permet de véhiculer, dans un même flux, les pièces comptables (titres de recette, mandats de dépense et bordereaux correspondant) et les pièces justificatives relatives à une opération (factures, marchés publics, délibérations) signées électroniquement⁶.

Cette dématérialisation présente l'avantage de limiter les délais d'envoi, de faciliter le partage de données, notamment sous forme de flux de données en format XML et de fiabiliser les processus de la chaîne comptable (cf. § annexe III).

À compter du 1^{er} janvier 2019, la dématérialisation des procédures comptables est rendue obligatoire par l'article 108 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

La mise à jour d'Hélios et en particulier du système PES V2 présente depuis 2015 des nouvelles fonctionnalités pour les comptables publics, les ordonnateurs et le conseil apporté par la DGFIP aux ordonnateurs⁷ (cf. encadré 1).

La dématérialisation des échanges entre ordonnateurs et comptables ainsi que des pièces justificatives suppose un partenariat resserré entre l'ordonnateur et le comptable.

⁴ Source : bureau CL2C (maîtrise d'ouvrage Hélios) de la DGFIP.

⁵ L'article 8 de l'arrêté du 3 août 2011 modifiant l'arrêté du 27 juin 2007 portant application de l'article D. 1617-23 du code général des collectivités territoriales relatif à la dématérialisation des opérations en comptabilité publique rend obligatoire l'utilisation du PES V2 pour les échanges dématérialisés entre l'ordonnateur et le comptable.

⁶ M. Etienne Erasmus, chef du bureau « maîtrise d'ouvrage du secteur public local » à la DGFIP, « *le déploiement du protocole PES V2 dans les échanges entre ordonnateurs et comptables du secteur public local* », in *gestion et finances publiques* n° 4-2016/juillet-Août 2016, pp 16-19.

⁷ M^{me} Danièle Mouginot de Blasi et M. Éric Barbier, « Hélios et la modernisation de la gestion financière du secteur local », in *Gestion et finances publiques*, n°3/4- mars/avril 2015, pp. 21-29.

Encadré 1 : Les fonctionnalités du PES V2 mises en place en 2015

Concernant les ordonnateurs, les mises à jour de l'application ont pour but de faciliter l'interopérabilité des systèmes d'information. Les ordonnateurs peuvent désormais suivre, à partir d'un compte personnalisé, la liste des mandats émis par leur collectivité ainsi que l'état du mandat, la date ou le montant payé.

Les évolutions de l'application Hélios ont pour but d'apporter des prestations de conseil nouvelles aux ordonnateurs. C'est le rôle du tableau de bord de l'application Delphes, elle-même intégrée au sein du système Hélios.

À ce titre, la DGFIP a développé une nouvelle prestation du tableau de bord. Cette prestation permet aux ordonnateurs de visualiser les données statistiques de gestion financière de la collectivité (comptabilité, dépenses et recettes) en accès direct. L'ordonnateur est en capacité de le faire en cours d'exercice budgétaire.

Source : Mission, d'après Mme Danièle Mougnot de Blasi et M. Éric Barbier, « Hélios et la modernisation de la gestion financière du secteur local », in Gestion et finances publiques, n°3/4- mars/avril 2015, pp. 21-29.

1.3. L'expérimentation de services facturiers (SFact) par deux collectivités territoriales peut faire émerger des nouveaux modes de coproduction ordonnateur-comptable

La mise en place du service facturier (SFact) est actuellement expérimentée dans les villes de Paris (75) et Lons-le-Saunier (39).

Le SFact doit permettre à l'ordonnateur et au comptable d'avoir une politique de contrôle des dépenses complètement mutualisée et concertée⁸. L'objectif est de fluidifier la chaîne de la dépense et de réduire les délais de paiement en effectuant des contrôles uniques en commun au lieu des contrôles jusque-là effectués séparément.

À Paris, le Service facturier, placé sous l'autorité du comptable⁹, devrait regrouper en un même lieu environ 180 agents (environ 150 de la ville¹⁰ et 30 de la direction régionale des finances publiques d'Île-de-France), qui resteront régis par leur statut d'origine.

Cette initiative illustre une coopération avancée entre le secteur public local et la direction générale des finances publiques. En termes de SI, cela permettra de faire fonctionner en parallèle le SI de la ville de Paris et Hélios, notamment au moyen du PES V2. La mise en place d'un SFact doit ainsi permettre de faciliter les échanges dématérialisés entre l'ordonnateur et le comptable publics. Dans ce cadre, le SFact a également pour but de permettre d'améliorer le CHD, dans la mesure où le comptable pourra se concentrer sur les contrôles clés de la chaîne de la dépense, en concertation avec l'ordonnateur.

⁸ DGFIP, *Rapport d'activité 2016*, p. 22.

⁹ Article 41 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « GBCP ») : "Lorsqu'il est mis en place, un service facturier placé sous l'autorité d'un comptable public est chargé de recevoir et d'enregistrer les factures et titres établissant les droits acquis aux créanciers. Dans ce cas, le montant de la dépense est arrêté par le comptable au vu des factures et titres mentionnés à l'alinéa précédent et de la certification du service fait. Cette certification constitue l'ordre de payer défini aux articles 11 et 29 à 32."

¹⁰ DGFIP, *Rapport d'activité 2016*, p. 22.

2. La mise en œuvre du compte financier renforce les relations entre l'ordonnateur et le comptable

2.1. Compte commun à l'ordonnateur et au comptable, le compte financier leur impose une coopération renforcée

2.1.1. La production d'un document unique implique une fiabilisation des informations

La mise en place du compte financier implique des évolutions dans les relations entre ordonnateur et comptable public, afin de garantir la convergence des informations détenues et transmises :

- ◆ un seul flux de données alimentera le document produit, notamment en matière d'exécution budgétaire, aujourd'hui tenue à la fois par l'ordonnateur et le comptable public, respectivement dans le compte administratif et le compte de gestion;
- ◆ la proposition de maquette prévoit de retenir une présentation de l'exécution budgétaire à partir des états rénovés qui figuraient dans l'ancienne partie du compte administratif (nomenclatures A1 et A2), écartant, ce faisant, l'état de consommation des crédits issu du compte de gestion. La fusion des informations relatives à l'exécution budgétaire rend alors d'autant plus nécessaire la coopération entre ordonnateur et comptable pour la fiabilisation des informations contenues ;
- ◆ le compte financier permettra de fluidifier l'alimentation des informations tout au long de l'exercice budgétaire et permettra un meilleur contrôle en continu de la concordance des informations entre les services, renforçant ainsi le partenariat entre l'ordonnateur et le comptable ;
- ◆ en termes de système d'information, le scénario principal envisagé par la mission est celui d'un accès plus ouvert à Hélios en édition pour l'ordonnateur (cf. annexe III), ce logiciel devenant ainsi un outil partagé entre l'ordonnateur et le comptable. Le partage de cet outil implique là encore une meilleure coopération.

2.1.2. La production du compte financier implique une harmonisation des calendriers de production des états qui le composent

Actuellement, le compte administratif et le compte de gestion d'une collectivité territoriale sont produits à des dates différentes, comme le prévoit l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

- ◆ avant le 1^{er} juin de l'année N+1 suivant l'exercice budgétaire de l'année N pour la transmission du compte de gestion à l'ordonnateur. En pratique, plus de 90 %¹¹ des comptes de gestion sont transmis aux ordonnateurs avant le 15 mars de l'année N+1¹². Cet objectif fait partie de l'indice de performance comptable, composé¹³ :
 - pour environ 80 %, des résultats de l'indice de qualité des comptes locaux ;

¹¹ Au 15 mars 2017, 92,66 % des comptes de gestion 2016 ont été transmis aux ordonnateurs, selon le site intranet de la DGFIP, « Actualités générales - La campagne des comptes de gestion des collectivités territoriales est en bonne voie », 4 avril 2017.

¹² Instruction n° 12-0106-M0 du 8 février 2012, relative aux comptes de gestion et financiers des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé, p. 14.

¹³ Source : site intranet de la DGFIP, « Actualités générales - La campagne des comptes de gestion des collectivités territoriales est en bonne voie », 4 avril 2017.

Annexe II

- pour environ 20 %, du taux départemental de visa des comptes au 15 mars N+1.

Cet indicateur est construit dans l'objectif de concilier qualité et rapidité de production des comptes ;

- ◆ au plus tard le 30 juin de l'année N+1 suivant l'exercice budgétaire de l'année N pour le vote du compte administratif.

La mise en œuvre du compte financier devrait gommer, de fait, ce décalage calendaire, puisque désormais un seul compte sera produit par l'ordonnateur et le comptable et adopté par l'assemblée délibérante.

Dans le souci de renforcer le débat démocratique, il est apparu important de proposer dans le cadre des modifications juridiques qui accompagneront la mise en œuvre du compte financier, une indication calendaire sur la date limite de vote du compte.

Deux options sont envisageables :

- ◆ conserver la date limite du 30 juin N+1:
 - cette hypothèse a l'avantage de ne pas modifier les pratiques existantes dans de nombreuses collectivités, même s'il n'a pas été possible d'obtenir de statistiques sur ce point, car elle est conforme aux dispositions législatives existantes ;
 - en revanche, elle ne permet plus de maintenir l'échéance du 15 mars N+1, actuellement imposée pour la transmission du compte de gestion par le comptable public à la DDFiP ou à la DRFiP, sauf à prévoir en complément un mécanisme de transmission des informations produites par le comptable sous forme de flux de données avant le 15 mars ;
- ◆ proposer une adoption du compte financier avant le vote du budget primitif :
 - cette hypothèse présente l'avantage de permettre à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de se prononcer sur l'exécution de l'exercice précédent avant de voter son budget primitif, bénéficiant ainsi des informations offertes par le compte financier (notamment les résultats budgétaires et la synthèse des informations financières). Cela évitera également à la collectivité de devoir prendre un budget supplémentaire ;
 - elle s'accorde avec l'objectif de qualité des comptes de la DGFIP en permettant une remontée plus précoce des comptes financiers (idéalement avant le 15 mars comme c'est le cas aujourd'hui) ;
 - en revanche, elle impose à l'ordonnateur de s'organiser pour fournir plus rapidement les informations nécessaires et notamment les annexes. Ce calendrier est toutefois déjà celui pratiqué dans de nombreuses collectivités¹⁴, ce qui permet de penser que ce risque est limité. De plus, en cas d'impossibilité de concordance entre l'ordonnateur et le comptable dans ces délais, le préfet pourrait alors saisir la chambre régionale des comptes (CRC) concernée du plus proche budget voté par la collectivité conformément à la procédure en cas d'absence de vote ou de transmission du compte financier définie à l'article L. 1612-13 du CGCT¹⁵.

¹⁴ Dans le département des Hauts-de-Seine (92), 14 communes (pour un total de 36) ont voté leur compte administratif 2016 avant leur budget primitif 2017.

¹⁵ « Le compte administratif est transmis au représentant de l'État dans le département au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par les articles L. 1612-9 et L. 1612-12.

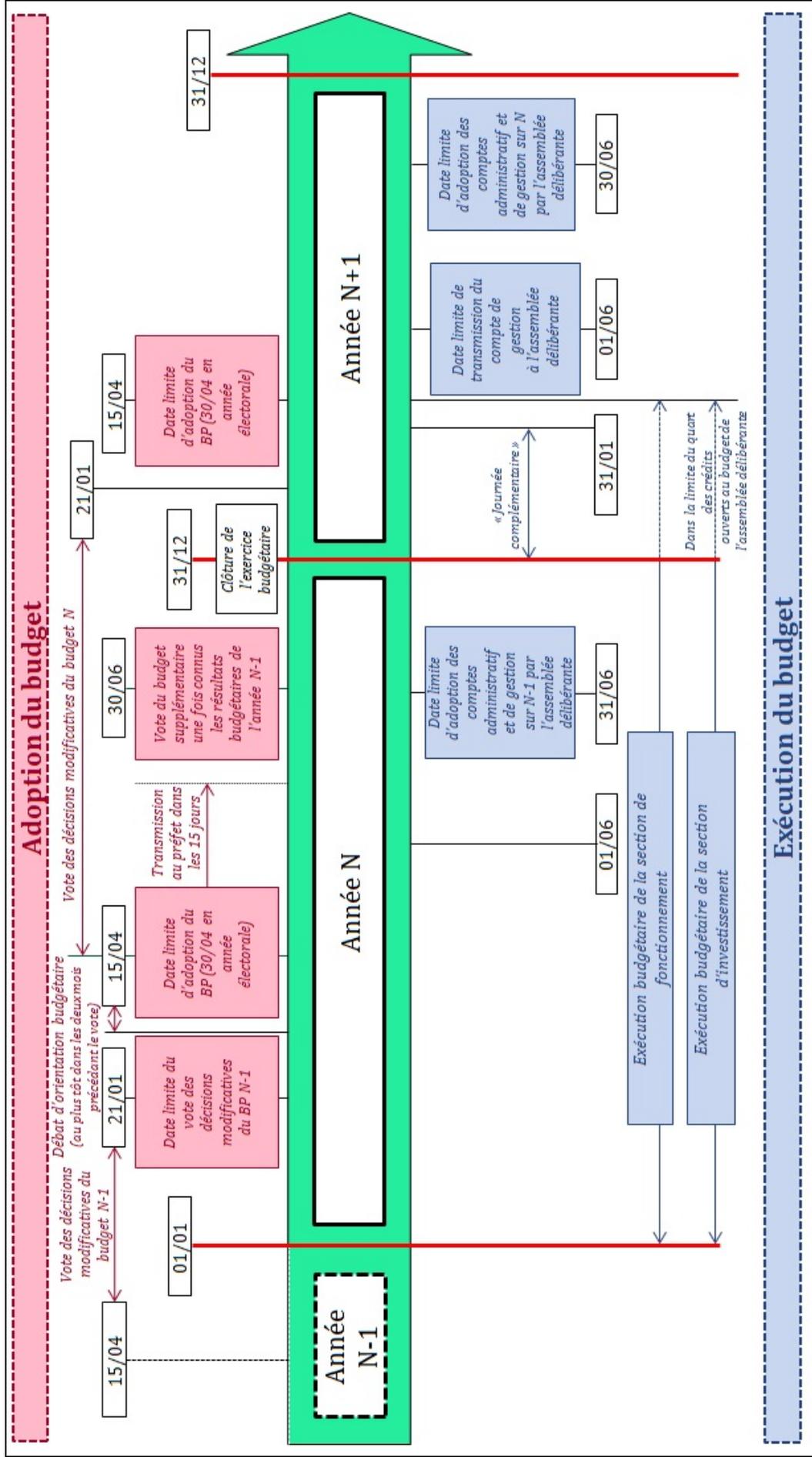
À défaut, le représentant de l'État saisit, selon la procédure prévue par l'article L. 1612-5, la chambre régionale des comptes du plus proche budget voté par la collectivité territoriale. »

Annexe II

Au regard de l'intérêt que présentent les informations contenues dans le CFU pour les exécutifs locaux appelés à voter leur budget primitif et de la pratique déjà développées dans certaines communes, la mission recommande de retenir le principe d'un vote du compte financier de l'année N-1 avant celui du budget primitif de l'année N.

Une date limite cohérente avec cette ambition pourra être déterminée lors de l'expérimentation afin de rendre l'introduction du compte financier applicable aux collectivités votant leur budget primitif de façon anticipée en décembre N-1.

Graphique 1 : Le cycle budgétaire local (hors procédure de l'article L. 1612-9 du CGCT et absence de vote des comptes)



Source : Mission.

2.2. Les expériences de compte financier unique des établissements publics de santé et des offices publics d'habitat montrent que le partenariat entre l'ordonnateur et le comptable public dans le cadre d'un compte partagé doit être clairement défini et encadré

Les expériences du compte financier des établissements publics de santé (EPS) et des offices publics de l'habitat (OPH) à comptabilité publique témoignent de la faisabilité de la production d'un compte financier unique et d'un partenariat rénové entre l'ordonnateur et le comptable public, prévu par des textes spécifiques.

Si le compte financier des EPS et des OPH est présenté comme unique, cette unicité reste plus formelle que réelle, comme le souligne la doctrine¹⁶, le compte financier étant composé d'états financiers issus des comptes administratif et de gestion préexistants. Or l'objectif du compte financier est d'aller au-delà d'une simple agrégation des états financiers actuels.

De plus, certaines spécificités s'imposent à la comptabilité publique territoriale qui la distinguent de celle applicable aux EPS et OPH à comptabilité publique :

- ◆ les ordonnateurs sont des élus dont l'action s'appuie sur le principe de libre administration des collectivités territoriales alors que les ordonnateurs des EPS et des OPH sont des fonctionnaires ou des agents publics à statut particulier ;
- ◆ la « règle d'or » selon laquelle les sections sont votées en équilibre et le remboursement du capital des annuités d'emprunts à échoir dans l'année est couvert par des ressources propres et non par l'emprunt, exclusivement dédié au financement de l'investissement, est spécifique à la comptabilité publique territoriale.

Ces exemples de comptes financiers fournissent néanmoins des précédents intéressants pour la mise en place de la présente réforme.

2.2.1. Dans le cadre du compte financier des établissements publics de santé, les rôles spécifiques de l'ordonnateur et du comptable ont été définis par arrêté

Les EPS se sont dotés depuis 2006 d'un compte financier unique, regroupant le compte administratif établi par l'ordonnateur et le compte de gestion établi par le comptable.

Avant 2006, pour les EPS, il existait :

- ◆ un compte administratif (dénommé « *compte financier* ») retraçant l'exécution budgétaire, établi sous la responsabilité de l'ordonnateur ;
- ◆ un compte de gestion présentant l'ensemble des états budgétaires, comptables et financiers, établi sous la responsabilité du comptable¹⁷.

À partir de 2006, le compte financier des EPS a remplacé les deux comptes préexistants en application du décret n° 2005-1574 du 30 novembre 2005 relatif à l'état des prévisions de recettes et de dépenses des établissements de santé¹⁸.

¹⁶ Paul Hernu, *La comptabilité publique*, Gualino, éd. Lextenso, 2017, p 277.

¹⁷ M. Jacques Grolier, M^{me} Claude-Anne Doussot-Laynaut, M. Philippe Peyret, *EPRD. Gestion budgétaire et comptable des établissements de santé*, Presses de l'EHESP, 2009, p. 249.

¹⁸ Décret n° 2005-1474 du 30 novembre 2005 relatif à l'état des prévisions de recettes et de dépenses des établissements de santé et modifiant le code de la santé publique (dispositions réglementaires), le code de la sécurité sociale (deuxième partie : décrets en Conseil d'État) et le code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire).

Annexe II

Ce compte financier, établi conjointement par le directeur de l'EPS et le comptable public, contient :

- ◆ les comptes annuels, constitués du bilan, du compte de résultat et de l'annexe. Ce sont ces états qui sont soumis à la certification des comptes ;
- ◆ l'analyse de l'exécution de l'état de prévision de recettes et de dépenses (EPRD).

L'article R. 6145-43 du code de la santé publique (CSP) modifié¹⁹, prévoit qu' « à clôture de l'exercice, le directeur et le comptable en fonction établissent conjointement le projet de compte financier dans des conditions prévues par arrêté des ministres de la santé, de la sécurité sociale et du budget.

Le compte financier comprend :

1° Les comptes annuels, constitués du bilan, du compte de résultat et de l'annexe.

2° L'analyse de l'exécution du budget. À cette fin, le compte financier :

- *récapitule les opérations de dépenses et de recettes et comporte le rappel des prévisions de dépenses et de recettes inscrites au dernier budget rendu exécutoire ;*
- *comporte un tableau de calcul de la capacité d'autofinancement et un tableau de financement permettant de déterminer la variation du fonds de roulement ;*
- *fait notamment apparaître le résultat comptable de chacun des comptes de résultat ainsi que le résultat toutes activités confondues. »*

Dès lors, la comptabilité des EPS repose à la fois sur le directeur de l'EPS (l'ordonnateur) et le comptable et certains aspects de la production du compte financier sont susceptibles de nécessiter une collaboration particulière entre eux :

- ◆ la définition d'un calendrier commun de production et d'édition du compte financier ;
- ◆ l'anticipation de certaines opérations financière ;
- ◆ les modalités de rédaction des écritures comptables conjointes de l'annexe.

Dans les faits, le compte financier de l'exercice N est arrêté par le directeur de l'EPS qui le transmet au conseil de surveillance au plus tard le 31 mai de l'exercice N+1. Les délibérations relatives au compte financier et à l'affectation des résultats doivent intervenir au plus tard le 30 juin de l'année N+1²⁰.

Par ailleurs, l'arrêté du ministre de l'économie et des finances et de la ministre des affaires sociales et de la santé du 31 août 2016 relatif au compte financier des établissements publics de santé²¹ définit les modalités de présentation du compte financier dans son annexe 1. L'annexe 2 de l'arrêté définit le cadre de présentation des annexes du compte financier, pour celles qui ne sont pas en rédaction libre.

Le tableau 1 reproduit les modalités de présentation du compte financier, hors annexe. La présentation des états du compte financier contient la mention du responsable de l'état (ordonnateur ou comptable).

Cinq états financiers font l'objet d'une responsabilité partagée entre l'ordonnateur et le comptable :

- ◆ l'état de la dette financière à long et moyen terme ;

¹⁹ Par le décret n° 2010-425 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation financière et à l'investissement immobilier des établissements de santé et modifié ainsi que par l'article 2 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

²⁰ Articles R. 6145-44 et R. 6145-46 du code de la santé publique.

²¹ NOR : AFSH1624635A.

Annexe II

- ◆ les comptes de résultat de l'établissement / affectation des résultats N-1 ;
- ◆ les comptes de résultat de la catégorie « principal » et les annexes DNA²² et SIC²³/ détermination des résultats à affecter ;
- ◆ les comptes de résultat annexes autres que A / détermination des résultats à affecter ;
- ◆ l'état récapitulatif des charges sur les exercices antérieurs.

Tableau 1 : Modalités de présentation du compte financier des EPS

Numéro de l'état	Dénomination	Responsable de l'élaboration de l'état (préalablement, chaque état aura fait l'objet d'un ajustement par l'ordonnateur et le comptable)	Cadre de présentation de l'état
1^{re} partie : comptes annuels			
Bl	1. Bilan	Comptable	En annexe 2
CR	2. Compte de résultat de l'établissement	Comptable	En annexe 2
	3. Annexe		
	Faits caractéristiques de l'exercice, principes et méthodes comptables		
PF1	Principes et méthodes comptables	Ordonnateur	Rédaction libre ²⁴
PF2	Faits caractéristiques de l'exercice	Ordonnateur	Rédaction libre
PF3	Circonstances qui empêchent de comparer d'un exercice sur l'autre certains postes	Ordonnateur	Rédaction libre
	Note relative aux postes de bilan		
Bl1	Tableau des immobilisations	Comptable	En annexe 2
Bl2	Tableau des amortissements	Comptable	En annexe 2
Bl3	Variation des capitaux propres	Comptable	En annexe 2
Bl4	Tableau synthétique des provisions pour risques et charges et des dépréciations	Comptable	
Bl5	Tableau synthétique des subventions d'équipement transférables	Comptable	En annexe 2
Bl6	Reste à recouvrer amiable et contentieux	Comptable	En annexe 2
Bl7	Reste à recouvrer amiable et contentieux, au 31 décembre, sur hospitalisés et consultants	Comptable	En annexe 2
Bl8	État de la dette financière à long et moyen terme	Ordonnateur et comptable	En annexe 2
Bl9	Informations complémentaires de la dette financière à long et moyen terme	Ordonnateur	En annexe 2
Bl10	État des participations au 31 décembre de l'exercice	Ordonnateur	En annexe 2
Bl11	Évaluation et comptabilisation des stocks	Ordonnateur	En annexe 2
Bl12	Tableau synthétique des valeurs mobilières de placement	Ordonnateur	En annexe 2
	Note relative au compte de résultat		
CR1	Éléments significatifs explicitant les comptes	Ordonnateur	Rédaction libre

²² Déclaration nominative annuelle.

²³ Système d'information comptable.

²⁴ La rédaction libre signifie que le cadre de présentation choisi est laissé à la discrétion de l'ordonnateur et du comptable.

Annexe II

Numéro de l'état	Dénomination	Responsable de l'élaboration de l'état (préalablement, chaque état aura fait l'objet d'un ajustement par l'ordonnateur et le comptable)	Cadre de présentation de l'état
CR2	État synthétique des subventions d'exploitation et des contributions accordées par l'établissement	Comptable	En annexe 2
CR3	Détail des produits de l'activité hospitalière	Comptable	En annexe 2
	Autres informations		
Al1	État des engagements hors bilan autres que les instruments de couverture de la dette à long terme	Ordonnateur	En annexe 2
Al2	Honoraires du commissaire aux comptes	Ordonnateur	Rédaction libre
Al3	Tableau synthétique des effectifs	Ordonnateur	En annexe 2
Al4	Évènements postérieurs à la clôture significatifs	Ordonnateur	Rédaction libre
Al5	Information sur les aspects environnementaux	Ordonnateur	Rédaction libre
2^e partie : analyse de l'exécution de l'état des prévisions de recettes et de dépenses			
	1 Exécution de l'EPRD ²⁵		
A	Situation synthétique des prévisions et des réalisations		
A1	Compte de résultat principal	Comptable	En annexe 2
A2.a	Comptes de résultat annexe B, J et E	Comptable	En annexe 2
A2.b	Comptes de résultats annexes L, M, N et P	Comptable	En annexe 2
A2.c	Compte de résultat annexe C	Comptable	En annexe 2
A2.d	Compte de résultat annexe A	Comptable	En annexe 2
A3	Tableau de passage des résultats à la CAF	Comptable	En annexe 2
A4	Tableau de financement	Comptable	En annexe 2
B	Situation détaillée des prévisions et réalisations		
B1	Compte de résultat principal	Comptable	En annexe 2
B2.a	Comptes de résultat annexe B, J et E	Comptable	En annexe 2
B2.b	Comptes de résultats annexes L, M, N et P	Comptable	En annexe 2
B2.c	Compte de résultat annexe C	Comptable	En annexe 2
B2.d	Compte de résultat annexe A	Comptable	En annexe 2
B3	Tableau de passage des résultats à la	Comptable	En annexe 2

²⁵ État prévisionnel des recettes et des dépenses.

Annexe II

Numéro de l'état	Dénomination	Responsable de l'élaboration de l'état (préalablement, chaque état aura fait l'objet d'un ajustement par l'ordonnateur et le comptable)	Cadre de présentation de l'état
	CAF ²⁶		
B4	Tableau de financement	Comptable	En annexe 2
	2 Résultats		
C1	Compte de résultat par nature de l'activité principale	Comptable	En annexe 2
C2.a	Compte de résultat par nature de l'activité annexe BEJLMNP	Comptable	En annexe 2
C2.b	Compte de résultat annexe C	Comptable	En annexe 2
C2.c	Compte de résultat annexe A	Comptable	En annexe 2
C4	Détermination de la capacité d'autofinancement de l'exercice	Comptable	En annexe 2
C5	Tableau de financement	Comptable	En annexe 2
C6	Tableau de variation du fonds de roulement et de la trésorerie	Comptable	En annexe 2
C7	Tableau de suivi du fonds de roulement	Comptable	En annexe 2
	3. Affectation des résultats		
D1	Comptes de résultat de l'établissement / affectation des résultats N-1	Ordonnateur et comptable	En annexe 2
D6	Comptes de résultat principale et annexes / Situation des comptes 110 et 119 à la clôture de N	Ordonnateur	En annexe 2
D2	Comptes de résultat principal et annexe DNA et SIC / détermination des résultats à affecter	Ordonnateur et comptable	En annexe 2
D3	Comptes de résultat principal et annexe DNA et SIC / affectation des résultats	Ordonnateur	En annexe 2
D4	Comptes de résultat annexes autres que A / détermination des résultats à affecter	Ordonnateur et comptable	En annexe 2
D5	Comptes de résultat annexes autres que A / affectation des résultats	Ordonnateur	En annexe 2
	4. Gestion patrimoniale et financière		
E2	La balance / activité principale	Comptable	En annexe 2
E3	La balance / activités annexes	Comptable	En annexe 2
E4	Les valeurs inactives	Comptable	En annexe 2
	5. Informations complémentaires		
IC1	Tableau des provisions réglementées, des provisions pour risques et charges	Ordonnateur	En annexe 2

²⁶ Capacité d'autofinancement.

Annexe II

Numéro de l'état	Dénomination	Responsable de l'élaboration de l'état (préalablement, chaque état aura fait l'objet d'un ajustement par l'ordonnateur et le comptable)	Cadre de présentation de l'état
	et des dépréciations		
IC2	Méthodes utilisées pour le calcul des amortissements des immobilisations entrées dans le patrimoine au cours de l'exercice	Ordonnateur	En annexe 2
IC3	Détail et évaluation des valeurs mobilières de placement	Ordonnateur	En annexe 2
IC4	État des subventions d'exploitation et des contributions accordées par l'établissement	Ordonnateur	En annexe 2
IC5	Restes à recouvrer des exercices courants et antérieurs	Comptable	En annexe 2
IC6	Restes à recouvrer, au 31 décembre, sur hospitalisés et consultants	Comptable	En annexe 2
IC7	État récapitulatif des charges sur exercices antérieurs	Ordonnateur et comptable	En annexe 2
3^e partie : signatures			

Source : Mission, d'après l'annexe 1 de l'arrêté du 31 août 2016 relatif au compte financier des établissements publics de santé.

2.2.2. Dans le cadre du compte financier des offices publics de l'habitat à comptabilité publique, le code de la construction et de l'habitation définit la teneur des échanges entre ordonnateur et comptable

Les OPH à comptabilité publique établissent leur comptabilité à l'aide d'un compte financier. Comme précédemment, ce compte est constitué de la fusion du compte administratif de l'ordonnateur et du compte de gestion du comptable public.

Le compte financier répond à un double objectif :

- ◆ justifier l'exécution du budget ;
- ◆ établir une présentation de la situation financière et patrimoniale de l'OPH.

La production d'un compte financier pour les OPH soumis au régime de la comptabilité publique est prévue à l'article R. 423-24 du code de la construction et de l'habitation (CCH), qui énonce qu'« à l'issue de chaque exercice, le directeur général établit, avec l'aide du comptable public, un rapport sur l'activité de l'office durant l'exercice écoulé. Le rapport d'activité et le compte financier sont présentés au conseil d'administration pour approbation par délibération prise au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice auxquels ils se rapportent.

Le rapport d'activité et le compte financier de l'office public de l'habitat sont transmis au préfet et au ministre chargé du logement dans les quinze jours suivant leur approbation. La transmission s'effectue de manière dématérialisée par le biais d'une plate-forme informatique sécurisée désignée par arrêté du ministre chargé du logement.

Annexe II

Le défaut de transmission du compte financier à l'autorité compétente pendant deux années consécutives est au nombre des irrégularités, fautes graves ou carences mentionnées à l'article L. 421-14²⁷ ».

Conformément aux dispositions introduites par l'instruction codificatrice n° 06-060-M31 du 14 décembre 2006, le compte financier comprend :

- ◆ un bilan ;
- ◆ un compte de résultat ;
- ◆ une série d'annexes et de documents justificatifs (listés).

Le tableau 2 présente la répartition de la production des documents annexes au compte financier entre l'ordonnateur et le comptable.

Tableau 2 : Répartition des documents annexes au compte financier des OPH à comptabilité publique entre l'ordonnateur et le comptable

Documents de synthèse	Producteur du document
Annexe I : états budgétaires-balance-valeurs inactives	Comptable
Annexe II : modalités d'agrégation du compte de résultat	Comptable
Annexe III : bilan	Comptable
Annexe IV : compte de résultat (charges-produits)	Comptable
Annexe V : rapprochement AT ²⁸ /AF ²⁹ et tableaux 1 à 23 : <ul style="list-style-type: none"> ▪ tableau n° 0 : tableaux de rapprochement des amortissements techniques et financiers ; ▪ tableau n° 1 : engagements hors bilan ; ▪ tableau n° 2 : tableau des affectations de résultat ; ▪ tableau n° 3 : résultats et autofinancement net HLM (tableaux 3a et 3b) ; ▪ tableau n° 4 : tableau des mouvements des postes à l'actif immobilisé ; ▪ tableau n° 5 : tableau des amortissements (I) ; ▪ tableau n° 6 : tableau des amortissements (II) ; ▪ tableau n° 7 : tableau des provisions et des dépréciations ; ▪ tableau n° 8 : état des dettes ; ▪ tableau n° 9 : état des créances ; ▪ tableau n° 10 : éléments relevant de plusieurs postes du bilan ; ▪ tableau n° 11 : tableau des filiales et participations ; ▪ tableau n° 12 : frais d'établissement-frais de recherche (supprimé) ▪ tableau n° 13 : évaluation des éléments fongibles de l'actif circulant ; ▪ tableau n° 14 : ventilation par nature des frais d'imputation au cours de l'exercice ; ▪ tableau n° 15 : incorporation des coûts internes et des frais financiers de l'exercice-production immobilisée ; ▪ tableau n° 16 : incorporation des frais financiers et des coûts internes de l'exercice au coût de production des 	Ordonnateur (à l'exception de l'état des créances, produit par le comptable)

²⁷ Article qui détermine les sanctions que le ministre chargé du logement et le ministre chargé des collectivités territoriales peuvent décider à l'encontre d'un OPH ou de son conseil d'administration.

²⁸ Amortissements techniques.

²⁹ Amortissements financiers.

Annexe II

Documents de synthèse	Producteur du document
stocks ; <ul style="list-style-type: none"> ▪ tableau n° 17 : comptes rattachés ; ▪ tableau n° 18 : produits et charges imputables à un autre exercice ; ▪ tableau n° 19 : transferts de charges ; ▪ tableau n° 20 : tableau récapitulatif par nature des charges et produits sur exercices antérieurs ; ▪ tableau n° 21 : tableau récapitulatif par nature des charges et produits exceptionnels ; ▪ tableau n° 22 : rémunérations et frais des dirigeants ; ▪ tableau n° 23 : effectif moyen et ventilation par catégorie. 	
Annexe VI : informations générales sur l'office	Ordonnateur
Annexe VII : état de développement de l'actif (locatif-divers)	Comptable
Annexe VII bis : état des stocks et opérations d'accèsion à la propriété	Ordonnateur
Annexe VIII : état des de développement du passif	Ordonnateur
Annexe IX : état de ventilation des comptes clients (locataires, acquéreurs, autres)	Comptable
Annexe X : maintenance du patrimoine	Ordonnateur
Annexe XI : tableaux de ventilation des charges et produits par activité	Ordonnateur
Annexe XII : soldes intermédiaires de gestion	Comptable
Annexe XIII : capacité d'autofinancement	Comptable
Annexe XIV : tableau de financement (emplois-ressources)	Comptable
Annexe XV : fiches de situation financière et comptable	Ordonnateur
Annexe XVI : taxe foncière sur les propriétés bâties	Ordonnateur

Source : Mission, d'après instruction codificatrice n° 06-060-M. 31 du 14 décembre 2006. « Instruction budgétaire et comptable applicable aux OPHLM et OPAC³⁰ soumis aux règles de la comptabilité publique » ; avis du 15 décembre 2014 relatif à la mise à jour de l'instruction budgétaire et comptable M. 31 applicable aux offices publics de l'habitat à comptabilité publique au 1^{er} janvier 2014, annexe n° 1 ; avis du 25 janvier 2016 modifiant l'avis du 6 octobre 2015 relatif à la mise à jour de l'instruction budgétaire et comptable M. 31 applicable aux offices publics de l'habitat à comptabilité publique au 1^{er} janvier 2015.

En vertu de l'article L. 421-19 du CCH³¹, « les dispositions financières et comptables prévues par le code général des collectivités territoriales sont applicables aux offices publics de l'habitat soumis, en matière de gestion financière et comptable, aux règles de la comptabilité publique ». Certaines conditions spécifiques aux OPH à comptabilité publique sont détaillées dans l'article, telle que la définition de l'équilibre réel.

La coproduction ordonnateur comptable fait également l'objet de spécificités dûment organisées dans le cadre des OPH à comptabilité publique. Ces étapes sont les suivantes³² :

- ◆ le comptable public signe le compte financier, dans les conditions prévues par le décret n° 79-124 du 5 février 1979 relatif à la signature des comptes de gestion des comptables publics, modifié par le décret n° 93-283 du 1^{er} mars 1993³³, avant le 1^{er} juin N+1 ;

³⁰ Office public d'aménagement et de construction.

³¹ Créé par l'article 1 de l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 relative aux offices publics de l'habitat.

³² Instruction codificatrice n° 06-060-M. 31 du 14 décembre 2006. « Instruction budgétaire et comptable applicable aux OPHLM et OPAC soumis aux règles de la comptabilité publique », p. 6.

³³ Le premier alinéa de l'article 1^{er} de ce décret énonce en particulier que « les comptes des organismes publics, rendus par les comptables publics, doivent être affirmés sincères et véritables sous les peines de droit et être signés personnellement par les comptables dont ils relatent la gestion ».

Annexe II

- ◆ le comptable supérieur³⁴ reçoit avant le vote de l'assemblée délibérante les annexes I à IV du compte financier, qui contiennent notamment les états budgétaires, le bilan et le compte de résultat. Ces annexes constituent le compte sur chiffres du compte financier, que le comptable supérieur doit vérifier afin de certifier « exact » le compte financier dans ses résultats ;
- ◆ le comptable supérieur le renvoie alors au comptable public ;
- ◆ le comptable doit transmettre à l'ordonnateur les annexes du compte financier dont il a la charge au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice budgétaire. Les annexes du compte financier sont complétées par celles de l'ordonnateur ;
- ◆ le compte financier complet est présenté au vote du conseil d'administration, avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice budgétaire.

Si l'on suit la procédure de l'article L. 1612-12 du CGCT applicable aux OPH à comptabilité publique, le compte de l'OPH doit être transmis à l'ordonnateur avant le 1^{er} juin N+1 et voté par l'assemblée délibérante avant le 30 juin N+1.

2.3. Le compte financier ne remet pas en cause le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

2.3.1. Le compte financier ne modifie pas la nature des contrôles auxquels est tenu le comptable public

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable publique est définie au I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 : *« outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux différentes personnes morales de droit public dotées d'un comptable public, désignées ci-après par le terme d'organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.*

Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique.

La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes ».

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « GBCP »), en ses articles 18 à 20, précise les conditions des contrôles que les comptables sont tenus d'exercer en matière :

- ◆ de recettes : il s'agit notamment du contrôle de la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ;
- ◆ de dépenses : le contrôle porte sur la qualité de l'ordonnateur, l'exacte imputation des dépenses aux chapitres, la validité de la créance, le caractère libératoire du règlement et la disponibilité des crédits.

³⁴ Le comptable supérieur est un agent de la DDFiP ou de la DRFiP sous l'autorité duquel le comptable public de l'OPH à comptabilité publique est placé.

Annexe II

Si à l'occasion du contrôle juridictionnel, le juge des comptes relève un manquement aux obligations précitées du comptable, sa responsabilité peut être engagée. Il convient alors de distinguer si le manquement du comptable a causé ou non un préjudice à la collectivité. La sanction prononcée sera alors différente, soit une somme dite non rémissible soit un débet.

En l'absence de charge à l'encontre du comptable, la chambre régionale et territoriale des comptes (CRTC) rendra une ordonnance de décharge et, si le comptable a quitté son poste, de quitus.

Le compte financier ne modifie pas, sur le fond, les contrôles que les comptables publics sont tenus d'effectuer.

2.3.2. La mise en place du compte financier peut, en précisant les modalités de production des documents alimentant ce compte, se faire sans modifier les responsabilités juridiques de chacun des acteurs

Le compte financier est composé de différents états dont l'élaboration est de la responsabilité individuelle de l'ordonnateur ou du comptable, ou de leur responsabilité conjointe. Préalablement, chaque état aura fait l'objet d'un ajustement en commun, à l'instar de ce qui est prévu pour le compte financier des établissements publics de santé³⁵.

La période d'expérimentation devra s'assurer que la responsabilité du comptable public est bien délimitée aux états constituant le compte sur chiffres du compte financier constitué du bilan, du compte de résultat, de la comptabilité des derniers et valeurs et des états d'exécution budgétaire, ce dernier état étant conjointement établi par l'ordonnateur et le comptable qui en assure toutefois le scellement. Ce sont ces états que le comptable supérieur doit vérifier afin de certifier exact le compte financier dans ses résultats.

La partie exécution budgétaire était, jusque-là, présente tant dans le compte administratif que dans le compte de gestion. Les états A1 à A4 du compte de gestion relatif à l'état de consommation des crédits permettaient d'effectuer le rapprochement entre crédits ouverts selon le cas par chapitre, article ou opérations d'équipement et les montants payés. Cette information permet de s'assurer que le comptable n'a pas effectué une dépense en l'absence de crédits suffisants, ce qui est une raison d'engagement de sa responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP).

Or, les entretiens menés par la mission auprès de comptables³⁶ ont permis de constater qu'il arrive que les services financiers de la collectivité territoriale pouvaient, une fois transmis le flux au comptable, effectuer des changements d'imputation dans leur système d'information, en omettant d'en informer le comptable public. Ce décalage peut créer des écarts que l'ordonnateur et le comptable public cherchent d'ailleurs à rectifier par des pointages au cours de l'exercice budgétaire. À ce titre, l'instauration du compte financier devrait contribuer à remédier aux écarts souvent constatés entre les comptes du comptable et celui de l'ordonnateur.

Toutefois, afin de limiter les écarts potentiels, la multiplication de réunions de pointage et le risque d'engagement de la RPP du comptable, il est préconisé que les informations relatives à l'exécution budgétaire qui alimentent le compte financier soient celles scellées par le comptable public, tout en retenant la présentation des états d'exécution budgétaire issus du compte administratif jugée plus ergonomique.

Outre une modification nécessaire d'Hélios pour permettre cette démarche, cette évolution n'a aucune incidence tant pour le comptable public que pour le juge des comptes. Elle ne pose

³⁵ Arrêté du 31 août 2016 relatif au compte financier des établissements publics de santé.

³⁶ En particulier avec les services comptables de la ville de Beaune et de l'agglomération Beaune, Côte et Sud (21).

Annexe II

pas de difficulté au regard du périmètre de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, comme l'ont confirmé les échanges avec l'association des comptables publics (ACP) et la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie.

En tenant compte de cela, le tableau 3 présente un modèle de répartition des responsabilités sur le modèle des EPS tel qu'il pourrait être présenté dans l'arrêté détaillé dans l'annexe V relative au cadre juridique du compte financier des collectivités territoriales.

Tableau 3 : Tableau de répartition des compétences entre ordonnateur et comptable

Partie du compte financier concernée	Document	Compétence de chacun des acteurs
Partie 1 : informations générales et synthétiques	Informations statistiques, fiscales et financières	Ordonnateur
	Bilan synthétique	Comptable
	Compte de résultat synthétique	Comptable
	Exécution budgétaire du compte financier - Vue d'ensemble	Données de référence ³⁷ : comptable Fiabilisation ³⁸ : ordonnateur et comptable
	Détail des restes à réaliser	Ordonnateur
	Décision en matière de taux	Ordonnateur
Partie 2 : exécution budgétaire	Vue d'ensemble - Section de fonctionnement - Chapitres Dépenses et recettes	Données de référence : comptable Fiabilisation : ordonnateur et comptable
	Vue d'ensemble - Section d'investissement - Chapitres Dépenses et recettes	
	Section d'investissement - Détail des dépenses et des recettes	
	Détail des opérations d'équipement	
	Section de fonctionnement - Détail des dépenses et des recettes	
Partie 3 : situation patrimoniale	Bilan	Comptable
	Compte de résultat	
	Comptabilité des deniers et valeurs : Balance règlementaire des comptes du Grand Livre	
	Balance des valeurs inactives	
Partie 4 : annexes	Annexes	Ordonnateur
	Modalités de vote du budget	Ordonnateur
	Signatures	Ordonnateur et comptable

Source : Mission.

³⁷ Par données de référence, il faut comprendre la valeur finale validée et retenue pour figurer dans le compte financier.

³⁸ La fiabilisation des informations correspond à la bonne concordance des informations entre ordonnateur et comptable.

2.4. La mise en œuvre du compte financier interroge le rôle actuel du comptable public

Le compte financier s'inscrit dans un mouvement profond de modernisation de la comptabilité locale avec notamment la généralisation de la dématérialisation et des systèmes d'information plus performants. Cette évolution formelle et technique apparaît en décalage avec les constats sur le manque de fiabilité des comptes de certaines collectivités formulées par les juridictions financières. Dans ce contexte, certains interlocuteurs ont suggéré d'élargir les missions du comptable public en matière de qualité comptable, en vue de la sincérité des bilans.

Au regard des différents constats recensés³⁹, une réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables sous sa forme actuelle permettrait :

- ◆ d'évaluer l'état des pratiques existantes en matière de répartition des rôles entre ordonnateur et comptable dans les collectivités territoriales, à la fois du fait des évolutions comme celles de la certification du compte, de la dématérialisation ou du CFU, et en fonction de la nature et de la taille des collectivités territoriales ;
- ◆ d'envisager les évolutions législatives et réglementaires permettant d'adapter le rôle du comptable et sa relation avec l'ordonnateur, dans le but :
 - de favoriser la sincérité des comptes des collectivités territoriales ;
 - de fluidifier la chaîne de production comptable ;
 - de concentrer les tâches de chacun sur les processus où l'automatisation apparaît difficile voire impossible et/ou à forte valeur ajoutée.

³⁹ Services financiers de collectivités territoriales rencontrés par la mission tels que ceux de la ville de Paris ou du département de la Meuse.

ANNEXE III

**Adaptation des systèmes d'information
pour accompagner la mise en place du
compte financier**

SOMMAIRE

1. AUJOURD'HUI, LES SYSTÈMES D'INFORMATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SE CARACTÉRISENT PAR L'UTILISATION DE LOGICIELS COMPTABLES DIFFÉRENTS POUR LES ORDONNATEURS ET DE L'APPLICATION INFORMATIQUE UNIQUE HÉLIOS POUR LES COMPTABLES, DONT L'ACCESSIBILITÉ POUR L'ORDONNATEUR DEMEURE LIMITÉE.....	1
1.1. Actuellement, les ordonnateurs recourent à des éditeurs privés pour disposer d'un logiciel interfacé à ceux utilisés par les services de l'État.....	1
1.2. Hélios constitue une application informatique unique utilisée par tous les comptables publics et mise à jour par la direction générale des finances publiques	2
1.2.1. <i>Présentation générale d'Hélios et du fonctionnement de ses mises à jour</i>	2
1.2.2. <i>Le fonctionnement d'Hélios pour les comptables publics</i>	3
1.2.3. <i>Les connexions d'Hélios avec les autres logiciels</i>	4
1.3. Si l'accès d'Hélios en consultation est aujourd'hui relativement ouvert pour les ordonnateurs, l'accès en restitution et en édition fait l'objet de modifications progressives	7
2. LA MISSION ENVISAGE DEUX SCÉNARIOS DE TRANSFORMATION DES SI, QUI DONNENT UNE PLACE DIFFÉRENTE À HÉLIOS ET AUX PROGICIELS DES ORDONNATEURS DANS LE PROCESSUS DE PRODUCTION ET D'ÉDITION DU COMPTE FINANCIER.....	11
2.1. Le premier scénario consisterait à faire d'Hélios l'outil unique de production du compte financier.....	11
2.2. Le second scénario permettrait d'utiliser les progiciels des collectivités pour élaborer le compte financier	15
2.3. Ces scénarios ne transforment pas les modalités de contrôle du compte financier par les préfetures et par les juridictions financières.....	19
3. LA MISE EN PLACE D'UN DES DEUX SCÉNARIOS DEVRA DONNER LIEU À UN CAHIER DES CHARGES ENVOYÉ À LA MAÎTRISE D'OUVRAGE HÉLIOS, D'ADAPTATIONS DES LOGICIELS ODM ET ACTES BUDGÉTAIRES ET ENFIN DES SI DES ORDONNATEURS.....	20
3.1. Le cahier des charges destiné à la maîtrise d'œuvre Hélios devra préciser le scénario de transformation envisagé par la mission.....	20
3.2. Des modifications des logiciels Actes budgétaires et TotEM et des SI des ordonnateurs devront également être envisagés.....	23

1. Aujourd'hui, les systèmes d'information des collectivités territoriales se caractérisent par l'utilisation de logiciels comptables différents pour les ordonnateurs et de l'application informatique unique Hélios pour les comptables, dont l'accessibilité pour l'ordonnateur demeure limitée

1.1. Actuellement, les ordonnateurs recourent à des éditeurs privés pour disposer d'un logiciel interfacé à ceux utilisés par les services de l'État

Les services financiers des collectivités territoriales disposent de leurs propres systèmes d'information (SI). Ces logiciels produits (progiciels) permettent notamment de produire et d'éditer le budget primitif et le compte administratif. Les logiciels sont fabriqués et commercialisés par des éditeurs de logiciels organisés sur un marché. Le progiciel adopté par une collectivité territoriale est ensuite interfacé à Hélios *via* le protocole d'échanges standard version 2 (PES V2).

Les SI des collectivités territoriales qui transmettent sous forme dématérialisée leur budget primitif et leur compte administratif aux services préfectoraux dans le cadre du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire sont également interfacés avec l'application *Actes budgétaires* de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

La transmission par voie électronique des documents budgétaires a été rendue obligatoire pour certaines collectivités et à diverses échéances, par les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi Maptam ») et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République¹ (dite « loi NOTRe »).

La dématérialisation de l'ensemble de la chaîne budgétaire locale repose sur **trois logiciels**² :

- ◆ **ODM, outil de dématérialisation des maquettes**, qui permet à la DGCL de concevoir et de diffuser les maquettes réglementaires dématérialisées issues des instructions budgétaires et comptables en vigueur, au format XML³ ;
- ◆ **TotEM (Totalisation et Enrichissement des Maquettes)**, libre de droits et mis à disposition gratuitement par la DGCL sur internet, qui permet aux collectivités territoriales d'obtenir un document budgétaire complet sous forme dématérialisée. Après avoir importé les parties I, II et III du budget, issues du progiciel financier dont dispose la collectivité territoriale, les annexes peuvent être complétées directement dans TotEM ou être importées à partir d'un simple fichier Excel. Cet outil permet ainsi d'importer les informations de la partie budgétaire élaborée sur le progiciel financier de la collectivité mais également d'importer ou de renseigner directement dans TotEM l'ensemble des annexes. Il génère un flux XML qui, une fois scellé, peut être transmis par voie électronique

¹ En application de l'article 74 de la loi Maptam, les métropoles sont soumises à l'obligation de transmission de leurs documents budgétaires sous forme dématérialisée dès le 1^{er} janvier 2017. L'article 107 III de la loi NOTRe étend cette obligation aux collectivités et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants à partir de l'exercice 2021. Le décret n° 2016-475 du 15 avril 2016 relatif aux modalités de télétransmission des documents budgétaires, codifié à l'article D. 1612-15-1 du CGCT, précise les modalités de cette obligation de transmission pour les métropoles et les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.

² Source : www.collectivites-locales.gouv.fr, « Actes budgétaires », mis à jour le 29 septembre 2016, consulté le 15 juin 2017.

³ Le XML ou *eXtensible Markup Language* est un langage informatique qui permet de décrire et structurer un ensemble de données selon un jeu personnalisables de règles et des contraintes définies.

Annexe III

à la fois au préfet mais également au comptable public. La transmission électronique s'effectue *via* le système d'informations @actes ou des opérateurs de transmission⁴ ;

- ◆ **Actes budgétaires**, dédié aux préfectures, qui leur permet de visualiser les documents budgétaires issus de TotEM et d'y effectuer certains contrôles automatiques sur l'équilibre du document budgétaire, à travers trois sous-contrôles :
 - l'équilibre des sections de fonctionnement et d'investissement ;
 - l'équilibre réel ;
 - l'équilibre du compte administratif ;

Comme indiqué *supra*, pour arriver en préfecture, les documents budgétaires peuvent être envoyés *via* **un opérateur de transmission homologué**.

Les mises à jour d'ODM et de TotEM doivent être intégrées par les SI des collectivités territoriales, de façon notamment à pouvoir disposer des maquettes règlementaires à jour. Plusieurs services financiers de collectivités territoriales⁵ ont pointé les difficultés qui pouvaient exister pour que leurs SI soient mis à jour de manière suffisamment régulière par rapport à ODM.

1.2. Hélios constitue une application informatique unique utilisée par tous les comptables publics et mise à jour par la direction générale des finances publiques

1.2.1. Présentation générale d'Hélios et du fonctionnement de ses mises à jour

« Hélios » est le nom donné à l'application informatique unique de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour la gestion publique locale. Il s'agit d'un outil socle de gestion comptable et financière des collectivités territoriales, des établissements publics de santé (EPS⁶) et des offices publics de l'habitat (OPH) à comptabilité publique. Hélios a été déployé depuis 2010 par une mission de la DGFIP dédiée au lancement de l'application. Une fois l'application mise en place, la mission relative au déploiement d'Hélios s'est scindée en deux :

- ◆ le bureau CL2C de la DGFIP en charge de la maîtrise d'ouvrage du secteur public local, près la sous-direction CL1 en charge de la gestion comptable et financière des collectivités locales, au sein du service collectivités locales de la DGFIP ;
- ◆ le bureau SI1G de la DGFIP en charge de la maîtrise d'œuvre du secteur public local près la sous-direction SI1 en charge des études et du développement, au sein du service des systèmes d'information de la DGFIP.

À la faveur des réflexions sur les besoins SI de la gestion financière et comptable des collectivités territoriales, le bureau CL2C a ensuite opéré des développements complémentaires d'Hélios pour répondre aux besoins des acteurs.

Hélios est mis à jour par paliers qui s'étendent d'une année à l'autre :

- ◆ en juillet de l'année N ;
- ◆ en novembre de l'année N ;
- ◆ en avril de l'année N+1.

⁴ Un tiers de télétransmission (TdT) peut en effet être utilisé en tant qu'intermédiaire (cf. Graphique 1).

⁵ En particulier les services financiers de la ville de Beaune (21) et de l'agglomération Beaune, Côte et Sud.

⁶ À l'exception de l'assistance publique - hôpitaux de Paris (AP-HP) qui dispose de son propre SI comptable.

Annexe III

Les processus sont industrialisés, c'est-à-dire qu'il y a sur Hélios un traitement d'ensemble des tâches selon un principe linéaire en quatre étapes permettant de faire évoluer les développements :

- ◆ une réflexion en amont sur le processus de modification, en liaison avec le bureau du service collectivités locales de la DGFIP concerné par la réforme. La liaison se fait principalement avec le bureau CL1B en charge des comptabilités locales mais elle peut aussi nécessiter une consultation du bureau CL1A en charge de l'expertise juridique ;
- ◆ la spécification des besoins exprimés, c'est-à-dire la traduction de ces besoins en changements à opérer au sein des SI ;
- ◆ la mise en place de ces changements par le bureau en charge de la maîtrise d'œuvre ;
- ◆ la phase de test puis la généralisation de la mise à jour par le bureau en charge de la maîtrise d'ouvrage.

À côté des équipes en charge du processus de mise à jour qui viennent d'être décrites, il existe au sein du bureau CL2C deux autres composantes :

- ◆ une composante assistance et documentation, qui assure un volet documentaire d'accompagnement des évolutions, notamment par la production de documents explicatifs à destination des utilisateurs ;
- ◆ une mission de préfiguration de la dématérialisation.

Les évolutions d'Hélios se font principalement autour d'un enjeu **d'ouverture et d'interaction avec les autres logiciels** auxquels il est connecté (cf. § 1.2.3). Une fois les évolutions programmées et achevées, les nouvelles fonctionnalités sont basculées dans l'ensemble du réseau. **Le développement d'une nouvelle fonctionnalité prend quasiment un an**⁷.

1.2.2. Le fonctionnement d'Hélios pour les comptables publics

Hélios est alimenté par les flux informatiques des ordonnateurs qui sont intégralement dématérialisés. Les pièces comptables (essentiellement les titres de recettes et les mandats de paiement) sont transmises signées par l'ordonnateur, y compris avec les pièces justificatives (PJ) dématérialisées. L'alimentation des flux informatiques se fait tout au long de l'année.

À la fin de l'exercice budgétaire, après la journée complémentaire, une fois les pièces justificatives traitées, le comptable public fait sur Hélios **une demande d'obtention du compte de gestion sur chiffres, transmis pour visa au comptable supérieur**⁸. Quand le visa du comptable supérieur est apposé, il y a constitution d'une « archive » destinée à l'application CDG-D (compte de gestion dématérialisé) (cf. § 1.2.3).

L'application CDG-D permet de visualiser cinq éléments en plus du compte de gestion sur chiffres :

- ◆ les restes à recouvrer (titres de recettes) ;
- ◆ les restes à payer (mandats de paiement) ;
- ◆ l'état de développement des soldes⁹ (EDS) ;
- ◆ le livre des comptes de tiers et financiers (LACTF) ;
- ◆ les fiches budgétaires, qui constituent les pièces justificatives des mandats et titres.

⁷ Par exemple, au moment où la mission rencontrait le bureau CL2C, le 26 avril 2017, les équipes du bureau avaient déjà commencé à réfléchir à des mises à jour prévues pour l'été 2018.

⁸ Qui correspond au comptable de direction départementale ou régionale des finances publiques (DDFiP ou DRFiP) sous l'autorité hiérarchique duquel le comptable public d'une collectivité territoriale est placé.

⁹ Qui permet de recenser tous les soldes aux différents comptes de tiers, comme les comptes d'application provisoire ou les comptes de classe 4.

L'ensemble fait partie du **compte de gestion sur pièces**¹⁰. Une fois le visa donné par le comptable supérieur, le comptable public de la collectivité territoriale demande sur l'application la clôture de l'exercice budgétaire.

1.2.3. Les connexions d'Hélios avec les autres logiciels

Hélios est une application interfacée avec d'autres applications qui sont utilisées par plusieurs acteurs associés à la réforme du compte financier :

- ◆ les juridictions financières ;
- ◆ les services financiers des collectivités territoriales ;
- ◆ les comptables publics.

Parmi les applications interfacées à l'application Hélios se trouvent :

- ◆ **l'application compte de gestion dématérialisé (CDG-D) :**
 - l'application CDG-D permet de visualiser les comptes de gestion dématérialisés du comptable public. Celui-ci envoie *via* Hélios le compte de gestion à CDG-D après avoir obtenu le visa du comptable supérieur. L'application CDG-D est donc alimentée par des données et des fichiers informatiques dématérialisés provenant d'Hélios. Pour le compte de gestion sur pièces, les données sont transmises et exploitées par CDG-D sous format XML. Il existe dans CDG-D des liens informatiques qui permettent d'accéder aux fiches budgétaires contenues dans l'application. CDG-D n'étant pas un logiciel de calcul ou de traitement des données, il ne peut y avoir de modifications des données au sein de l'application. Il est possible pour l'utilisateur de connaître l'identité du destinataire des PJ ;
 - en outre, en vertu d'une convention signée le 22 octobre 2013¹¹ par la DGCL et la DGFIP à la suite du bilan positif de l'expérimentation engagée en 2006 du partenariat entre les préfetures et les directions départementales ou régionales des finances publiques, les services des préfetures en charge du contrôle budgétaire pourront à l'avenir consulter l'application CDG-D afin d'accéder aux comptes de gestion des collectivités selon un profil adapté aux besoins des préfetures, sous réserve d'une étude préalable des modalités techniques¹². Cet accès aux différentes applications informatiques utiles au contrôle budgétaire a été décidé afin de favoriser le partage des informations et de faciliter le développement des partenariats ;
 - en matière de contrôle par les juridictions financières, les chambres régionales des comptes (CRC) et les pôles interrégionaux d'apurement administratif (PIAA) recevaient auparavant du bureau CL2C l'archive du compte de gestion qu'ils devaient contrôler, et l'importaient dans un lecteur de flux informatiques destiné aux CRC, appelé XéMélios web¹³, disponible en ligne. CDG-D était alors une application uniquement chez le comptable. À la suite de mises à jour de CDG-D

¹⁰ Le compte de gestion sur pièces correspond au compte de gestion édité par le comptable dans Hélios (appelé compte de gestion sur chiffres) accompagné des pièces justificatives transmises au comptable supérieur et déterminées par voies d'instructions codificatrices. **Une des pièces du compte de gestion sur pièces est notamment le compte administratif.**

¹¹ Dont les modalités de mises en œuvre ont été précisées dans la note d'information DGCL-DGFIP du 28 décembre 2013, « Instruction relative au partenariat entre les préfetures et les directions régionales et départementales des finances publiques pour l'exercice du contrôle budgétaire des collectivités territoriales » (NOR : INTB1400156C).

¹² Article 6 de la convention du 22 octobre 2013.

¹³ À ne pas confondre avec XéMélios, tel qu'il est utilisé par CL2C comme un outil de lecture des flux XML et qui continue à être utilisé.

Annexe III

de 2016 et 2017, l'outil XéMélios web va être abandonné par les CRC et les PIAA d'ici la fin 2017, au profit d'un accès direct à CDG-D effectif depuis mai 2017. Dès lors, les comptables publics n'ont plus à fournir leur compte au juge des comptes, dans la mesure où il sera mis à disposition des juridictions financières *via* CDG-D, passant ainsi d'un système de « portabilité » à celui de « quérabilité ». CGD-D est mis à jour de la même manière qu'Hélios, par paliers et au moyen d'une spécification des besoins en amont ;

◆ **l'application Atlas :**

- cette application est un silo de stockage du compte de gestion, et des pièces qui constituent le compte de gestion sur pièces, qui sont déversées automatiquement dans Atlas à leur arrivée dans Hélios. Quand Hélios adresse au bureau CL2C les fiches budgétaires du compte de gestion sur pièces, le bureau CL2C peut, au moyen de liens, retrouver les pièces dans le silo de stockage. Ces pièces peuvent être classées et elles ont toutes un identifiant Atlas. Une fois contenues dans Atlas, ces pièces sont accessibles en consultation par l'ordonnateur. Une des mises à jour de 2017 consiste à permettre au comptable public d'envoyer directement sur Atlas des documents qui font partie du compte de gestion sur pièces et qui n'auront plus vocation à transiter par Hélios : le compte administratif, et, si elles existent, les conventions de contrôle hiérarchisé de la dépense¹⁴ (CHD) et de contrôle allégé de partenariat¹⁵ (CAP). La DGFIP souhaiterait néanmoins pouvoir intégrer l'ensemble de ces éléments dans CDG-D à l'issue de mises à jour ultérieures.

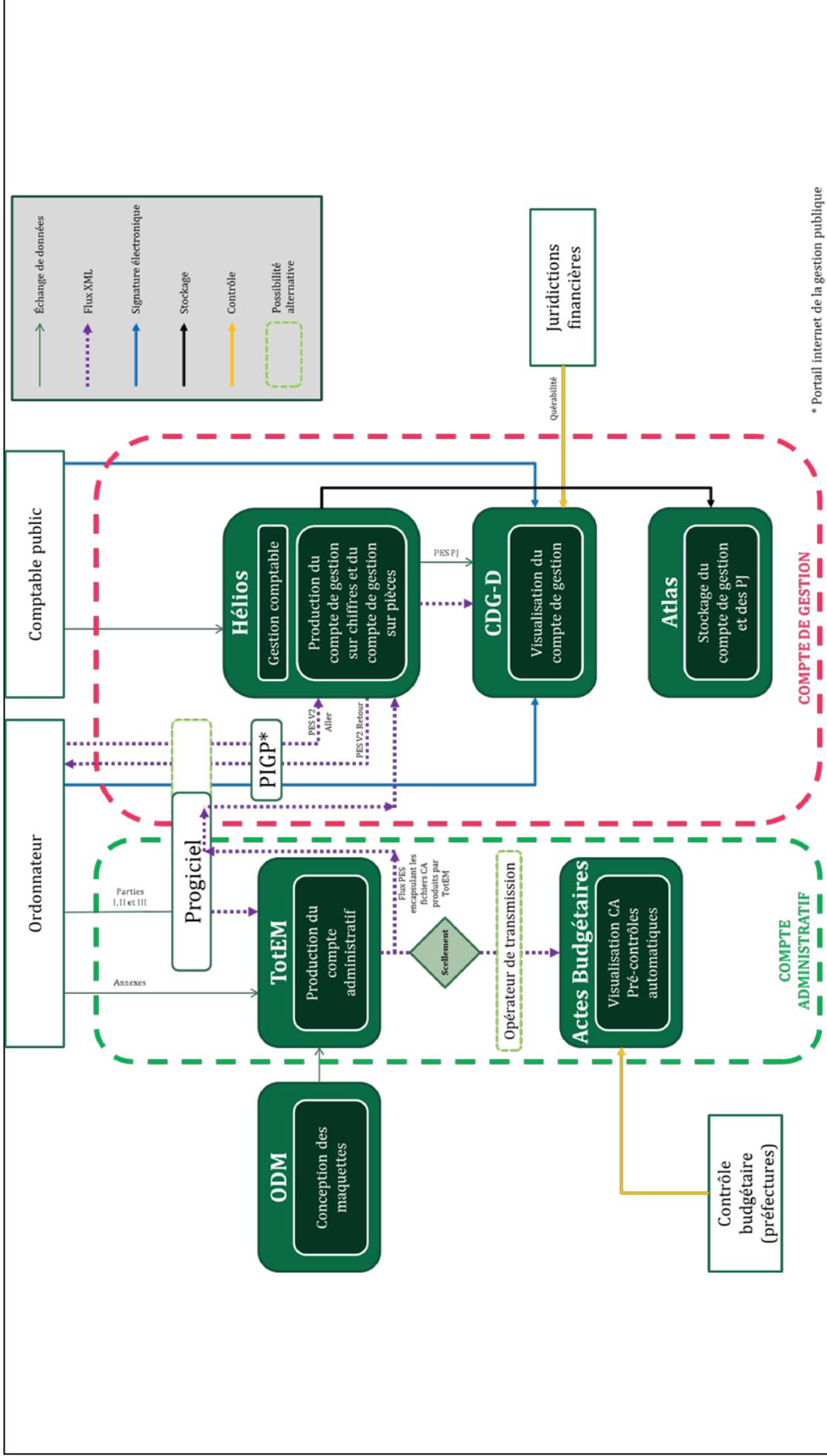
Le graphique 1 présente l'architecture existante simplifiée d'Hélios et des principales applications qui lui sont rattachées.

¹⁴ Le contrôle hiérarchisé de la dépense est un accord comptable passé par un comptable public avec le comptable supérieur de la direction départementale ou régionale des finances publiques sous l'autorité duquel il est placé. Cet accord établit un plan de contrôle qui ne s'applique qu'aux dépenses, qui est ensuite envoyé à la CRC ou au PIAA en charge du contrôle de la collectivité territoriale concernée. Ce plan de contrôle prévoit que le comptable n'exerce son contrôle que sur des postes de dépenses jugés importants. Sa responsabilité pécuniaire et personnelle pourra alors être engagée uniquement sur le fondement des dépenses non rémissibles du plan de contrôle.

¹⁵ Sur certaines dépenses, comme sur les dépenses établies sur la base d'un barème ou les frais de contrôle, le contrôle de la chaîne de la dépense est effectué par l'ordonnateur pour alléger le travail du comptable public. Le CAP est une convention passée entre l'ordonnateur et le comptable qui est également envoyée pour visa, comme dans le cadre du CHD, à la CRC ou PIAA concerné, ainsi que dans ce cas au comptable supérieur du comptable public de la DDFiP ou de la DRFiP ;

Annexe III

Graphique 1 : L'architecture existante simplifiée d'Hélios et des principales applications qui lui sont rattachées



Source : Mission.

D'autres outils informatiques, moins directement liés à la mise en œuvre du CFU, viennent compléter l'application Hélios :

- ◆ le logiciel Pesos est un outil de suivi du flux PES qui permet aux ordonnateurs de surveiller la qualité de leur flux PES ;
- ◆ l'application SEIF est pour le système d'échange informatisé des flux permet de mettre en place la facturation électronique ;
- ◆ l'application ORC est un outil de recherche et de consultation destiné à faciliter la recherche d'informations sur Hélios ;
- ◆ Anafi est un logiciel d'analyse financière utilisé par les juridictions financières.

1.3. Si l'accès d'Hélios en consultation est aujourd'hui relativement ouvert pour les ordonnateurs, l'accès en restitution et en édition fait l'objet de modifications progressives

Les ordonnateurs font usage de l'application Hélios pour trois raisons :

- ◆ la transmission et la réception de flux de données avec le comptable public. Les flux transitant de l'ordonnateur vers le comptable public sont appelés « *flux aller* ». Les flux transitant du comptable public vers l'ordonnateur sont appelés « *flux retour* » ;
- ◆ la consultation d'informations;
- ◆ l'édition de documents, qui résulte d'une mise à jour en date d'avril 2017.

Les flux aller comme retour, sont transmis entre Hélios et le SI propre de l'ordonnateur au moyen du **protocole d'échange standard version 2 (PES V2)**. Le flux retour, constitué de données que l'ordonnateur doit intégrer à son propre SI, permet d'effectuer **un pointage de la concordance des informations entre ordonnateur et comptable**.

Trois règles de gestion s'appliquent aux fonctionnalités d'Hélios pour les ordonnateurs :

- ◆ l'ordonnateur doit bénéficier d'un droit d'accès au portail internet de la gestion publique (PIGP¹⁶) ;
- ◆ l'ordonnateur ne peut consulter que les budgets des collectivités territoriales pour lesquels il est habilité. Cette habilitation est faite par le comptable public de la collectivité territoriale au moyen d'une déclaration préalable dans l'application « *Aspasie* » puis une délivrance d'habilitation dans l'application « *Madhras* » ;
- ◆ les fonctionnalités ouvertes aux ordonnateurs sont attribuées par le bureau CL2C, dans le cadre de la définition des profils.

En matière de consultation, **il existe un profil « ordonnateurs » généraliste, ouvrant droit à l'ensemble des consultations, et quatre profils spécialisés sur des domaines métiers :**

- ◆ cession opposition ;
- ◆ dépense ;
- ◆ recette ;
- ◆ recouvrement.

Les profils « *généraliste* » et « *dépense* » se subdivisent chacun en deux catégories :

- ◆ la première ouvrant droit à l'ensemble des fonctionnalités ;

¹⁶ Ce portail, proposé par la DGFIP aux collectivités et établissements publics locaux, permet à ces derniers de simplifier l'accès et la transmission d'information. Il s'est substitué aux modalités anciennes de transport des données entre les collectivités et la DGFIP, qu'elles soient surannées (disquettes, Tedeco) ou non industrialisables (*Virtual Private Network* - VPN).

Annexe III

- ◆ la seconde ouvrant droit à un profil restreint qui ne donne pas accès à la consultation des pièces justificatives jointes au mandat de dépense.

Un ordonnateur peut cumuler plusieurs profils. Pour le profil généraliste, une habilitation supplémentaire doit nécessairement être obtenue pour accéder aux informations relatives à la gestion des cessions-oppositions.

À la date du 20 juin 2017¹⁷, l'ordonnateur **ne disposait pas, en consultation, de droits d'accès aux informations concernant :**

- ◆ les régies ;
- ◆ les emprunts et les dépôts de cautionnement ;
- ◆ des fonctionnalités dédiées aux postes comptables comme les processus de contrôle interne ou le recouvrement ;
- ◆ les conventions de CHD et de CAP, et les domaines CHD et CAP, en raison de leur caractère de fonctionnalités dédiées au poste comptable ;
- ◆ des règles d'organisation du poste comptable, à l'instar de la gestion des groupes de travail ou des paramétrages¹⁸ des référentiels ;
- ◆ les alertes utilisées par le comptable ;
- ◆ l'historisation ;
- ◆ les régies.

Pour la consultation, Hélios fonctionne d'abord en présentant les informations demandées à un niveau agrégé. L'utilisateur doit ensuite effectuer des recherches supplémentaires à partir du niveau agrégé pour obtenir des informations plus précises.

Si l'on exclut les éléments auxquels l'ordonnateur n'a pas accès en consultation, **l'ensemble des autres menus permettant le suivi du cycle financier de la collectivité territoriale sont accessibles en temps réel.** Ces fonctionnalités sont les suivantes :

- ◆ budget : consultation des prévisions et de l'exécution budgétaire ;
- ◆ comptabilité : consultation des opérations liées à la TVA, aux comptes mouvementés¹⁹ et à la capacité de couverture de trésorerie ;
- ◆ dépenses : consultation des bordereaux de mandats, des mandats pris en charge, des pièces payées ;
- ◆ émargement : consultation pour visionner divers types et natures de pièces, rechercher des pièces soldées ou non, pour un montant ou une période donnée ;
- ◆ immobilisations-inventaire : consultation des fiches inventaires et de leur suivi ;
- ◆ marché : consultation des marchés, des fiches marchés et des pièces justificatives des marchés ;
- ◆ recettes : consultation des bordereaux de titres, des titres pris en charge, des titres sensibles, du compte-rendu de pré-visa, des conventions, des rôles et des articles de rôle ;
- ◆ recouvrement : consultation des pièces d'un débiteur, d'un échéancier de paiement, d'un encaissement, et du paramétrage des poursuites ;

¹⁷ Date d'une note transmise à la mission par le bureau CL2C récapitulant les fonctionnalités d'Hélios pour les ordonnateurs.

¹⁸ À l'exception de la consultation des poursuites et du référentiel des tiers de la collectivité. Néanmoins, l'ordonnateur ne peut pas bénéficier du détail des informations sur les tiers, en raison de l'absence d'autorisation délivrée par la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) sur ce sujet.

¹⁹ Les comptes mouvementés correspondent à l'inscription des informations au bilan ou dans le compte de charges et produits en partie double, c'est-à-dire à la fois en débit et en crédit.

Annexe III

- ◆ recherche par le référentiel tiers des pièces associées à un tiers, qu'il soit créancier ou débiteur, pour connaître en particulier les dates auxquelles les opérations de prise en charge de titres ou de mandats et de trésorerie ont eu lieu.

La consultation inclut la restitution, c'est-à-dire la possibilité pour les ordonnateurs de conserver dans des onglets, sur leur profil, des documents complets du compte de gestion accessibles sur CDG-D. La restitution va ainsi au-delà de la simple consultation dans la mesure où elle ne se limite pas seulement à la consultation des pièces sur écran, mais inclut leur conservation dans le profil ordonnateur. Le bureau CL2C de la DGFIP a mené une mise à jour, pour une livraison en juillet 2017, qui donnera aux ordonnateurs accès à environ 350 à 400 éléments en restitution, précédemment en consultation. Il s'agit des éléments décrits précédemment. L'ordonnateur aura par exemple accès en restitution aux opérations d'émission de titres de recettes ou de mandats de paiements mais pas aux tâches qui relèvent exclusivement du comptable.

Le tableau 1 ci-dessous résume les droits ouverts en consultation sur Hélios pour les ordonnateurs des collectivités territoriales.

Tableau 1 : Liste des droits ouverts en édition sur Hélios pour les ordonnateurs des collectivités territoriales

Type d'information	Type de profil ouvert				
	Généraliste	Cession-opposition	Dépense	Recette	Recouvrement
Budget	Ouvert	Fermé	Ouvert	Ouvert	Fermé
Cession-opposition	Fermé	Ouvert	Fermé	Fermé	
Comptabilité	Ouvert	Fermé	Ouvert	Ouvert	
Dépenses				Fermé	
Émargement				Ouvert	
Inventaire				Fermé	
Marché				Fermé	
Recette				Ouvert	
Recouvrement			Fermé		
Référentiel tiers			Ouvert	Ouvert	

Source : mission, d'après une note transmise à la mission par le bureau CL2C de la DGFIP le 20 juin 2017.

Concernant l'édition, la DGFIP a souhaité répondre aux demandes formulées par les ordonnateurs de disposer d'un droit d'accès en édition à Hélios, et non plus uniquement en consultation. Des évolutions seront ainsi mises en production à partir d'avril 2018 sur la base d'une liste d'éditions éligibles qui sera définie durant le premier semestre 2018 avec les bureaux du service des collectivités locales²⁰. Plusieurs éditions seront mises à disposition de manière certaine :

- ◆ les restes à payer et les restes à recouvrer ;
- ◆ le suivi des dépenses et recettes mises en paiement ou en encaissement avant ordonnancement ;
- ◆ l'état de l'actif ;
- ◆ la balance des comptes ;
- ◆ certaines restitutions actuelles dans le cadre du CHD et du CAP.

²⁰ Les règles de gestion sont en cours de détermination. Selon le bureau CL2C de la DGFIP, la liste définitive sera stabilisée au 1^{er} semestre 2018.

Annexe III

Trois types d'éditions peuvent être distingués dans Hélios :

- ◆ les éditions dites « *postalisées* » telles que les mises en demeure, les lettres de relance et d'opposition à des tiers détenteurs : il s'agit de restitutions éditées par un centre éditique national et envoyées par courrier aux destinataires ;
- ◆ les éditions produites à la demande et consultable sur Hélios, aux formats CSV²¹ et/ou PDF, qui sont en majorité des éditions de travail ;
- ◆ les éditions différées, qui sont produites à la demande ou automatiquement et disponibles en consultation sur Hélios au format PDF. Ces éditions sont historisées.

Par ailleurs, une entreprise d'édition de progiciels pour les collectivités territoriales a fait part à la mission de son souhait de pouvoir disposer, dans la perspective de la mise en place du compte financier, de moyens techniques élargis *via* une API²², pour permettre une plus grande intégration de fonctionnalités et de données Hélios :

- ◆ la mise en place de contrôles automatiques sur les données ordonnateur effectuées par Hélios à la réception du flux PES aller ;
- ◆ l'envoi des données de situation comptable relatives au crédit et au débit de l'ensemble des comptes du plan comptable, sans inclure l'identité des tiers.

Enfin, selon les données fournies par le bureau CL2C, sur la période du 28 mars au 5 mai 2017, soit un peu plus d'un mois, il y a eu en moyenne **31 920 connexions** à Hélios **par jour**, et plus précisément de:

- ◆ 18 466 comptables ;
- ◆ 13 454 ordonnateurs.

²¹ Pour « *comma separated-value* » (valeur séparée par une virgule). Le format CSV représente sous forme de tableur des données séparées par des virgules.

²² Pour « *Application Programming Interface* » (interface de programmation). Une API est une interface entre des logiciels de service et des logiciels de gestion des ressources du réseau, qui permet de gérer des ressources sans avoir à connaître la manière dont sont gérées les ressources du réseau. Une telle interface est généralement réalisée par l'utilisation d'un logiciel « *intermédiaire* » entre les logiciels de service et les logiciels de gestion (« *middleware* » en anglais). Source : M. Gérard Barbeyre, « Télécommunications - Informatique et télécommunications », in « Universalis éducation », édition en ligne, *Encyclopædia Universalis*, consulté le 19 juin 2017.

2. La mission envisage deux scénarios de transformation des SI, qui donnent une place différente à Hélios et aux progiciels des ordonnateurs dans le processus de production et d'édition du compte financier

2.1. Le premier scénario consisterait à faire d'Hélios l'outil unique de production du compte financier

Hélios est aujourd'hui alimenté en flux de données à la fois par les informations budgétaires, financières et comptables détenues pour le compte de l'ordonnateur par le comptable public et par les données de l'ordonnateur vérifiées par le comptable concernant l'exécution budgétaire. Les informations de l'ordonnateur sont transmises sous forme de flux de données de l'ordonnateur vers le comptable par le PES V2.

Ce premier scénario consiste à élargir le flux PES pour alimenter Hélios de façon à ce que celui-ci soit en mesure de produire et d'éditer intégralement le CFU. **Ce scénario aurait l'avantage de ne pas modifier le circuit de transmission et de traitement des informations existantes, mais simplement la quantité d'informations circulantes.** Il induit les évolutions suivantes :

- ◆ si l'ordonnateur continue d'envoyer en flux PES V2 aller vers Hélios ses données comptables, permettant au comptable de continuer à les vérifier, un flux PES aller spécifique devra être créé en complément pour joindre au compte financier les informations qui ne sont pas aujourd'hui produites par Hélios (informations générales, annexes, etc.) ;
- ◆ en conséquence :
 - Hélios devra être modifié pour intégrer des éléments qui n'y figurent pas aujourd'hui car ne relevant pas du compte de gestion ;
 - le logiciel TotEM ne sera plus utilisé dans le processus de conception et de réalisation du compte financier ;
- ◆ un flux XML devra être créé entre Hélios et Actes budgétaires, pour permettre, au moins dans un premier temps (cf. *infra*), le contrôle budgétaire ;
- ◆ CDG-D devra faire l'objet de modifications pour devenir CF-D (compte financier dématérialisé) et permettre la visualisation complète dématérialisée du compte financier dans les mêmes conditions que celles actuellement offertes pour le compte de gestion.

Pour l'ordonnateur, l'adaptation principale concerne le flux PES aller. En effet, si Hélios devient l'éditeur du CFU, l'application doit être en mesure de recevoir le contenu des annexes ainsi que des informations générales qui figurent dans le compte financier et qui sont produites par l'ordonnateur. Il s'agirait alors de créer un flux PES spécifique. À ce titre, la dénomination « PES » ne signifie pas qu'il n'existe qu'un seul flux de données transitant de l'ordonnateur vers le comptable ou du comptable vers l'ordonnateur. Il existe en réalité plusieurs flux PES correspondant à la transmission d'informations ou de formats spécifiques. Il existe notamment un flux PES pour les pièces justificatives, appelé « PES - PJ ».

Deux solutions sont alors possibles :

- ◆ pour les flux de données en format XML, un nouveau flux PES pourrait être utilisé pour transférer les informations de la collectivité territoriales vers Hélios, à travers un flux appelé par exemple « flux compte financier ». Ce flux pourrait intégrer les données des annexes sous formats XML ;

Annexe III

- ◆ si l'alimentation enrichie d'Hélios nécessite l'envoi de pièces justificatives qui sont numérisées mais n'existent pas sous forme de flux de données, par exemple des documents écrits ou des photographies, il s'agirait alors d'élargir le flux PES - PJ aller pour les ordonnateurs.

Pour le comptable, il s'agirait toujours d'éditer un bilan et un compte de résultat, la comptabilité des deniers et valeurs et de vérifier l'exécution budgétaire. Les modifications principales seraient que :

- ◆ la présentation de l'état d'exécution budgétaire serait issue principalement du compte administratif intégrée à Hélios, et non plus celle du compte de gestion ;
- ◆ le bilan et le compte de résultat contiendraient des numéros de chapitre.

En ce qui concerne la production informatique du compte proprement dite, l'application Hélios agrège actuellement les différentes informations remplies par le comptable et alimentées par l'ordonnateur pour produire un compte de gestion ordonné et lisible, qui est consultable dans CDG-D et stocké dans Atlas (cf. § 1.1). Dans la perspective d'un compte financier édité intégralement par Hélios, il faudrait alors modifier Hélios de façon à ce qu'il soit en mesure d'agréger davantage d'éléments pour produire un compte financier tel que proposé par la mission et qui pourra être modifié par la suite. Ce compte financier devra ensuite être consultable dans CDG-D et stocké dans Hélios.

En matière de signature électronique sécurisée du compte financier, il apparaît possible de conserver la signature électronique telle qu'elle existe aujourd'hui dans CDG-D (qui deviendra CF-D, pour compte financier dématérialisé) pour l'ordonnateur et le comptable public. La signature électronique devrait alors s'appliquer pour chaque acteur aux parties du compte qui relèvent de leur responsabilité, au sein de l'espace de consultation de CDG-D qui permet une telle signature.

Par ailleurs, au cours du processus budgétaire, seules les demandes des ordonnateurs et des comptables en consultation sur CDG-D permettront à la DGFIP de faire des modifications pour améliorer l'ergonomie de l'application pour les utilisateurs.

Ce scénario a plusieurs avantages :

- ◆ il ne modifie pas l'architecture existante de transmission des informations et minimise ainsi les coûts de transformation pour Hélios et pour les ordonnateurs ;
- ◆ il correspond déjà en partie à la répartition des rôles telles qu'elle existe également ;
- ◆ il permet de garantir la sécurité et la fiabilité des données alimentées dans Hélios.

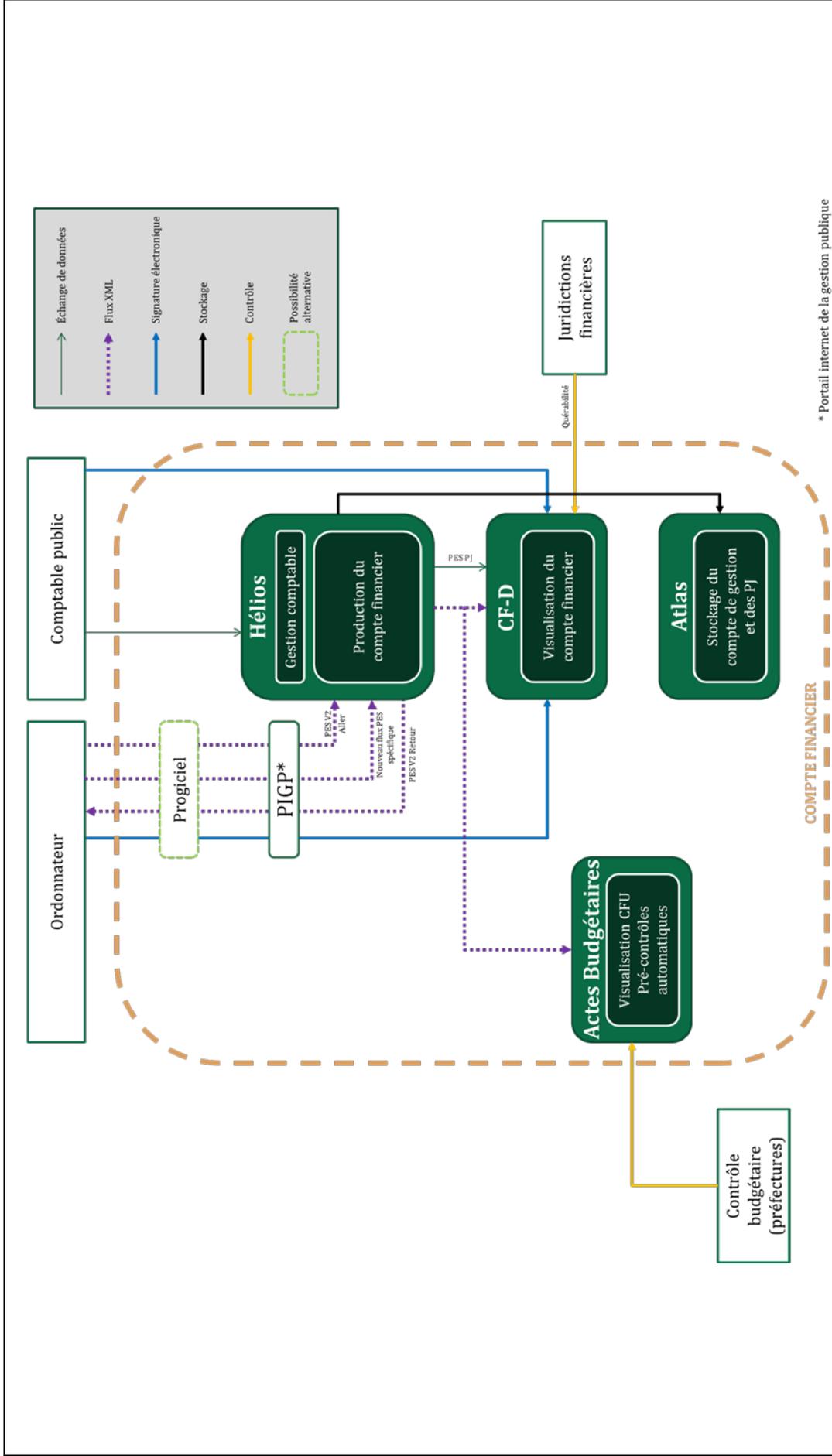
Le graphique 2 présente les évolutions à prévoir en matière de SI dans le cadre de ce scénario 1.

Dans une seconde étape pourrait être ensuite envisagée : à partir de l'exemple des juridictions financières qui viennent directement dans CDG-D « quérir » les informations, mettant ainsi fin au système de « portabilité » des comptes, un accès à CDG-D, devenu CF-D, pourrait être ouvert aux services des préfectures en charge du contrôle budgétaire.

Les collectivités ne transmettraient plus leur compte financier aux préfectures, ces dernières ayant directement accès à ces comptes à la source, Hélios reprenant les fonctionnalités d'Actes-budgétaires avec les contrôles automatiques de quelques ratios. Cette proposition implique des évolutions législatives et réglementaires et des aménagements techniques d'Hélios ; elle présente en revanche l'avantage de ne pas démultiplier les applications nationales entre ODM, TotEM, Actes budgétaires et Hélios dont les coûts de modifications sont élevés.

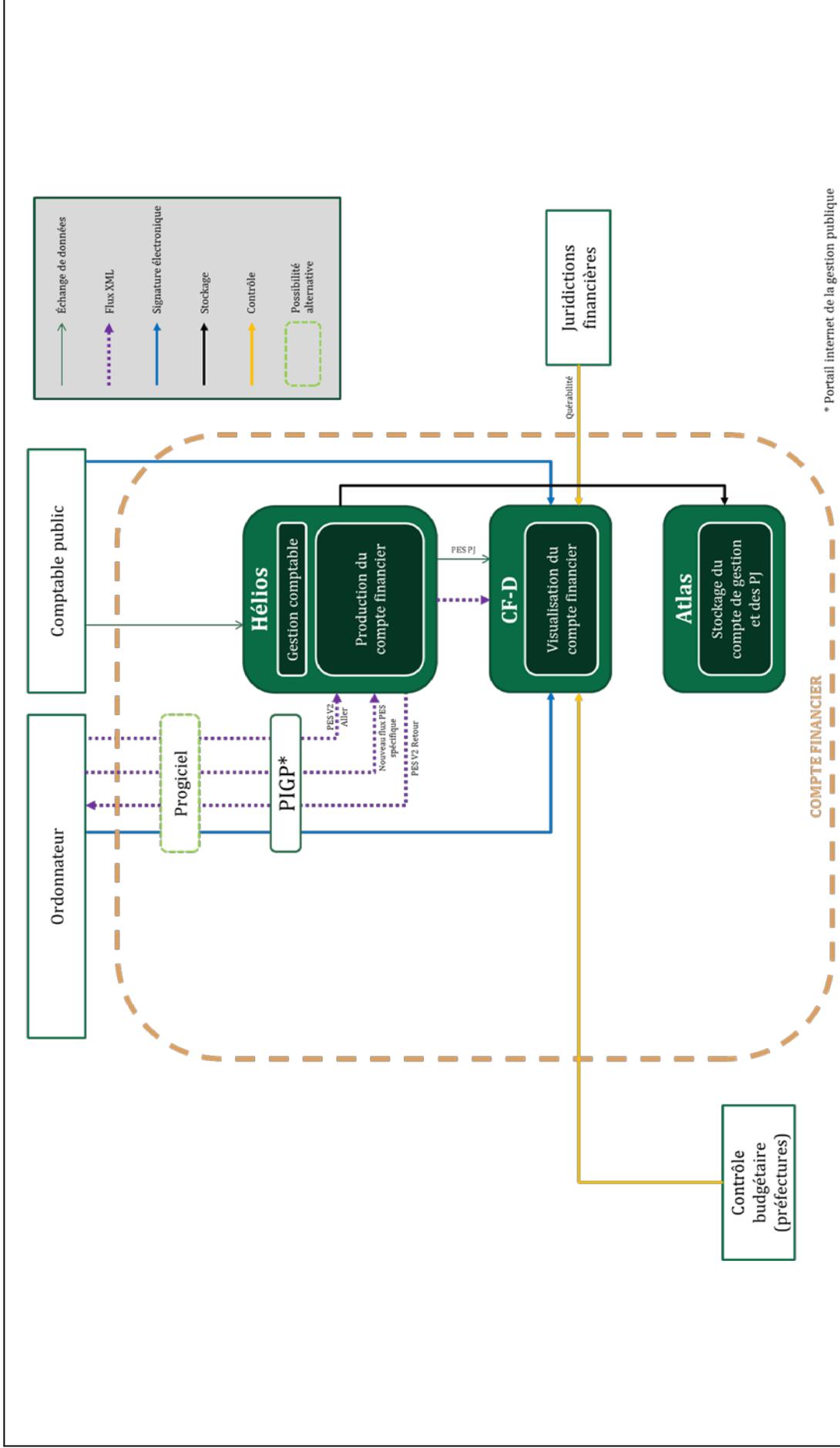
Le graphique 3 présente cette évolution ultérieure.

Graphique 2 : Les évolutions des SI dans le cadre du scénario 1



Annexe III

Graphique 3 : Évolution envisageable dans un deuxième temps de l'évolution des SI dans le cadre du scénario 1



Source : Mission.

2.2. Le second scénario permettrait d'utiliser les progiciels des collectivités pour élaborer le compte financier

Ce deuxième scénario permet, pour les collectivités qui le souhaitent, que leur progiciel produise et édite le compte financier. **Il peut être complémentaire du premier, et pas seulement alternatif. En effet, la possibilité de produire le CFU par le progiciel de l'ordonnateur et non par Hélios pourrait être envisagée au cours de l'expérimentation comme une option laissée aux collectivités territoriales qui le souhaitent.** Il est alors possible d'envisager que ce deuxième scénario coexiste avec le premier. Le graphique 4 ci-dessous présente ce scénario.

Ce scénario reprend les fonctionnalités du scénario 1 en raison de la nécessité de disposer de l'ensemble des comptes financiers dans Hélios et y ajoute un flux retour d'Hélios vers les SI des ordonnateurs. Ce scénario implique plusieurs évolutions :

- ◆ tout d'abord, des maquettes complètes de compte financier devraient être mises à disposition par ODM vers le SI de la collectivité territoriale *via* TotEM ;
- ◆ ensuite, est créé un flux PES retour spécifique pour qu'Hélios puisse transmettre au SI de l'ordonnateur les flux de données actuellement compris dans le compte de gestion, à savoir l'exécution budgétaire produite par le comptable, la situation patrimoniale et la comptabilité des deniers et valeurs. Ce flux devra être sécurisé pour ne plus être modifié après envoi, sur le modèle du scellement des données qui intervient actuellement dans TotEM avant transmission du compte administratif des collectivités vers Actes budgétaires ;
- ◆ une fois finalisé, le compte financier sera alors transmis sous forme de flux XML :
 - à Hélios pour être consultable dans CDG-D, notamment pour le juge des comptes, et stocké dans Atlas ;
 - à Actes budgétaires au titre du contrôle budgétaire ;
- ◆ enfin, un tel scénario devrait prévoir un mode de signature électronique du compte financier, qui pourrait impliquer des modalités de mise en œuvre non plus dans CDG-D mais directement dans le progiciel de l'ordonnateur. En tout état de cause, comme pour le premier scénario, le compte financier sera alors consultable dans CDG-D et stocké dans Atlas afin de permettre aux juridictions financières d'y accéder.

En effet, comme tenu des évolutions impliquées par un tel scénario, deux options sont envisageables :

- ◆ si le CFU est transmis sous forme de flux de données à CDG-D par le SI de l'ordonnateur, l'application CDG-D pourrait conserver des modes de signature électronique du compte tels que décrit précédemment. **Néanmoins, dans la mesure où ces informations ne seraient pas produites par Hélios vers CDG-D, il pourrait être difficile de conserver les modalités de signatures électroniques sécurisées telles qu'elles existent actuellement dans CDG-D²³ ;**
- ◆ si un tel envoi sous forme de flux XML n'est pas possible, il faudrait alors que des modalités de signature électronique soient envisagées non plus dans CDG-D mais directement dans le progiciel de l'ordonnateur.

Une variante de ce scénario pourrait également faire reposer les opérations confiées aux progiciels des collectivités à TotEM (cf. graphique 5).

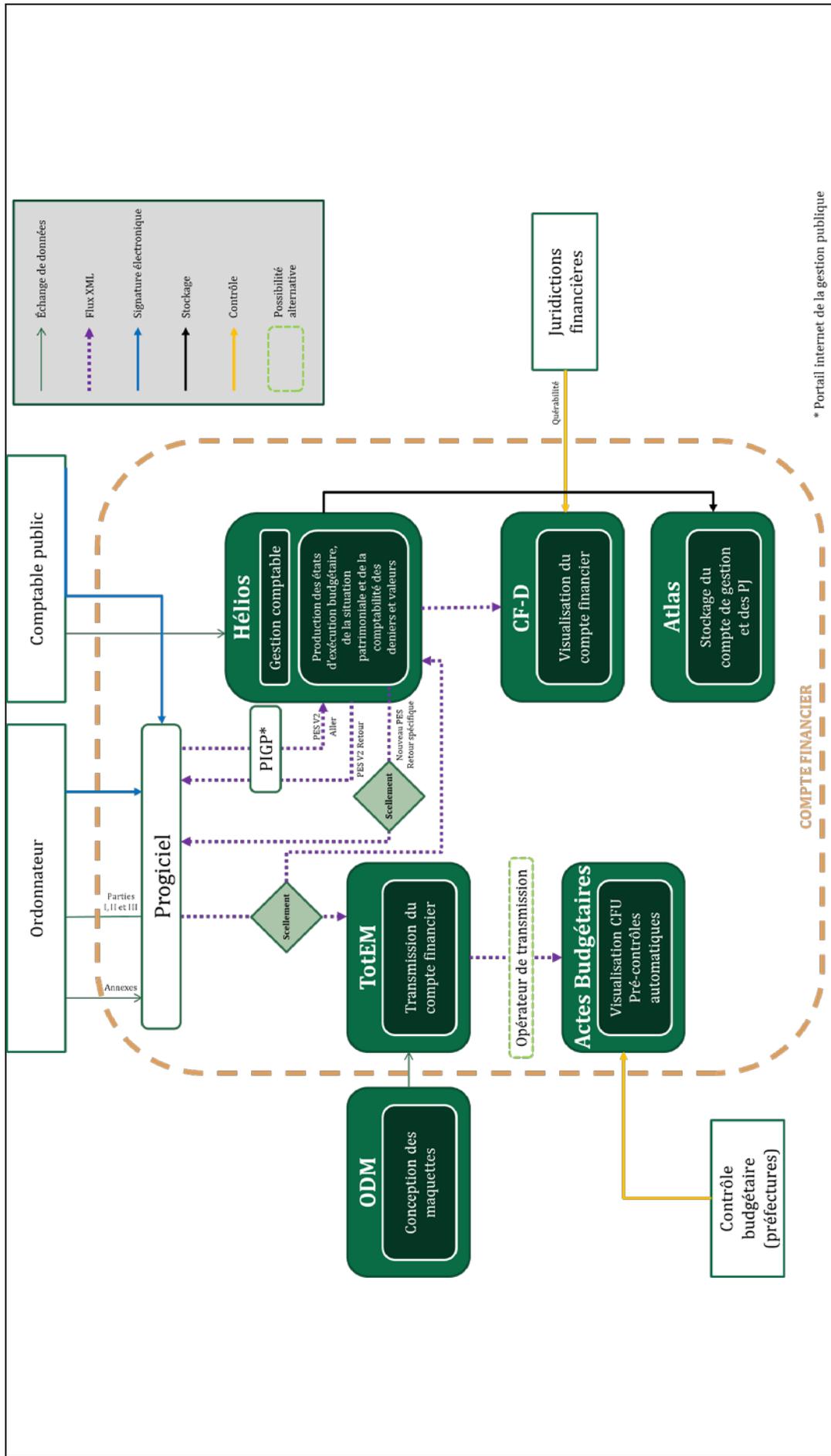
Néanmoins, en plus des problèmes évoqués dans le déroulement des étapes, ce scénario présente plusieurs inconvénients qui conduisent la mission à privilégier le premier scénario :

²³ Entretien avec le bureau SI1G de la DGFIP, le 15 juin 2017.

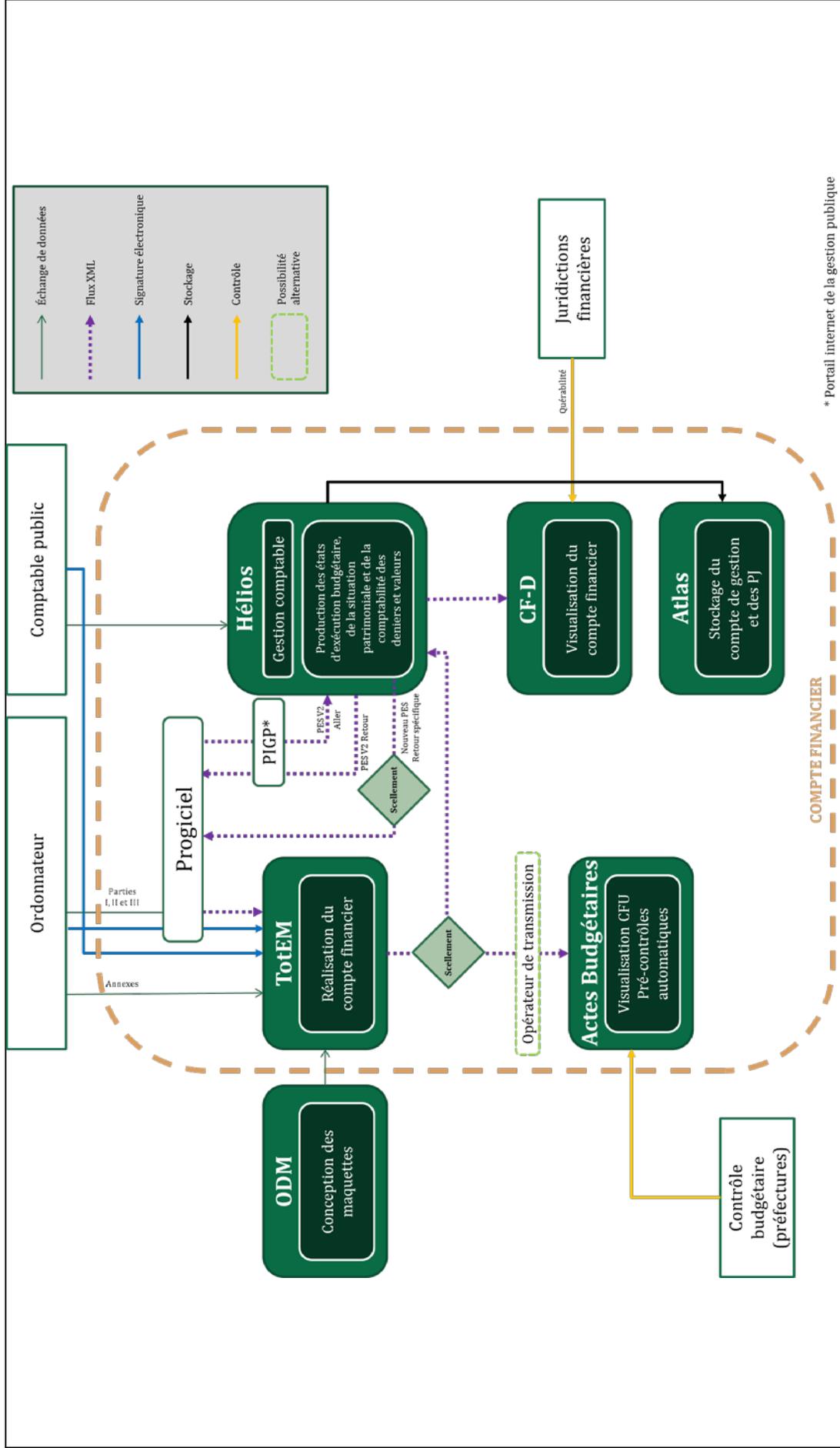
Annexe III

- ◆ il a paru à la mission opportun de rendre ce scénario optionnel et donc complémentaire à la mission, de façon à ne pas pénaliser les collectivités territoriales qui souhaiteraient privilégier l'édition du compte financier par Hélios. Cependant, rendre ce scénario optionnel conduit à multiplier les coûts pour la DGFIP, car il nécessiterait des adaptations d'Hélios à la fois pour le premier et le deuxième scénario ;
- ◆ ce scénario nécessiterait d'inverser la chaîne de transmission de l'information telle qu'elle existe aujourd'hui, ce qui implique des adaptations d'Hélios. plus lourdes que pour le premier scénario ;
- ◆ le coût pour les collectivités territoriales est également plus élevé, dans la mesure où ce scénario nécessite des transformations de leurs SI plus importantes que pour le premier scénario. En effet, les SI des collectivités territoriales devront être en mesure de recevoir davantage d'informations d'Hélios en PES retour de façon à produire et éditer le CFU ;
- ◆ ce scénario devra être accompagné d'un mécanisme adéquat permettant de garantir l'intangibilité des données informatiques provenant du flux retour d'Hélios, donc un scellement des données avant leur transmission au progiciel de la collectivité par le flux PES dédié ;
- ◆ ce scénario risque de nuire à l'harmonisation des processus budgétaires et comptables dans les collectivités territoriales, dans la mesure où la rapidité d'évolution de certains SI pourrait être supérieure à d'autres.

Graphique 4 : Scénario 2 d'évolution des SI dans le cadre du compte financier



Graphique 5 : Scénario 2 alternatif reposant sur TotEM



2.3. Ces scénarios ne transforment pas les modalités de contrôle du compte financier par les préfetures et par les juridictions financières

La mission a veillé à ce que les propositions en termes de SI ne modifient pas le contrôle des comptes opéré par les différents acteurs.

Concernant les juridictions financières, il est nécessaire de maintenir le système de la quérabilité pour les chambres régionales des comptes (voir § 1.1), de façon à permettre au juge des comptes de consulter dans CDG-D, devenant CF-D, les éléments du compte financier nécessaire à l'exercice de son contrôle.

Le scénario 1 ne présente pas de difficulté en ce sens. Pour le scénario 2, il sera impératif en cours de déploiement de veiller à ce que la transmission d'un flux de données vers CDG-D demeure la norme, car le compte financier ne peut être consulté au format PDF par le juge des comptes²⁴. Le comité de pilotage de l'expérimentation devra s'assurer de ce principe.

Concernant le contrôle budgétaire, le compte financier, quel que soit son mode d'édition, devra toujours être transmis aux préfetures, via l'application Actes budgétaires pour les collectivités s'étant engagées dans la télétransmission de leurs actes budgétaires. Cette démarche est prévue dans chacun des scénarios et ne pose pas de problème particulier. Ce schéma, comme précédemment évoqué, pourrait toutefois évoluer.

²⁴ Sous ce format, les informations et données ne sont pas systématiquement copiables ou extractibles, ou ne peuvent m'être qu'avec des logiciels adaptés.

3. La mise en place d'un des deux scénarios devra donner lieu à un cahier des charges envoyé à la maîtrise d'ouvrage Hélios, d'adaptations des logiciels ODM et Actes budgétaires et enfin des SI des ordonnateurs

3.1. Le cahier des charges destiné à la maîtrise d'œuvre Hélios devra préciser le scénario de transformation envisagé par la mission

Dans le cadre des mises à jour d'Hélios, les commanditaires d'une réforme adressent au bureau CL2C de la DGFIP, en charge de la maîtrise d'ouvrage Hélios, **un cahier des charges expliquant de manière littéraire et généraliste les modifications à prévoir en termes d'effets attendus**. Ce document est ensuite discuté dans le cadre d'une **structure nationale partenariale** qui réunit la DGFIP, la Cour des comptes, la DGCL et les associations de collectivités territoriales.

Encadré 1 : La structure nationale partenariale

Afin de favoriser la dématérialisation des documents dans le secteur public local, le 7 décembre 2004, le ministre chargé du budget, le Premier président de la Cour des comptes, treize administrations nationales de collectivités territoriales et six administrations centrales de l'État, dont la DGFIP et la DGCL ont signé la « *Charte nationale de dématérialisation des échanges de documents papier dans le secteur public local* ». Cette Charte fixe les principes de la dématérialisation du secteur public local.

Les représentants des signataires de la Charte **se réunissent depuis février 2005 au sein d'une structure nationale partenariale** pour examiner les modalités de mise en œuvre des actions de dématérialisation des flux de données. Après avoir élaboré des solutions de dématérialisation sous forme de conventions cadres nationales, la structure les a regroupées sous forme d'une convention cadre nationale unique du 18 janvier 2010. Le périmètre de cette convention comprend l'ensemble des documents de la chaîne comptable et financière.

Source : mission, d'après www.collectivites-locales.gouv.fr, « La structure nationale partenariale », dernière modification le 29 juin 2016, consulté le 19 juin 2017.

Ce cahier des charges est ensuite traduit par la maîtrise d'œuvre en évolutions informatiques techniques à prévoir. La maîtrise d'ouvrage transmet alors à la maîtrise d'œuvre une **expression de besoins** qui permet de planifier les évolutions techniques et leur durée, et également d'évaluer des potentiels écarts de coûts entre le coût initial prévu par l'expression de besoin et le coût total tel qu'évalué par la maîtrise d'œuvre²⁵.

Ce cahier des charges devrait en particulier, pour la réforme, présenter :

- ◆ le scénario adopté par le comité de pilotage de l'expérimentation ;
- ◆ les exercices budgétaires sur lesquels ce scénario s'appliquerait ;
- ◆ l'ensemble des processus de la chaîne de transmission et de production des données qui devront être adaptés, sur la base des étapes décrites aux paragraphes 2.1 et 2.2 ;
- ◆ si cela est possible, des évaluations préalables de coût.

À titre d'exemple, le bureau CL2C a transmis à la mission le cahier des charges de la certification des EPS, ainsi que la présentation des coûts. Ce cahier des charges, présenté sous forme littéraire, contient également des captures d'écran d'Hélios. **Cet exemple pourra permettre au comité de pilotage de l'expérimentation de structurer le contenu du cahier des charges proposé pour la mise en place du compte financier. Ce contenu pourra être alimenté par la description du scénario retenu par le comité de pilotage en charge de l'expérimentation.**

²⁵ Entretien avec le bureau CL2C de la DGFIP du 26 avril 2017 et entretien avec le bureau SI1G de la DGFIP le 15 juin 2017.

Annexe III

Le contenu de ce cahier des charges est présenté dans l'encadré 2.

Encadré 2 : Contenu du cahier des charges de la certification des EPS

L'introduction du cahier des charges présente les objectifs de la mise à jour demandée. Elle explique ainsi que « cette demande s'inscrit dans le renforcement du contrôle interne comptable et financier au sein des trésoreries hospitalières afin d'atteindre l'objectif de certification des comptes des établissements publics de santé à compter de l'exercice 2014.

Elle vise à offrir aux comptables des EPS des outils afin de les aider à opérer des contrôles indispensables pour s'assurer de la fiabilité de leurs comptes et de la maîtrise des risques.

Elle leur permettra d'apporter une réponse aux insuffisances des systèmes d'information : transmission partielle ou inexistante de données comptables.

Elle vise également à répondre aux exigences des certificateurs en termes de restitution.

Elle permettra enfin aux comptables d'opérer les contrôles incontournables pour l'objectif recherché :

- la revue analytique des balances ;
- l'examen des écritures dites « top écritures » (montant supérieur à un seuil) ;
- l'examen des écritures rectificatives
- l'examen de certaines des écritures en schémas libres ».

Le cahier des charges est structuré comme suit :

- dans un premier temps, la description de l'existant informatique. Les limites du système actuel sont présentées au regard de trois besoins :
 - les exigences du certificateur des comptes des EPS ;
 - les insuffisances du système d'information ;
 - la nécessité d'obtenir des éditions spécifiques d'aide au contrôle, en particulier concernant :
 - la balance, disponible uniquement en format PDF à l'époque de la production du cahier des charges ;
 - les écritures en schémas libres ;
 - les écritures supérieures à un seuil de signification ;
- dans un second temps, les objectifs poursuivis par l'évolution²⁶, qui se décline elle-même en quatre types :
 - les évolutions sur des éditions existantes, qui concernaient :
 - l'obtention d'une balance en format CSV ;
 - l'évolution de l'édition des schémas libres ;
 - la mise à disposition de l'état de l'actif dès l'édition du compte financier définitif de l'EPS ;
 - les évolutions visant à mettre en production de nouvelles éditions²⁷, qui concernaient :
 - la liste des écritures rectificatives ;
 - l'état retraçant les interventions du comptable sur les opérations en bannette²⁸ à programmer au cours de l'année 2013 ;
 - l'état de discordance entre l'état de l'actif et la comptabilité générale, à programmer au cours de l'année 2013 ;

²⁶ Le cahier des charges précise notamment des indications sur le calendrier d'élaboration de chacune des évolutions, et leur caractère ou non prioritaire à une certaine date.

²⁷ En présentant, pour chaque évolution, les besoins et les solutions envisagées, et éventuellement l'existant.

²⁸ Une bannette constitue un onglet dans Hélios de conservation des documents.

Annexe III

<ul style="list-style-type: none"> · la restitution de certaines écritures comptables ; • les évolutions sur les flux « entrants » dans l'application Hélios, qui concernaient : <ul style="list-style-type: none"> · les interventions du comptable sur les flux entrants ; · l'automatisation de la mise à jour de l'inventaire ; · la création par typage spécifique d'une fiche globale par compte globalisée et par exercice au moment du traitement du mandat • les évolutions sur les informations mises à disposition des certificateurs. Ces évolutions concernent l'accès en consultation à Hélios par les certificateurs de certains éléments, et la possibilité d'éditer certains documents comptables. <p>Le bureau CL2C a par ailleurs fourni à la mission un tableau de chiffrage des coûts de la mise en œuvre des adaptations d'Hélios dans le cadre de la certification des EPS, qui est reproduit dans le tableau 2 à titre d'exemple.</p>
--

Source : Bureau CL2C de la DGFIP ; mission.

Tableau 2 : Exemple du chiffrage du coût de l'adaptation de l'instruction budgétaire et comptable M. 21 en vigueur pour les EPS et de la certification des EPS pour Hélios

Mise à jour concernée	Opérations de mises à jour	Coût complet maîtrise d'œuvre	Coût maîtrise d'ouvrage	Total
Adaptation de l'instruction budgétaire et comptable M. 21	Mise à jour des informations relatives à la M. 21 sur CDG-D	30,8	9,24	40,04
	Impact archivage	2,2	0,66	2,86
	Bilan colonne N-1	22	6,6	28,6
	Amortissement <i>prorata temporis</i>	26,4	7,92	34,32
	Compte financier 2017	68,2	20,46	88,66
	Synthèse	149,6	44,88	194,48
Certification des comptes	Édition balance des comptes (en format CSV)	44	12	56
	Édition écritures en schéma libre	33	9	42
	Mises à disposition de l'état de l'actif à une date dans le passé, notamment sur l'exercice clos	57,2	15,6	72,8
	Liste des écritures rectificatives	371,8	101,4	473,2
	État retraçant les interventions du comptable sur les opérations en bannette	195,8	53,4	249,2
	Impact d'un suivi globalisé pour certains comptes de l'inventaire	323,4	88,2	411,6
	Besoin d'extraction des écritures comptables	33	9	42
	Besoin d'un accès à	4,4	1,2	5,6

Annexe III

Mise à jour concernée	Opérations de mises à jour	Coût complet maîtrise d'œuvre	Coût maîtrise d'ouvrage	Total
	l'application Hélios sur le budget collectivité territoriale de l'établissement			
	Profil/habilitation du certificateur	17,6	4,8	22,4
	Synthèse	1 080,2	294,6	1 374,8

Source : Mission, d'après le tableau de chiffrage des coûts de la certification des EPS pour Hélios transmis à la mission par le bureau CL2C de la DGFIP.

3.2. Des modifications des logiciels Actes budgétaires et TotEM et des SI des ordonnateurs devront également être envisagés

Enfin, quel que soit le scénario adapté, les SI des ordonnateurs devront adapter les modifications nécessaires. En effet, chaque scénario implique que ces systèmes puissent recevoir ou échanger plus d'informations. Le bureau FL3 de la DGCL a effectué un chiffrage purement indicatif du coût des évolutions d'Actes budgétaires au regard des évolutions envisagées. Le bureau a distingué les deux scénarios, en envisageant notamment plusieurs options au sein même des scénarios. Le tableau 3 présente les modalités d'évolution et leurs coûts de l'application Actes budgétaires, selon les options présentées dans le cadre du premier scénario, et le tableau 4 dans le cadre du deuxième scénario. Le détail du mode de calcul et du chiffrage des coûts est précisé dans le tableau 5 et dans les explications relatives au mode de calcul.

Tableau 3 : Évolutions de l'application Actes budgétaires dans le cadre du premier scénario

Option envisagée dans le cadre du premier scénario	Détail	Approximation de coût	Commentaire
Édition du compte financier sur Hélios par l'ordonnateur et le comptable, mais sans contrôle budgétaire automatisé par les préfectures, qui n'effectueraient un contrôle budgétaire qu'à partir des documents budgétaires et comptables qui leur sont transmis.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'application Actes budgétaires devient sans usage pour le contrôle budgétaire du compte financier ; ▪ il n'y a donc pas d'impact sur Actes budgétaires ; 	Aucun coût pour Actes budgétaires.	Si cette option n'entraîne pas de coût supplémentaire pour Actes budgétaires, la mission y est défavorable car elle prive les services en charge des finances locales des préfectures de ces pré-contrôles automatisés sur l'application Actes budgétaires , qui présente un réel avantage et un gain de productivité pour ces services.
Édition du compte financier sur Hélios par l'ordonnateur et le comptable, avec un contrôle budgétaire effectué directement sur Hélios par la préfecture .	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement des contrôles automatiques effectués sur le compte administratif par Actes budgétaires sur Hélios pour le compte financier. 	Les coûts de développement des contrôles automatiques sur Hélios relèvent du bureau CL2C de la DGFIP.	La mission n'a pas recueilli l'avis des services préfectoraux concernés sur cette évolution. La mission suggère alors que cette proposition soit examinée avec une attention égale à la proposition suivante par le comité de pilotage en charge de l'expérimentation, avec un arbitrage à faire en fonction du chiffrage total des deux options.
Édition du compte financier sur Hélios par l'ordonnateur et le comptable, puis transmission du compte financier sur l'application Actes budgétaires pour permettre aux services préfectoraux en charge du contrôle budgétaire d'effectuer directement ce contrôle sur Actes budgétaires.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement nécessaire d'une nouvelle maquette correspondant au CFU doit être développée par la DGCL sur l'outil ODM ; ▪ adaptation des contrôles automatiques effectués sur le compte financier par Actes budgétaire à la maquette du compte financier telle que développée par ODM. 	La DGCL estime le coût de la dématérialisation du compte financier et des développements nécessaires à l'application Actes budgétaires à 978 675 euros. Le mode de transmission du compte financier produit sur Hélios à Actes budgétaires devra également être anticipé.	La mission considère que ce scénario transforme le moins les processus existants dans l'échange des flux d'informations entre l'ordonnateur et le comptable et l'exercice actuel du contrôle budgétaire. Le chiffrage de cette mesure ne nécessite par ailleurs pas d'évaluation par le bureau CL2C en parallèle.

Source : Mission, d'après une note transmise par le bureau FL3 de la DGCL.

Tableau 4 : Évolutions de l'application Actes budgétaires dans le cadre du deuxième scénario

Option envisagée dans le cadre du premier scénario	Détail	Approximation de coût	Commentaire
<p>Le compte financier est édité sur le système d'information de la collectivité territoriale par l'ordonnateur et les flux de données du comptable, et le contrôle budgétaire est effectué sur Hélios par les services préfectoraux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement d'une nouvelle maquette correspondant au compte financier sur l'outil ODM ; ▪ adaptation nécessaire de l'outil TotEM pour prévoir l'édition du compte financier ; ▪ développement des contrôles automatiques, effectués aujourd'hui sur le compte administratif par les services préfectoraux sur Actes budgétaires, sur Hélios, pour permettre aux services préfectoraux en charge du contrôle budgétaire de conserver l'usage de contrôles automatisés. 	<p>La DGCL estime le coût de la dématérialisation et des développements nécessaires à l'adaptation de l'outil TotEM à 1 074 4252 €.</p> <p>La DGCL estime qu'une évaluation des coûts de développement des contrôles automatiques sur Hélios par le bureau CL2C est nécessaire pour une estimation finale de ce scénario.</p>	<p>Les estimations présentées par la DGCL montrent les coûts plus élevés du deuxième scénario, d'autant que ne sont présentées ici que les évolutions sur Actes budgétaires.</p>
<p>Le compte financier est édité sur le système d'information de la collectivité territoriale par l'ordonnateur et les flux de données du comptable, et le contrôle budgétaire est effectué via Actes budgétaires par les services préfectoraux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement d'une nouvelle maquette correspondant au compte financier sur l'outil ODM ; ▪ adaptation nécessaire de l'outil TotEM pour prévoir l'édition du compte financier ; ▪ adaptation des contrôles automatiques, effectués aujourd'hui sur le compte administratif et demain sur le compte financier par les services préfectoraux sur Actes budgétaires, à la maquette du compte financier. 	<p>La DGCL estime le coût de la dématérialisation et des développements nécessaires à l'adaptation de l'outil TotEM et de l'application Actes budgétaires à 1 490 935 €.</p> <p>Cette estimation devrait pour la DGCL être confirmée par le prestataire informatique avec qui elle opère. La DGCL estime à 20 % supplémentaires la hausse du nombre de jour/homme nécessaire pour réaliser ces adaptations. Dès lors, l'estimation incluant ce contingent est de 1 789 122 €.</p>	

Source : Mission, d'après une note transmise par le bureau FL3 de la DGCL.

Annexe III

Tableau 5 : Estimation fournie par la DGCL concernant les charges relatives à la création du compte financier sur le projet Actes budgétaires

Description des étapes						
Étape	Sous-étapes	Intervenants	Estimation jours ouvrables	Estimation financière (en €)	Total (en €)	
Étape 1 : adaptation de l'outil ODM	Atelier de cadrage : établissement des évolutions nécessaires à la création de la maquette de compte financier (préparation réalisation et compte rendu). Rédaction des expressions de besoin.	MOA ²⁹ + AMOA ³⁰ + TMA ³¹	5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AMOA : 4 620,00 ▪ TMA : 4 955,00 	9 575,00	
	Rédactions des spécifications détaillées.	MOA + AMOA	15	AMOA : 13 860,00	13 860,00	
	Rédactions des spécifications détaillées.	TMA	15	TMA : prix inclus dans les développements	-	
	Relecture des spécifications détaillées.	MOA + AMOA	10	AMOA : 9 240,00	9 240,00	
	Atelier de validation: présentation des spécifications détaillées (préparation, réalisation et compte rendu). Développements des évolutions:	MOA + AMOA + TMA	5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AMOA : 4 620,00 ▪ TMA : 4 955,00 	9 575,00	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ évolutions permettant de récupérer les données comptables nécessaires à l'élaboration du compte financier ; ▪ évolution permettant à l'outil ODM de traiter un document unique pour l'ensemble des maquettes budgétaires ; ▪ autres évolutions pas encore identifiées par la DGCL. 	TMA	100	TMA : 99 100,00	99 100,00	
	Tests relatifs aux évolutions demandées sur l'environnement de test de la DGCL :	MOA + AMOA + MOE ³²	80	AMOA : 73 920,00	73 920,00	

²⁹ Maîtrise d'ouvrage.

³⁰ Assistance à la maîtrise d'ouvrage. La MOA et l'AMOA interviennent dans la partie métier du projet Actes budgétaires, permettant d'identifier les évolutions nécessaires à une utilisation optimale des outils développés. Elles sont en charge de l'identification des besoins, de la rédaction des expressions de besoin, de la relecture des spécifications, des tests à effectuer sur les différents outils ainsi que de la formation, de la communication et du support aux utilisateurs.

³¹ Tierce maintenance applicative. La TMA est en charge du développement de l'ensemble des outils du projet Actes budgétaires et de l'utilisation de l'outil ODM.

³² Maîtrise d'œuvre. Elle constitue la partie technique du projet, permettant d'identifier les difficultés techniques et d'assurer la maintenance des serveurs hébergeant l'application Actes budgétaires

Annexe III

Description des étapes					
Étape	Sous-étapes	Intervenants	Estimation jours ouvrables	Estimation financière (en €)	Total (en €)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ installation par la MOE sur l'environnement de test; ▪ préparation de stratégie de tests ; ▪ réalisation des tests ; ▪ rédaction des fiches nécessaires à la correction des anomalies rencontrées ; ▪ nouvelle livraison du prestataire informatique ; ▪ nouveau cycle de test (ce cycle de test est reproduit jusqu'à l'obtention de l'outil permettant la réalisation de la maquette dématérialisée du compte financier). 	TMA	N/A	0,00	-
	<p>Installation de la nouvelle version d'ODM sur l'environnement de production de la TMA</p> <p>Total du chantier d'adaptation de l'outil ODM</p>				215 270,00
Étape 2 : Création de la maquette dématérialisée du compte financier	Création des fonds de page de la maquette de compte financier sur le logiciel Word.	MOA + AMOA + rédacteur	25	AMOA : 23 100,00	23 100,00
	Atelier de cadrage : établissement des évolutions nécessaires à l'exploitation de la maquette du compte financier (préparation, réalisation et compte rendu).	MOA + AMOA rédacteur + TMA	5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AMOA : 4 620,00 ▪ TMA : 4 955,00 	9 575,00
	Elaboration de la maquette dématérialisée du compte financier : <ul style="list-style-type: none"> ▪ création des groupes nécessaires aux calculs des totaux ; 				
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ création du plan de compte adapté au compte financier ; ▪ création de la maquette re-matérialisable ; ▪ autres évolutions non encore identifiées par la DGCL. 	TMA	200	TMA : 198 200,00	198 200,00
	Tests de la maquette dématérialisée sur	MOA + AMOA + MOE	150	AMOA : 135 000,00	135 000,00

Annexe III

Description des étapes					
Étape	Sous-étapes	Intervenants	Estimation jours ouvrables	Estimation financière (en €)	Total (en €)
	<p>l'environnement de test de la DGCL :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ installation par la MOE sur l'environnement de test ; ▪ préparation de stratégie de tests ; ▪ réalisation des tests ; ▪ rédaction des fiches nécessaires à la correction des anomalies rencontrées ; ▪ nouvelle livraison du prestataire informatique du bureau FL3 ; ▪ nouveau cycle de test (ce cycle de test est reproduit jusqu'à l'obtention d'une version de la maquette de compte financier conforme aux instructions budgétaires et comptables en vigueur³³). 				
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Installation des nouvelles ressources en production sur le site ODM budgétaire permettant d'alimenter l'outil TotEM et l'outil Xémélios (TMA) ; ▪ installation des nouvelles ressources sur les serveurs hébergeant l'application Actes budgétaires (MOE). 	TMA +MOE	N/A	TMA : 0,00	-
Total du chantier de création de la maquette dématérialisée du compte financier					
Étape 3 : Adaptation de l'outil TotEM	Atelier de cadrage : établissement des évolutions nécessaires à l'exploitation de la maquette du compte financier (préparation, réalisation et compte rendu).	MOA + AMOA + TMA	5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AMOA : 4 620,00 ▪ TMA : 4 955,00 	9 575,00
	Rédaction des expressions de besoin.	MOA + AMOA	30	AMOA : 27 720,00	27 720,00
	Rédactions des spécifications détaillées.	TMA	30	TMA : prix inclus	-

³³ Concernant la réforme du compte financier, il s'agira de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

Annexe III

Description des étapes					
Étape	Sous-étapes	Intervenants	Estimation jours ouvrables	Estimation financière (en €)	Total (en €)
	Relecture des spécifications détaillées.	MOA + AMOA	15	dans les développements AMOA : 13 860,00	13 860,00
	Atelier de validation: présentation des spécifications détaillées (préparation, réalisation et compte rendu).	MOA + AMOA + TMA	5	AMOA : 4 620,00 TMA : 4 955,00	9 575,00
	Développements des évolutions : <ul style="list-style-type: none"> évolution du composant DSC³⁴ permettant le calcul des totaux (calcul et performance) ; évolution du composant dit « <i>Print-comp</i> » permettant la re-matérialisation au format PDF du document (re-matérialisation et performance) ; évolution IHM et évolutions ergonomiques permettant d'adapter l'outil à la maquette du compte financier ; création des droits d'utilisateurs, c'est-à-dire un profil ordonnanceur et un profil comptable ; évolution du socle applicatif ; autres évolution non encore identifiées par la DGCL. 	TMA	250	TMA : 24 750,00	24 750,00
	Tests des évolutions demandées : <ul style="list-style-type: none"> installation sur l'environnement de test (TMA) ; préparation de stratégie de tests ; réalisation des tests ; rédaction des fiches nécessaires à la correction des anomalies rencontrées ; 	MOA + AMOA + TMA	200	AMOA : 184 800,00	184 800,00

³⁴ Composant source de données, en anglais « *data source component* ». Ces composants permettent de lire et écrire des données dans différents formats, et chaque DSC est spécifique à un type et un format de données particuliers (source : www.ibm.com, « Composants de source de données (DSC), consulté le 20 juin 2017).

Annexe III

Description des étapes					
Étape	Sous-étapes	Intervenants	Estimation jours ouvrables	Estimation financière (en €)	Total (en €)
Étape 4 : Adaptation de l'application Actes budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nouvelle livraison du prestataire informatique ; ▪ nouveau cycle de test (ce cycle de test est reproduit jusqu'à l'obtention d'une version de l'outil TotEM conforme aux attentes exprimées par la DGCL). 				
	Mise à disposition de la nouvelle version de TotEM sur le site ODM-budgétaire.	TMA	N/A	TMA : 0,00	-
	Total du chantier : adaptation de l'outil TotEM				493 280,00
	Atelier de cadrage : établissement des évolutions nécessaires à l'exploitation de la maquette CFU (préparation, réalisation et compte rendu).	MOA + AMOA + TMA	5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AMOA : 4 620,00 ▪ TMA : 4 955,00 	9 575,00
	Rédaction des expressions de besoin.	MOA + AMOA	30	AMOA : 27 720,00	27 720,00
	Rédactions des spécifications détaillées.	TMA	30	TMA : prix inclus dans les développements.	-
	Relecture des spécifications détaillées.	MOA + AMOA	15	AMOA : 13 860,00	13 860,00
	Atelier de validation: présentation des spécifications détaillées (préparation, réalisation et compte rendu).	MOA + AMOA + TMA	5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AMOA : 4 620,00 ▪ TMA : 4 955,00 	9 575,00
	Développements des évolutions :				
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ adaptation des contrôles automatiques effectués actuellement sur le compte administratif au compte financier ; ▪ adaptation des alertes effectuées actuellement sur le compte administratif et mise en cohérence avec les autres documents budgétaires ; ▪ adaptation de la fonctionnalité « statistiques » ; ▪ adaptation de la fonctionnalité « extraction de données » ; ▪ autres évolution non encore identifiées. 	TMA	200	TMA : 198 200,00	198 200,00

Annexe III

Description des étapes					
Étape	Sous-étapes	Intervenants	Estimation jours ouvrables	Estimation financière (en €)	Total (en €)
	<p>Tests relatifs aux évolutions demandées sur l'environnement de test de la DGCL :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ installation par la MOE sur l'environnement de test ; ▪ préparation de la stratégie de tests ; ▪ réalisation des tests ; ▪ rédaction des fiches nécessaires à la correction des anomalies rencontrées ; ▪ nouvelle livraison du prestataire informatique ; ▪ nouveau cycle de test (ce cycle de test est reproduit jusqu'à l'obtention d'une version de l'outil de TotEM conforme aux attentes exprimées par la DGCL). 	MOA + AMOA + MOE	150	AMOA : 138 600,00	138 600,00
	Mise à disposition de la nouvelle version de TotEM sur le site ODM-budgetaire.	TMA	N/A	TMA : 0,00	
Total du chantier de l'adaptation de l'application Actes budgétaires.					
Étape 5 : Mise à jour de la documentation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mises à jour des guides de contrôles automatiques et des alertes ; ▪ mises à jour de l'ensemble de l'information relative au projet. 	MOA + AMOA	20	AMOA : 18 980,00	18 980,00
Total du chantier de mise à jour de la documentation					
Estimation du montant total des évolutions nécessaires au déploiement du compte financier sur le système d'information Actes budgétaires					
1 490 00,93					
Contingent total de 20 % supplémentaire à prévoir (cf. tableau 2)					
Estimation du montant total des évolutions nécessaires au déploiement du compte financier sur le système d'information Actes budgétaires incluant le contingent					
1 789 122,00					

Source : Mission, d'après une note transmise par le bureau FL3 de la DGCL.

Encadré 3 : Explication des méthodes de calcul utilisées par la DGCL

L'estimation détaillée du coût a été effectuée sur la base des documents ayant servi à la mise en place d'Actes budgétaires et sur les états relatifs aux bons de commandes successifs. Pour la DGCL, il n'est pas exclu que cette estimation ait été minorée, compte tenu de l'évolution des prix entre 2011 et 2017.

Méthode de calcul du prix journalier TMA :

- le prix journalier a été calculé à partir d'un devis reçu par la DGCL le 12 juin 2017 ;
- le montant de ce devis est de 56 579,17 euros pour 57,09 jours/homme, ce qui revient à un taux journalier de 991,05 euros que la DGCL a avons arrondi à 991,00€ ;
- ce taux journalier a ensuite été multiplié par le nombre de jours/homme estimé, l'ensemble des montants étant estimés toutes taxes comprises (TTC).

Méthode de calcul du prix journalier AMOA :

- le prix journalier a été calculé à partir d'un devis reçu par la DGCL le 5 décembre 2016 ;
- le montant de ce devis est de 27 720 euros pour 30 jours/homme ce qui revient à un taux journalier de 924,00 euros ;
- ce taux journalier a ensuite été multiplié par le nombre de jours/homme estimé, l'ensemble des montants sont estimés en TTC.

Méthode de calcul du nombre de jours ouvrables TMA :

- le nombre de jours ouvrables a été calculé à partir de différents devis présentant des évolutions similaires ;
- il est cependant important de préciser qu'une analyse plus détaillée des évolutions à effectuer est nécessaire pour obtenir une estimation plus proche de la réalité. Les jours nécessitant une expertise plus approfondie sont identifiés dans le tableau d'estimation en rouge.

Méthode de calcul du nombre de jours ouvrables AMOA :

- le nombre de jours ouvrables a été calculé à partir de différents devis présentant des évolutions similaires ;
- il est cependant important de préciser qu'une analyse plus détaillée du nombre d'évolutions à effectuer est nécessaire pour obtenir une estimation plus proche de la réalité. Les jours nécessitant une expertise plus approfondie sont identifiés dans le tableau d'estimation en rouge.

Méthode de calcul du contingent :

- un contingent de 20 % a été ajouté à la somme finale. Ce contingent anticipe les évolutions nécessaires à la dématérialisation du compte financier unique qui ne sont pas en mesure d'être identifiées à partir des éléments actuels ;
- de plus, ce contingent permet de prévoir une augmentation du nombre de jour/homme nécessaire à la réalisation des évolutions déjà identifiées.

Source : Mission, d'après une note transmise à la mission par le bureau FL3 de la DGCL.

ANNEXE IV

**Projet de compte financier unique pour les
collectivités territoriales,
établi à partir de l'instruction budgétaire
et comptable M. 57 (par nature) et d'une
maquette de compte de gestion**

SOMMAIRE

N°	Intitulé	Nomenclature actuelle (M. 57)	Page
I. Informations générales et synthétiques			
A	Informations statistiques, fiscales et financières	I-A	2
B	Bilan synthétique	Néant	3
C	Compte de résultat synthétique	Néant	4
D	Présentation générale du compte financier – Vue d'ensemble	Néant	5
E	Détail des restes à réaliser	C2 C3	6
F	Résultats de l'exercice antérieur	Néant	10
G	Décision en matière de taux	Annexe D12	11
II. Exécution budgétaire			
<i>Exécution budgétaire du compte financier</i>		II	
A1	Vue d'ensemble – Section d'investissement – Chapitres	II-B1	15
A1.1	Dépenses d'investissement	II-B1	16
A1.2	Recettes d'investissement	II-B1	18
A2	Vue d'ensemble – Section de fonctionnement – Chapitres	II-B2	20
A2.1	Dépenses de fonctionnement	II-B2	21
A2.2	Recettes de fonctionnement	II-B2	23
<i>Vote du budget</i>		III	
B1	Section d'investissement – Détail des dépenses	III-A1	27
B2	Section d'investissement – Détail des recettes	III-A2	29
C1	Opérations d'équipement – Détail des chapitres et articles	III-A2	31
D1	Section de fonctionnement – Détail des dépenses	III-B1	33
D2	Section de fonctionnement – Détail des recettes	III-B3	35
III. Situation patrimoniale et comptabilité des deniers et valeurs			
A	Bilan	Néant	38
B	Compte de résultat	Néant	40
<i>Comptabilité des deniers et valeurs</i>		<i>Néant</i>	
C	Balance règlementaire des comptes du Grand Livre	Néant	43
D	Balance des valeurs inactives	Néant	44
IV. Annexes			
<i>A. Présentation croisée et agrégée</i>			
A1	Présentation croisée, vue d'ensemble (investissement/fonctionnement)	A1 / A2	47
A2	Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes	D11	53
<i>B. Annexes patrimoniales</i>			
B1.1	État de la dette - Détail des crédits de trésorerie	B1.2	56
B1.2	État de la dette - Répartition par nature de dette	B1.3	57
B1.3	État de la dette - Typologie de la répartition de l'encours	B1.4	58
B1.4	État de la dette - Détail des opérations de couverture	B1.5	59
B1.5	État de la dette - Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement	B1.6	61
B1.6	État de la dette - Emprunts renégociés au cours de l'année N	B1.7	62
B1.7	État de la dette - Dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme	B1.8	63
B1.8	État de la dette - Autres dettes	B1.9	64
B2	Méthodes utilisées pour les amortissements	B2	65
B3.1	État des provisions	B3.1	66
B4	État des charges transférées	B4	68
B5	Détail des opérations pour le compte de tiers	B5	69
B6.1	État des emprunts garantis	B7.1	70
B6.2	Calcul du ratio d'endettement relatif aux emprunts garantis	B7.2	72
B7.1	Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions	B8.1.1	73
B7.2	État des contrats de crédit-bail	B8.2	74
B7.3	État des contrats de partenariat public-privé	B8.3	75
B7.4	État des autres engagements donnés	B8.4	76

N°	Intitulé	Nomenclature actuelle (M. 57)	Page
B7.5	État des engagements reçus	B8.5	77
B8	État du personnel	B9	78
B9	Liste des organismes auxquels la collectivité participe	B10 B11.1 / B11.2	80
B10	Liste des services individualisés dans un budget annexe	B11.3	81
B11	Variation du patrimoine (entrées/sorties)	B12.1 / B12.2	82
B12	État des travaux en régie	B14	83
<i>C. Annexes budgétaires</i>			
C1.1	Équilibre budgétaire - dépenses	C1.1	86
C1.2	Équilibre budgétaire - recettes	C1.2	87
C2.1	Situation des autorisations de programme	C2.1	89
C2.2	Situation des autorisations d'engagement	C2.2	90
<i>D. Autres éléments d'information</i>			
D1	État des recettes grevées d'une affectation spéciale	D1	92
D2	Services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe - vue d'ensemble	D2.2.1	93
D3.1	Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Entrées	D4.1	95
D3.2	Variation du patrimoine (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) - Sorties	D4.2	96
D4	Identification des flux croisés	D10	97
D5	États de la répartition de la TEOM - vue d'ensemble	D13.1 / D13.2	98
<i>E. Annexes spécifiques à chaque type de collectivité territoriale</i>			
Cf. annexe I relative à la constitution du CFU (§ 2.2.1.1)			101
<i>F. Modalités de vote du budget</i>			
F1	Modalités de vote du budget	Partie I / B	103
V. Arrêté et signatures			
A	Arrêté et signatures	Partie V / A	105

I. INFORMATIONS GÉNÉRALES ET SYNTHÉTIQUES

Annexe IV

I – INFORMATIONS GENERALES		I
INFORMATIONS STATISTIQUES, FISCALES ET FINANCIERES		A

Informations statistiques		Valeurs
Population totale		

Informations fiscales (N-2)		Collectivité
Indicateur de ressources fiscales ou potentiel fiscal par habitant (1)		

		Ratios	Valeurs
1	Dynamique des dépenses et recettes	Variation annuelle moyenne des recettes en % sur une période de 3 à 4 ans	
2		Variation annuelle moyenne des dépenses en % sur une période de 3 à 4 ans	
3	Marges de manœuvre fiscales	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal : produit des contributions directes perçu par la collectivité/potentiel fiscal	
4	Marges de manœuvre des dépenses de fonctionnement	Rigidité des charges structurelles : charges de personnel + charges d'intérêts + les contingents et participations / les produits de fonctionnement (3)	
5	Capacité à dégager un autofinancement et solvabilité	CAF brute = somme du résultat de fonctionnement et des dotations aux amortissements et provisions (compte 68) - les reprises sur amortissements et provisions (compte 78) et la quote-part de subventions d'investissement reprises au résultat (compte 777). CAF calculée sur plusieurs années.	
6		CAF nette = CAF brute - remboursement en capital des emprunts	
7	Soutenabilité de la politique d'investissement	Financement propre disponible : (CAF+ ressources d'investissement hors dette)/ dépenses d'équipement en % calculé sur plusieurs années	
8	Endettement	Ratio de surendettement (encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement) (2) (3)	
9		Capacité de désendettement : encours de la dette/CAF brute (2)	
10	Liquidité	Fonds de roulement net global (FRNG)	

- (1) À renseigner selon les dispositions législatives et réglementaires applicables à la collectivité. Informations comprises dans la fiche de répartition de la DGF de l'exercice N-1, établie sur la base des informations N-2 (transmise par les services préfectoraux).
- (2) Les ratios s'appuyant sur l'encours de la dette se calculent à partir du montant de la dette au 31 décembre N.
- (3) Pour les syndicats mixtes, seules ces données sont à renseigner.

BILAN SYNTHÉTIQUE (I-B)

En milliers d'Euros

ACTIF NET	Total	PASSIF	Total
Immobilisations incorporelles (nettes)			
Terrains		Dotations	
Constructions		Fonds globalisés	
Réseaux et installations de voirie et réseaux divers		Réserves	
Immobilisations corporelles en cours		Différences sur réalisations d'immobilisations	
Immobilisations mises en concession, affermage ou à disposition et immobilisations affectées		Report à nouveau	
Autres immobilisations corporelles		Résultat de l'exercice	
Total immobilisations corporelles (nettes)		Subventions transférables	
Immobilisations financières		Subventions non transférables	
TOTAL ACTIF IMMOBILISÉ		Droits de l'affectant, du concédant, de l'affermant et du remettant	
		Autres fonds propres	
		TOTAL FONDS PROPRES	
		PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	
		Dettes financières à long terme	
Stocks		Fournisseurs	
Créances		Autres dettes à court terme	
Valeurs mobilières de placement		Total dettes à court terme	
Disponibilités		TOTAL DETTES	
Autres actifs circulant		Comptes de régularisations	
TOTAL ACTIF CIRCULANT			
Comptes de régularisations			
TOTAL ACTIF		TOTAL PASSIF	

COMPTE DE RÉSULTAT SYNTHÉTIQUE (I-C)

En milliers d'Euros

POSTE	EXERCICE N	EXERCICE N-1
Impôts et taxes perçus		
Dotations et subventions reçues		
Produits des services		
Autres produits		
Transfert de charges		
Produits courants non financiers		
Traitements, salaires, charges sociales		
Achats et charges externes		
Participations et interventions		
Dotations aux amortissements et provisions		
Autres charges		
Charges courantes non financières		
RÉSULTAT COURANT NON FINANCIER		
Produits courants financiers		
Charges courantes financières		
RÉSULTAT COURANT FINANCIER		
RÉSULTAT COURANT		
Produits exceptionnels		
Charges exceptionnelles		
RÉSULTAT EXCEPTIONNEL		
IMPÔTS SUR LES BÉNÉFICES		
RÉSULTAT DE L'EXERCICE		

**Budget de la collectivité territoriale
Tableau d'exécution du budget (CA)
Année N**

I-D

		Résultat de l'exercice			
		Investissement	Fonctionnement	Total cumulé	
	Prévision budgétaire totale	A			
	Titres de recettes émis	B			
	Réduction de titres / rattachements	C			
Recettes	Recettes nettes	D = B-C			
	Restes à réaliser	E			
	Autorisation budgétaire totale	F			
	Engagements	G			
	Mandats émis	H			
Dépenses	Annulation de mandats / Rattachements	I			
	Dépenses nettes	J = H-I			
	Restes à réaliser	K			
Résultat de l'exercice	Résultat de l'exercice (+/-) hors résultat reporté	L = D-J			
Restes à réaliser	Restes à réaliser (+/-)	M = K-E			
Résultat reporté	Résultat reporté (+/-)	N			
Résultat de clôture	Excédent/Déficit	L+N			
Résultat net	Excédent/Déficit	L+M+N			

Annexe IV

I – INFORMATIONS GÉNÉRALES	I
EXECUTION DU BUDGET – RAR DEPENSES	E / 1

DÉTAIL DES RESTES À RÉALISER N EN DÉPENSES (1)

Chap. / art. (2)	Libellé	Dépenses engagées non mandatées
SECTION D'INVESTISSEMENT – TOTAL		(I)
018	RSA	
	[...]	
10	Dotations, fonds divers et réserves	
	[...]	
13	Subventions d'investissement (3)	
	[...]	
16	Emprunts et dettes assimilées	
	[...]	
18	Cpte de liaison : affectation (BA, régie)	
	[...]	
	[...]Opération d'équipement n°	
20	Immobilisations incorporelles (sauf le 204) (3)	
	[...]	
204	Subventions d'équipement versées (3)	
	[...]	
21	Immobilisations corporelles (3)	
	[...]	
22	Immobilisations reçues en affectation (3)	
	[...]	
23	Immobilisations en cours (3)	
	[...]	
26	Participations et créances rattachées	
	[...]	
27	Autres immobilisations financières (3)	
	[...]	
45	Chapitres d'opérations pour compte de tiers	
	[...]	
SECTION DE FONCTIONNEMENT – TOTAL		(II)
011	Charges à caractère général (4)	
	[...]	
012	Charges de personnel et frais assimilés (4)	
	[...]	
014	Atténuations de produits	
	[...]	
016	APA	
	[...]	
017	RSA / Régularisations de RMI	
	[...]	
65	Autres charges de gestion courante (4)	
	[...]	
6586	Frais fonctionnement des groupes d'élus	
	[...]	
66	Charges financières	
	[...]	

Annexe IV

67	Charges exceptionnelles (4)	
	[...]	

- (1) Il s'agit des restes à réaliser établis conformément à la comptabilité d'engagement annuelle. Ces restes à réaliser seront repris au BP ou au BS N+1.
- (2) Suivant le niveau de vote retenu par l'assemblée délibérante.
- (3) Hors dépenses imputées au chapitre 018.
- (4) Hors dépenses imputées aux chapitres 016 et 017.

Annexe IV

I – INFORMATIONS GENERALES	I
EXECUTION DU BUDGET – RAR RECETTES	E / 2

DÉTAIL DES RESTES À RÉALISER N EN RECETTES (1)

Chap. / art. (2)	Libellé	Titres restant à émettre
SECTION D'INVESTISSEMENT – TOTAL		(III)
018	RSA	
	[...]	
024	Produits des cessions d'immobilisations	
10	Dotations, fonds divers et réserves	
	[...]	
13	Subventions d'investissement (reçues) (3)	
	[...]	
16	Emprunts et dettes assimilées	
	[...]	
18	Cpte de liaison : affectation (BA, régie)	
	[...]	
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204) (3)	
	[...]	
204	Subventions d'équipement versées (3)	
	[...]	
21	Immobilisations corporelles (3)	
	[...]	
22	Immobilisations reçues en affectation (3)	
	[...]	
23	Immobilisations en cours (3)	
	[...]	
26	Participations et créances rattachées	
	[...]	
27	Autres immobilisations financières (3)	
	[...]	
45	Chapitres d'opérations pour compte de tiers	
	[...]	
SECTION DE FONCTIONNEMENT – TOTAL		(IV)
70	Prod. services, domaine, ventes diverses	
	[...]	
73	Impôts et taxes	
	[...]	
731	Impôts locaux	
	[...]	
74	Dotations et participations (4)	
	[...]	
75	Autres produits de gestion courante (4)	
	[...]	
013	Atténuations de charges (4)	
	[...]	
016	APA	
	[...]	

Annexe IV

017	RSA / Régularisations de RMI	
	[...]	
76	Produits financiers	
	[...]	
77	Produits exceptionnels (4)	
	[...]	

- (1) Il s'agit des restes à réaliser établis conformément à la comptabilité d'engagement annuelle. Ces restes à réaliser seront repris au BP ou au BS N+1.
- (2) Suivant le niveau de vote retenu par l'assemblée délibérante.
- (3) Hors recettes imputées au chapitre 018.
- (4) Hors recettes imputées aux chapitres 016 et 017.

I-F

REPRISE DES RESULTATS DE L'EXERCICE ANTERIEUR ET RESULTAT DE L'EXERCICE

Année

COMPTE ADMINISTRATIF N-1 Voté le :	COMPTE ADMINISTRATIF N Voté le :
Résultat de fonctionnement N-1 A Résultat de l'exercice précédé du signe + (excédent) ou - (déficit) B Résultats antérieurs reportés ligne 002 du compte administratif N-1, précédé du signe + (excédent) ou - (déficit) C Résultat à affecter =A+B (hors restes à réaliser) (si C est négatif, report du déficit ligne 002 ci-dessous) D Solde d'exécution d'investissement N-1 (précédé de + ou -) D 001 (besoin de financement) R 001 (excédent de financement) E Solde des restes à réaliser d'investissement N-1 (4) Besoin de financement Excédent de financement (1) Excédent F (=D+E) AFFECTATION = C (=G+H)	Résultat de fonctionnement N-1 A Résultat estimé de l'exercice précédé du signe + (excédent) ou - (déficit) B Résultats antérieurs reportés (par délibération du 27/05/2002 sur l'affectation du résultat N-2), précédé du signe + (excédent) ou - (déficit) C Résultat à affecter =A+B (hors restes à réaliser) D Solde d'exécution d'investissement N (précédé de + ou -) D 001 (besoin de financement) R 001 (excédent de financement) E Solde des restes à réaliser d'investissement N (4) Besoin de financement Excédent de financement (1) Besoin de financement F (=D+E) REPRISE DES RESULTATS = C (=G+H)
1) Affectation en réserves R 1068 en investissement G=au minimum, couverture de besoin de financement F	1) Prévisions d'affectation en réserves R 1068 G=couverture obligatoire du besoin de financement F
2) H Report en fonctionnement R 002 (2)	2) H Report en fonctionnement R 002 (2) (Si C<F, H=C-G)
TOTAL EXCEDENT FONCTIONNEMENT	
DEFICIT REPORTE D 002 (5)	DEFICIT REPORTE D 002 (5)

(1) Indiquer l'origine : emprunt F, subvention

(2) Eventuellement, pour la part excédant la couverture du besoin de financement de la section d'investissement F

(3) Joindre les documents prévus par l'instruction M14, (Vol.1, Tome II, titre 3, Chapitre 5, §4)

(4) Le solde des restes à réaliser de la section de fonctionnement n'est pas pris en compte pour l'affectation des résultats de fonctionnement.

Les restes à réaliser de la section de fonctionnement sont reportés au budget de reprise après le vote du compte administratif.

(5) En ce cas, il n'y a pas d'affectation.

I-G / DÉCISIONS EN MATIÈRE DE TAUX DES CONTRIBUTIONS

Libellés	Base notifiée (si connue à la date du vote)	Variation de la base / (N-1) (%)	Taux, coefficient ou forfait appliqués par décision de l'assemblée délibérante (% , unité ou €)	Variation du taux / N-1 (%)	Produit voté par l'assemblée délibérante	Variation du produit / N-1 (%)
Part régionale des ressources						
TICPE (part définie à l'art. 265 du code des douanes)						
	SP					
	Gazole					
TICPE (majoration définie à l'art. 265 A bis du code des douanes)						
	SP					
	Gazole					
Taxe sur les permis de conduire						
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules						
Taxe spéciale de consommation de produits pétroliers (1)						
Taxe sur le transport public aérien et maritime (1)						
Taxe relative à l'octroi de mer (1)						
Droits assimilés au droit d'octroi de mer auxquels sont soumis les rhums et spiritueux (1)						
[...] (2)						
Part départementale des ressources						
Taxe foncière sur les propriétés bâties						
Taxe d'aménagement						
Taxe de publicité foncière et droit d'enregistrement						
Taxe sur la consommation finale d'électricité						
Taxe sur les remontées mécaniques des zones de montagne						
[...] (2)						
Part communale des ressources						
Taxe d'habitation						
TFPB						
TFPNB						

Annexe IV

Libellés	Base notifiée (si connue à la date du vote)	Variation de la base / (N-1) (%)	Taux, coefficient ou forfait appliqués par décision de l'assemblée délibérante (% , unité ou €)	Variation du taux / N-1 (%)	Produit voté par l'assemblée délibérante	Variation du produit / N-1 (%)
CFE						
TOTAL						

(1) Taxes perçues par les collectivités d'Outre-mer.

(2) Détailler les taxes pour lesquelles la collectivité a un pouvoir de modulation.

II. EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

***EXÉCUTION BUDGÉTAIRE
DU COMPTE FINANCIER***

A1. Section d'investissement

II - A1.1 / Présentation générale du compte financier
Section d'investissement - Dépenses

Chapitre	Libellé	Prévisions	Réalizations et rattachements		Restes à réaliser	Total	Opérations réelles	Opérations d'ordre	Total opérations réelles / d'ordre
			Mandats	Rattachements					
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204) (y compris opérations) (1)								
204	Subventions d'équipement versées (y compris opérations) (1)								
21	Immobilisations corporelles (y compris opérations) (1)								
22	Immobilisations reçues en affectation (y compris opérations) (1) (2)								
23	Immobilisations en cours (y compris opérations) (1)								
	Total des dépenses d'équipement								
10	Dotations, fonds divers et réserves (3)								
13	Subventions d'investissement (1) (4)								
16	Emprunts et dettes assimilées								
18	Compte de liaison : affectation (budget annexe, régie) (5)								
26	Participations et créances rattachées								
27	Autres immobilisations financières (1)								
	Total des dépenses financières								
45	Chapitres d'opérations pour compte de tiers (6)								
	Total des dépenses réelles d'investissement								
040	Opérations d'ordre de transferts entre sections (7) (8)								
041	Opérations patrimoniales (7)								
	Total des dépenses d'ordre en investissement								
	Total des dépenses d'investissement de l'exercice								

Annexe IV

Chapitre	Libellé	Prévisions		Réalizations et rattachements		Restes à réaliser	Total	Opérations réelles	Opérations d'ordre	Total opérations réelles / d'ordre
		Crédits ouverts	Mandats	Rattachements	Rattachements					
001	Résultat d'investissement reporté									
	Total des dépenses de la section d'investissement									

(1) Hors dépenses et recettes imputées au chapitre 018.

(2) En dépenses, le chapitre 22 retrace les travaux d'investissement réalisés sur les biens reçus en affectation.

(3) En recettes, sauf 1068.

(4) En recettes, détail du 138.

(5) A servir uniquement lorsque la collectivité effectue une dotation initiale en espèces au profit d'un service public non personnalisé qu'elle crée.

(6) Seul le total des opérations pour compte de tiers figure sur cet état.

(7) DI 040 = RF 042 ; DI 041 = RI 041.

(8) Les comptes 15, 29, 39, 49 et 59 peuvent figurer dans le détail du chapitre si la collectivité a opté pour le régime des provisions budgétaires, conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables.

II - A1.2 / Présentation générale du compte financier

Section d'investissement - Recettes

Chapitre	Libellé	Prévisions Crédits ouverts	Réalizations et rattachements		Restes à réaliser	Total	Opérations réelles	Opérations d'ordre	Total opérations réelles / d'ordre
			Titres émis	Rattachements					
018	RSA								
13	Subventions d'investissement (reçues) (sauf 138) (1)								
16	Emprunts et dettes assimilées (2)								
20	Dotations, subventions et participations								
204	Subventions d'équipement versées (y compris opérations) (1)								
21	Immobilisations corporelles (y compris opérations) (1)								
22	Immobilisations reçues en affectation (y compris opérations) (1) (3)								
23	Immobilisations en cours (y compris opérations) (1)								
	Total des recettes d'équipement								
10	Dotations, fonds divers et réserves (4)								
13	Subventions d'investissement (1) (5)								
16	Emprunts et dettes assimilées								
18	Compte de liaison : affectation (budget annexe, régie) (6)								
26	Participations et créances rattachées								
27	Autres immobilisations financières (1)								
	Total des recettes financières								
45	Chapitres d'opérations pour compte de tiers (7)								
	Total des recettes réelles d'investissement								
040	Opérations d'ordre de transferts entre sections (8) (9)								
041	Opérations patrimoniales (8)								
	Total des recettes d'ordre en								

Annexe IV

Chapitre	Libellé	Prévisions		Réalizations et rattachements		Restes à réaliser	Total	Opérations réelles	Opérations d'ordre	Total opérations réelles / d'ordre
		Crédits ouverts	Titres émis	Titres émis	Rattachements					
	investissement									
	Total des recettes d'investissement de l'exercice									
	001 Résultat d'investissement reporté									
	Total des recettes de la section d'investissement									

Solde d'exécution (recettes - dépenses) (10)	
---	--

- (1) Hors dépenses et recettes imputées au chapitre 018.
- (2) Sauf 165, 166 et 16449.
- (3) En recette, le chapitre 22 retrace, le cas échéant, l'annulation de tels travaux effectués sur un exercice antérieur.
- (4) En recettes, sauf 1068.
- (5) En recettes, détail du 138.
- (6) A servir uniquement lorsque la collectivité effectue une dotation initiale en espèces au profit d'un service public non personnalisé qu'elle crée.
- (7) Seul le total des opérations pour compte de tiers figure sur cet état.
- (8) RI 040 = DF 042.
- (9) Les comptes 15, 29, 39, 49 et 59 peuvent figurer dans le détail du chapitre si la collectivité a opté pour le régime des provisions budgétaires, conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables.
- (10) Mettre le signe (-) en cas de déficit ou (+) en cas d'excédent.

A2. Section de fonctionnement

II - A2.1 / Présentation générale du compte financier

Section de fonctionnement - Dépenses

Chapitre	Libellé	Prévisions	Réalizations et rattachements		Restes à réaliser au 31/12	Total	Opérations réelles	Opérations d'ordre	Total opérations réelles / d'ordre
			Mandats	Rattachements					
011	Charges à caractère général (1)								
012	Charges de personnel et frais assimilés (1)								
014	Atténuation de produits								
016	APA								
017	RSA/Régularisations de RMI								
65	Autres charges de gestion courante (sauf 6586) (1)								
6586	Frais de fonctionnement des groupes d'élus								
	Total des dépenses de gestion des services								
66	Charges financières								
67	Charges exceptionnelles (1)								
68	Dotations aux provisions, dépréciations (semi-budgétaires) (1)								
	Total des dépenses réelles et mixtes								
042	Opérations d'ordre de transferts entre sections (2)								
043	Opérations d'ordre à l'intérieur de la section								
	Total des dépenses d'ordre de fonctionnement (3)								
	Total des dépenses de fonctionnement de l'exercice								
	002 Résultat de fonctionnement reporté de N-1								
	Total des dépenses de la section de fonctionnement								

(1) Hors dépenses imputées aux chapitres 016 et 017.

Annexe IV

- (2) Les comptes 68 et 78 peuvent figurer dans le détail du chapitre si la collectivité a opté pour le régime des provisions budgétaires, conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables.
- (3) DF 042 = RI 040 ; DF 043 = RF 0143.

II - A2.2 / Présentation générale du compte financier
Section de fonctionnement - Recettes

Chapitre	Libellé	Prévisions Crédits ouverts	Réalizations et rattachements		Restes à réaliser au 31/12	Total	Opérations réelles	Opérations d'ordre	Total opérations réelles / d'ordre
			Titres émis	Rattachements					
70	Produits de services, du domaine et ventes diverses								
73	Impôts et taxes (sauf 731)								
731	Impôts locaux								
74	Dotations et participations (1)								
75	Autres produits de gestion courante (1)								
013	Atténuations de charges (1)								
016	APA								
017	RSA/Régularisations de RMI								
	Total des recettes de gestion des services								
76	Produits financiers								
77	Produits exceptionnels (1)								
78	Reprises d'amortissements, dépréciations, provisions (semi-budgétaires) (1)								
	Total des recettes réelles et mixtes								
042	Opérations d'ordre de transferts entre sections (2)								
043	Opérations d'ordre à l'intérieur de la section								
	Total des recettes d'ordre de fonctionnement (3)								
	Total des recettes de fonctionnement de l'exercice								
002	Résultat de fonctionnement reporté de N-1								
	Total des recettes de la section de fonctionnement								

	Solde d'exécution (recettes - dépenses) (4)
--	--

- (1) Hors dépenses imputées aux chapitres 016 et 017.
- (2) Les comptes 68 et 78 peuvent figurer dans le détail du chapitre si la collectivité a opté pour le régime des provisions budgétaires, conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables.
- (3) RF 042 = DI 040.
- (4) Mettre le signe (-) en cas de déficit ou (+) en cas d'excédent.

VOTE DU BUDGET

B. Section d'investissement

II-B1 / Vote du budget par section – Section d'investissement

Détail des dépenses

Chapitre / Article (1)	Libellé	Budget primitif (A)	Crédits ouverts (BP + DM + virements de crédits)	Mandats émis et rattachements (B)	Solde prévisions/réalisations (A-B)	Restes à réaliser au 31/12 (2)
018	RSA					
	[...]					
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)					
	[...]					
204	Subventions d'équipements versées					
	[...]					
21	Immobilisations corporelles					
	[...]					
23	Immobilisations en cours					
	[...]					
	Total des opérations d'équipement (3)					
	Total des dépenses d'équipement					
10	Dotations, fonds divers et réserves					
	[...]					
13	Subventions d'investissement					
	[...]					
16	Emprunts et dettes assimilées (sauf le 1688 non budgétaire)					
	[...]					
18	Compte de liaison : affectation (budgets annexes, régie)					
	[...]					
26	Participations, créances rattachées à des participations					
	[...]					
27	Autres immobilisations financières					

Annexe IV

	[...]					
Total des dépenses financières						
45	Opérations pour le compte de tiers (4)					
Total des dépenses réelles						
040	Opérations d'ordre pour transferts entre sections (5)					
	Reprises sur autofinancement antérieur					
	[...]					
	[...]					
	Charges transférées (6)					
	[...]					
041	Opérations patrimoniales (7)					
	[...]					
	[...]					
Total des dépenses d'ordre						

- (1) Détailler les articles conformément au plan de comptes.
- (2) Dépenses engagées non mandatées.
- (3) Voir état II-C1 pour le détail des opérations d'équipement.
- (4) Il y a autant de ligne que d'opération pour compte de tiers.
- (5) Cf. définition du chapitre des opérations d'ordre (DI 040 = RF 042).
- (6) Aucune prévision budgétaire ne doit figurer à l'article 192 (cf. chapitre 024 « produit des cessions d'immobilisations »).
- (7) Définition du chapitre des opérations d'ordre (DI 041 = RI 041).

II-B2 / Vote du budget par section – Section d'investissement

Détail des recettes

Chapitre / Article (1)	Libellé	Budget primitif (A)	Crédits ouverts (BP + DM + virements de crédits)	Titres émis et produits rattachés (B)	Solde prévisions/réalisations (A-B)	Restes à réaliser au 31/12 (2)
018	RSA					
	[...]					
13	Subventions d'investissement (hors 138)					
	[...]					
16	Emprunts et dettes assimilées (hors 1688 non budgétaire) (3)					
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204) (4)					
204	Subventions d'équipement versées (4)					
	[...]					
21	Immobilisations corporelles (4)					
	[...]					
	Total des recettes d'équipement					
10	Dotations, fonds divers et réserves					
	[...]					
138	Autres subventions d'investissement non transférées					
	[...]					
16	Emprunts et dettes assimilées (16449, 165 et 166)					
	[...]					
27	Autres immobilisations financières					
	[...]					

Annexe IV

024	Produits des cessions d'immobilisations					
	[...]					
Total des recettes financières						
45	Opérations pour le compte de tiers (5)					
Total des recettes réelles						
021	Virement à la section de fonctionnement					
040	Opérations d'ordre de transferts entre sections (6) (7) (8)					
	[...]					
	[...]					
	Charges transférées (6)					
	[...]					
041	Opérations patrimoniales (9)					
	[...]					
	[...]					
Total des recettes d'ordre						

(1) Détailler les articles utilisés conformément au plan de comptes.

(2) Recettes justifiées non titrées.

(3) Sauf 165, 166 et 16449.

(4) Exceptionnellement, les comptes 20, 204, 21, 22 et 23 sont en recettes réelles en cas de réduction ou d'annulation de mandats donnant lieu à reversement.

(5) Voir l'annexe IV-B5 pour le détail des opérations pour compte de tiers.

(6) Cf. définition du chapitre des opérations d'ordre (RI 040 = DF 042).

(7) Les comptes 15, 29, 39, 49 et 59 peuvent figurer dans le détail du chapitre si la collectivité a opté pour le régime des provisions budgétaires, conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables.

(8) Aucune prévision budgétaire ne doit figurer à l'article 192 (cf. chapitre 024 « produit des cessions d'immobilisations »).

(9) Cf. définition du chapitre des opérations d'ordre (DI 041 = RI 041).

Annexe IV

VOTE DU BUDGET	II
DETAIL DES CHAPITRES D'OPERATION D'EQUIPEMENT	C1

OPERATION D'EQUIPEMENT N°: (1)
LIBELLE :

(2)

Art. (3)	Libellé (3)	Eléments afférents à l'exercice				Pour mémoire
		Crédits ouverts <small>(BP+DM+RAR N-1)</small>	Mandats émis	Restes à réaliser au 31/12	Crédits annulés	Cumul des réalisations (4)
DEPENSES			A			B
20	Immobilisations incorporelles					
	[...]					
204	Subventions d'équipement versées					
	[...]					
21	Immobilisations corporelles					
	[...]					
22	Immobilisations reçues en affectation					
	[...]					
23	Immobilisations en cours					
	[...]					

RECETTES (répartition) (Pour information)		Eléments afférents à l'exercice				Pour mémoire
		Crédits ouverts <small>(BP+DM+RAR N-1)</small>	Titres émis	Restes à réaliser au 31/12	Crédits annulés	Cumul des réalisations (4)
TOTAL RECETTES AFFECTEES			C			D
13	Subventions d'investissement					
	[...]					
16	Emprunts et dettes assimilées					
	[...]					
20	Immobilisations incorporelles					
	[...]					
204	Subventions d'équipement versées					
	[...]					
21	Immobilisations corporelles					
	[...]					
22	Immobilisations reçues en affectation					
	[...]					
23	Immobilisations en cours					
	[...]					

Solde du financement (5)	Pour l'exercice	En cumulé
Recettes – Dépenses	C - A	D - B

- (1) Ouvrir un cadre par opération.
(2) Indiquer si l'opération est présentée pour vote ou pour information.
(3) Détailler les articles conformément au plan de comptes appliqué par la commune ou l'établissement.
(4) Réalisations antérieures + réalisation de l'exercice.
(5) Indiquer le signe algébrique.

D. Section de fonctionnement

II-D1 / Vote du budget par section – Section de fonctionnement

Détail des dépenses

Chapitre / Article (1)	Libellé	Budget primitif (A)	Crédits ouverts (BP + DM + virements de crédits)	Mandats émis et rattachements (B)	Solde prévisions/réalisations (A-B)	Restes à réaliser au 31/12 (2)
011	Charges à caractère général (3) [...]					
012	Charges de personnel et frais assimilés (3) (4) [...]					
014	Atténuations de produits [...]					
016	APA [...]					
017	RSA/Régularisations de RMI [...]					
65	Autres charges de gestion courante (sauf le 6586) (3) [...]					
6586	Frais fonctionnement des groupes d'élus [...]					
Total des dépenses de gestion des services						
66	Charges financières [...]					
67	Charges exceptionnelles (3) [...]					
68	Dotations aux provisions, dépréciations (semi-budgétaires) (3) [...]					
Total des charges financières exceptionnelles						

Annexe IV

Total des dépenses réelles					
023	Virement à la section d'investissement				
042	Opérations d'ordre de transferts entre sections (5) (6)				
	[...]				
043	Opérations ordre intérieur de la section (6) (7)				
	[...]				
Total des dépenses d'ordre					

Détail du calcul des ICNE au compte 66112 (8)

Montant des ICNE de l'exercice	
Montant des ICNE de l'exercice N-1	
= Différence ICNE N - ICNE N-1	

- (1) Détailler les articles utilisés conformément au plan de compte.
- (2) Dépenses engagées non mandatées.
- (3) Hors dépenses imputées aux chapitres 016 et 017.
- (4) Les dépenses de frais de personnel sont exclues des autorisations d'engagement.
- (5) Les comptes 68 peuvent figurer dans le détail du chapitre si la collectivité a opté pour le régime des provisions budgétaires, conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables.
- (6) Cf. définitions des chapitres des opérations d'ordre (DF 042 = RI 040) (DF 043 = RF 043).
- (7) Chapitre destiné à retracer les opérations particulières telles que les opérations de stocks ou liées à la tenue d'un inventaire permanent.
- (8) Si le montant des ICNE de l'exercice est inférieur au montant de l'exercice N-1, le montant du compte 66112 sera négatif.

II-D2 / Vote du budget par section – Section de fonctionnement

Détail des recettes

Chapitre / Article (1)	Libellé	Budget primitif (A)	Crédits ouverts (BP + DM + virements de crédits)	Titres émis et produits rattachés (B)	Solde prévisions/réalisations (A-B)	Restes à réaliser au 31/12 (2)
013	Atténuations de charges (3)					
	[...]					
016	APA					
	[...]					
017	RSA/Régularisations de RMI					
	[...]					
70	Produits des services, du domaine, des ventes diverses					
	[...]					
73	Impôts et taxes (sauf 731)					
	[...]					
731	Impôts locaux					
	[...]					
74	Dotations et participations (3)					
	[...]					
75	Autres produits de gestion courante (3)					
	[...]					
	Total des recettes de gestion des services					
78	Reprises sur amortissements et provisions (semi-budgétaires) (3)					
	[...]					
	Total des recettes réelles					
042	Opérations d'ordre de transferts entre sections (4) (5)					
	[...]					
043	Opérations ordre intérieur de la section (5) (6)					

Annexe IV

[...]					
Total des recettes d'ordre					

Détail du calcul de la taxe départementale de publicité foncière pour les collectivités dites « surfiscalisées » (compte 73211) (7)

Montant brut	
Compensation	
Montant net	

Détail du calcul des ICNE au compte 7622 (8)

Montant des ICNE de l'exercice	
Montant des ICNE de l'exercice N-1	
= Différence ICNE N - ICNE N-1	

- (1) Détailler les articles utilisés conformément au plan de comptes.
- (2) Recettes justifiées non titrées.
- (3) Hors recettes imputées aux chapitres 016 et 017.
- (4) Cf. définitions du chapitre des opérations d'ordre (RF 042 = DI 040) (RF 043 = DF 043).
- (5) Comptes 78 peuvent figurer dans le détail du chapitre si la collectivité a opté pour le régime des provisions budgétaires, conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables.
- (6) Ce chapitre est destiné à retracer les opérations particulières telles que les opérations de stocks ou liées à la tenue d'un inventaire permanent simplifié.
- (7) Destiné à retracer le prélèvement de la part non départementale de la taxe.
- (8) Si le montant des ICNE de l'exercice est inférieur au montant de l'exercice N-1, le montant du compte 7622 sera négatif.

**III. SITUATION PATRIMONIALE ET
COMPTABILITÉ DES DENIERS ET
VALEURS**

III-A / Bilan détaillé (en euros)

Actif		Exercice N			Exercice N-1
Chapitre	Libellé	Brut	Amortissement et provisions	Net	Net
	20	Immobilisations incorporelles			
	204	Subventions d'équipement versées			
	21	Immobilisations corporelles			
	22	Immobilisations reçues en affectation			
	23	Immobilisations en cours			
Actif immobilisé	24	Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition			
	26	Participations et créances rattachées à des participations			
	27	Autres immobilisations financières			
		MONTANT À REPORTER			
		REPORT			
		ACTIF IMMOBILISÉ TOTAL I			
	31	Matières premières (et fournitures)			
	32	Autres approvisionnements			
	33	Encours de production de biens			
	34	Encours de production de services			
Actif circulant	35	Stocks et produits			
	37	Stocks de marchandises et de terrains nus			
	41	Redevables et comptes rattachés			
	(...)				
	56	Fonds de garantie			
		ACTIF CIRCULANT TOTAL II			
Comptes de régularisation	47	Charges constatées d'avance			
	48				
	(...)	Charges à répartir sur plusieurs exercices			
		COMPTES DE RÉGULARISATION TOTAL III			
		TOTAL GÉNÉRAL (I+II+III)			

Annexe IV

		Passif		Exercice N	Exercice N-1
		Chap. / Art.	Libellé		
Fonds propres	10		Dotations, fonds divers et réserves		
	11		Report à nouveau		
	12		Résultat de l'exercice		
	13		Subventions d'investissement		
	(...)				
	20		Immobilisations incorporelles		
	(...)				
			FONDS PROPRES TOTAL I		
Provisions pour risques et charges	15		Provisions pour risques et charges		
			PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES TOTAL II		
Dettes	16		Emprunts et dettes assimilées		
	40		Fournisseurs et comptes rattachés		
	44		État et autres collectivités publiques		
	51		Trésor, établissements financiers et assimilés		
	62		Autres services extérieurs		
			DETTES TOTAL III		
Comptes de régularisation	47		Comptes transitoires ou d'attente		
	48		Comptes de régularisation		
			COMPTES DE RÉGULARISATION TOTAL IV		
			TOTAL GÉNÉRAL (I+II+III+IV)		

III-B / Compte de résultat détaillé (en euros)

Chap. / Art.	Postes		Exercice N	Exercice N-1
	Libellé			
	PRODUITS COURANTS NON FINANCIERS			
70	Produits des services, du domaine et des ventes diverses			
71	Production stockée			
72	Production immobilisée			
73	Impôts et taxes			
74	Dotations et participations			
76	Produits financiers			
77	Produits exceptionnels			
78	Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions			
79	Transferts de charges			
	TOTAL I			
	CHARGES COURANTES NON FINANCIÈRES			
61	Achats et charges externes			
62				
63	Impôts, taxes et versements assimilés			
65	Autres charges de gestion courante			
64	Charges de personnel			
66	Charges financières			
67	Charges exceptionnelles			
68	Dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions			
	TOTAL II			
	A.1 - RÉSULTAT COURANT NON FINANCIER COMPTABLE (I-II+68128)			
	A.2 - RÉSULTAT COURANT NON FINANCIER BUDGÉTAIRE			
	PRODUITS COURANTS FINANCIERS			
508	Valeurs mobilières et créances de l'actif immobilisé			
768	Autres intérêts et produits immobilisés			
766	Gains de change			
764	Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement (VMP)			
78	Reprises sur dépréciations et provisions			
79	Transferts de charges			

Annexe IV

Chap. / Art.	Postes		Exercice N	Exercice N-1
	Libellé	TOTAL III		
	CHARGES COURANTES FINANCIÈRES			
661	Intérêts et charges assimilées			
666	Pertes de change			
667	Charges nettes sur cessions de VMP			
68	Dotations aux amortissements, dépréciations et provisions			
	TOTAL IV			
	B - RÉSULTAT COURANT FINANCIER (III-IV)			
	A.2 + B - RÉSULTAT COURANT			
	PRODUITS EXCEPTIONNELS			
771	Produits exceptionnels sur opérations de gestion : subventions			
778	Produits exceptionnels sur opérations de gestion : autres opérations			
775	Produits des cessions d'immobilisations			
7761	Différences de réalisation (négatives) reprise du compte de résultat			
7768	Neutralisation des amortissements			
778	Opérations en capital et autres opérations			
78	Reprises sur dépréciations et provisions			
79	Transferts de charges			
	TOTAL V			
	CHARGES EXCEPTIONNELLES			
671	Charges exceptionnelles sur opérations de gestion : subventions			
6718	Charges exceptionnelles sur opérations de gestion : autres opérations			
675	Valeur comptable des immobilisations cédées			
676	Différences de réalisation (positives) transférées à l'investissement			
678	Charges exceptionnelles sur opérations en capital - Autres opérations			
68	Dotations aux amortissements, dépréciations et provisions			
	TOTAL VI			
	C.1 - RÉSULTAT EXCEPTIONNEL COMPTABLE (V-VI-776+676-797)			
	C.2 - RÉSULTAT EXCEPTIONNEL BUDGÉTAIRE (V-VI)			
	Total des produits hors neutralisation et étalement dérogatoire de charges (I+III+V-776+679-797)			

Annexe IV

Chap. / Art.	Postes		Exercice N	Exercice N-1
	Libellé			
	Total des charges hors neutralisation et étalement dérogatoire de charges (II+IV+VI-676-68128)			
	D.1 - RÉSULTAT COMPTABLE hors neutralisation (A.1+B+C.1)			
	Neutralisation budgétaire des plus et moins- values (7761-6761)			
	Neutralisation budgétaire d'amortissements (7768)			
	Étalement dérogatoire de charges (797-68128)			
	D.2 - RÉSULTAT BUDGÉTAIRE DE L'EXERCICE (A.2+B+C.2)			

III-D / Balance des valeurs inactives

Arrêté à la date du 31/12/N

DÉSIGNATION DES COMPTES N° Intitulé Nature des valeurs inactives	DÉBIT			CRÉDIT			SOLDES	
	Balance d'entrée	Année en cours	TOTAL	Balance d'entrée	Année en cours	TOTAL	Débiteurs	Créditeurs
861 Portefeuille								
Néant	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sous-total compte 861	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
862 Correspondant								
Néant	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sous-total compte 862	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
863 Prise en charge titre et valeur								
Néant	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sous-total compte 863	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAUX	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

IV. ANNEXES

A. Présentation croisée et agrégée

Annexe A1 / Présentation croisée par fonction – Vue d'ensemble

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
INVESTISSEMENT													
Dépenses													
Total													
Dépenses réelles													
<i>Chap. / Art.</i>	<i>Libellé</i>												
010	Stocks												
020	Dépenses imprévues												
10	Dotations, fonds divers et réserves												
13	Subventions d'investissement												
16	Emprunts et dettes assimilées												
18	Compte de liaison : affectation (BA, régie)												
20	Immobilisations incorporelles												
204	Subventions d'équipement versées												
21	Immobilisations corporelles												
22	Immobilisations reçues en affectation												
23	Immobilisations en cours												
26	Participations et créances												

Annexe IV

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
	rattachées												
27	Autres immobilisations financières												
	Opérations d'équipement												
	Numéro librement défini par la collectivité												
	Opérations pour compte de tiers												
45	Comptabilité distincte rattachée												
	Dépenses d'ordre												
040	Opérations d'ordre de transfert entre section												
041	Opérations patrimoniales												
28	Amortissements des immobilisations												
	001 Solde d'exécution reporté de N-1												
Recettes													
Total													
Recettes réelles													
<i>Chap. / Art.</i>	<i>Libellé</i>												
010	Stocks												
024	Produits des cessions d'immobilisations												
10	Dotations, fonds divers et réserves												
13	Subventions												

Annexe IV

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
	d'investissement												
16	Emprunts et dettes assimilées												
18	Compte de liaison : affectation (BA, régie)												
20	Immobilisations incorporelles												
204	Subventions d'équipement versées												
21	Immobilisations corporelles												
22	Immobilisations reçues en affectation												
23	Immobilisations en cours												
26	Participations et créances rattachées												
27	Autres immobilisations financières												
	Opérations pour compte de tiers												
45	Comptabilité distincte rattachée												
	Recettes d'ordre												
021	Virement de la section de fonctionnement												
040	Opérations d'ordre de												

Annexe IV

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
	transfert entre section												
041	Opérations patrimoniales												
001	Solde d'exécution reporté de N-1												
FUNCTIONNEMENT													
Dépenses													
Dépenses réelles													
<i>Chap. / Art.</i>	<i>Libellé</i>												
011	Charges à caractère général												
012	Charges de personnel et frais assimilés												
014	Atténuations de produits												
65	Autres charges de gestion courante												
656	Frais de fonctionnement des groupes d'élus												
66	Charges financières												
67	Charges exceptionnelles												
68	Dotations aux provisions (semi-budgétaires)												
Dépenses d'ordre													
022	Dépenses imprévues												
023	Virement à la section												

Annexe IV

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
	d'investissement												
042	Opérations d'ordre de transfert entre sections												
043	Opérations d'ordre à l'intérieur de la section de fonctionnement												
002	Déficit de fonctionnement reporté												
Recettes													
Recettes réelles													
<i>Chap. / Art.</i>	<i>Libellé</i>												
013	Atténuations de charges												
70	Produits des services, du domaine et ventes diverses												
73	Impôts et taxes												
74	Dotations, subventions et participations												
75	Autres produits de gestion courante												
76	Produits financiers												
77	Produits exceptionnels												
78	Reprises sur provisions (semi-budgétaires)												

Annexe IV

Article	Libellé	01	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
Recettes d'ordre													
042	Opérations d'ordre de transfert entre sections												
043	Opérations d'ordre à l'intérieur de la section de fonctionnement												
002 Déficit de fonctionnement reporté													

Annexe A2 / Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes

1 - BUDGET PRINCIPAL

SECTION	Crédits ouverts (BP + DM + RAR N-1)	Réalisations - mandats ou titres (1)	Restes à réaliser au 31/12	Crédits sans emploi
INVESTISSEMENT DÉPENSES RECETTES				
FONCTIONNEMENT DÉPENSES RECETTES				

(1) Y compris les rattachements.

2 - BUDGETS ANNEXES (autant de tableaux que de budgets)

SECTION	Crédits ouverts (BP + DM + RAR N-1)	Réalisations - mandats ou titres (1)	Restes à réaliser au 31/12	Crédits sans emploi
INVESTISSEMENT DÉPENSES RECETTES				
FONCTIONNEMENT DÉPENSES RECETTES				

(1) Y compris les rattachements.

3 - PRÉSENTATION AGRÉGÉE DU BUDGET PRINCIPAL ET DES BUDGETS ANNEXES (avant la neutralisation des flux réciproques)

SECTION	Crédits ouverts (BP + DM + RAR N-1)	Réalisations - mandats ou titres (1)	Restes à réaliser au 31/12	Crédits sans emploi
INVESTISSEMENT DÉPENSES RECETTES				
FONCTIONNEMENT DÉPENSES RECETTES				

Annexe IV

(1) Y compris les rattachements.

4 – FLUX RÉCIPROQUES ENTRE LE BUDGET PRINCIPAL ET LES BUDGETS ANNEXES (1)

SECTION	Crédits ouverts (BP + DM + RAR N-1)	Réalisations – mandats ou titres (2)	Restes à réaliser au 31/12	Crédits sans emploi
INVESTISSEMENT DÉPENSES RECETTES				
FONCTIONNEMENT DÉPENSES RECETTES				

(1) La présentation de ce tableau des flux réciproques est facultative.

(2) Y compris les rattachements.

5 – PRÉSENTATION CONSOLIDÉE DU BUDGET PRINCIPAL ET DES BUDGETS ANNEXES (après la neutralisation des flux réciproques) (1)

SECTION	Crédits ouverts (BP + DM + RAR N-1)	Réalisations – mandats ou titres (2)	Restes à réaliser au 31/12	Crédits sans emploi
INVESTISSEMENT DÉPENSES RECETTES				
FONCTIONNEMENT DÉPENSES RECETTES				
TOTAL GÉNÉRAL DES DÉPENSES				
TOTAL GÉNÉRAL DES RECETTES				

(1) La présentation de ce tableau est obligatoire si celui des flux réciproques est produit.

(2) Y compris les rattachements.

B. Annexes patrimoniales

Annexe IV

IV – ANNEXES	IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DE LA DETTE – DÉTAIL DES CRÉDITS DE TRÉSORERIE	B1.1

DÉTAIL DES CREDITS DE TRÉSORERIE (1)

Nature (Pour chaque ligne, indiquer le numéro de contrat)	Date de la décision de réaliser la ligne de trésorerie	Montant maximum autorisé au 01/01/N	Montant des tirages N	Montant des remboursements N		Encours restant dû au 31/12/N
				Intérêts (3)	Remboursement du tirage	
5191 Avances du Trésor						
[...]						
5192 Avances de trésorerie						
[...]						
51931 Lignes de trésorerie						
[...]						
51932 Lignes de trésorerie liées à un emprunt						
[...]						
5194 Billets de trésorerie						
[...]						
5198 Autres crédits de trésorerie						
[...]						
519 Crédits de trésorerie (Total)						

(1) Circulaire n° NOR : INTB8900071C du 22/02/1989.

(2) Indiquer la date de la délibération de l'assemblée autorisant la ligne de trésorerie ou la date de la décision de l'ordonnateur de réaliser la ligne de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par l'organe délibérant (article M. 4221-5 du CGCT).

(3) Il s'agit des intérêts comptabilisés au compte 6615, sauf pour les emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie pour lesquels les intérêts sont comptabilisés au compte 66111 et sauf pour les billets de trésorerie pour lesquels les intérêts sont comptabilisés au compte 6618.

IV - ANNEXES		IV
B - ANNEXES PATRIMONIALES - ÉTAT DE LA DETTE - RÉPARTITION PAR NATURE DE DETTE		B1.2

N°	Organisme prêteur ou chef de file	Date de signature	Devise	Catégorie d'emprunt	Nominal	Capital restant dû	Durée résiduelle	Taux d'intérêt			Profil d'amortissement	Annuité (capital + charges d'intérêt)	ICNE
								Type de taux	Index	Niveau du taux			
163 - Emprunts obligataires .../...													
164 - Emprunts autres d'établissements de crédits .../...													
165 - Dépôts et cautionnements reçus .../...													
167 - Emprunts et dettes assortis de conditions particulières .../...													
168 - Emprunts et dettes assimilés .../...													

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DE LA DETTE – TYPOLOGIE DE LA RÉPARTITION DE L'ENCOURS (1)		B1.3

Structure	Indices sous-jacents	(1) Indices zone euro	(2) Indices inflation française ou zone euro ou écart entre ces indices	(3) Ecart de l'indice zone euro	(4) Indices hors zone euro et écarts d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	(5) Ecart de l'indice hors zone euro	(6) Autres indices
(A) Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (trunnel)	Nombre de produits						
	% de l'encours						
	Montant en euros						
(B) Barrière simple. Pas d'effet de levier	Nombre de produits						
	% de l'encours						
	Montant en euros						
(C) Option d'échange (swaption)	Nombre de produits						
	% de l'encours						
	Montant en euros						
(D) Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé	Nombre de produits						
	% de l'encours						
	Montant en euros						
(E) Multiplicateur jusqu'à 5	Nombre de produits						
	% de l'encours						
	Montant en euros						
(F) Autres types de structures	Nombre de produits						
	% de l'encours						
	Montant en euros						

(1) Cette annexe retrace le stock de dette au 31/12/N après opérations de couverture éventuelles.

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DE LA DETTE – DÉTAIL DES OPÉRATIONS DE COUVERTURE (1)		B1.4

Instruments de couverture (Pour chaque ligne, indiquer le numéro de contrat)	Emprunt couvert				Instrument de couverture							Primes éventuelles	
	Référence de l'emprunt couvert	Capital restant dû au 31/12/N	Date de fin du contrat	Organisme co-contractant	Type de couverture (3)	Nature de la couverture (change ou taux)	Notionnel de l'instrument de couverture	Date de début du contrat	Date de fin du contrat	Montant des commissions diverses	Primes payées pour l'achat d'option	Primes reçues pour la vente d'option	
Taux fixe (total)													
[...]													
Taux variable simple (total)													
[...]													
Taux complexe (total) (2)													
[...]													
Total													

(1) Si un instrument couvre plusieurs emprunts, distinguer une ligne par emprunt couvert.

(2) Il s'agit d'un taux variable qui n'est pas défini comme la simple addition d'un taux usuel de référence et d'une marge exprimée en point de pourcentage.

(3) Indiquer s'il s'agit d'un swap, d'une option (*cap, floor, tunnel, swaption*).

(4) Indiquer la périodicité de règlement des intérêts : A : annuelle, M : mensuelle, B : bimestrielle, S : semestrielle, T : trimestrielle, X : autre.

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DE LA DETTE – DÉTAIL DES OPÉRATIONS DE COUVERTURE (1) (suite)		B1.4

Instruments de couverture (Pour chaque ligne, indiquer le numéro de contrat)	Effet de l'instrument de couverture									
	Référence de l'emprunt couvert	Taux payé		Taux reçu (7)			Charges et produits constatés durant l'exercice écoulé		Catégorie d'emprunt (8)	
		Index (5)	Niveau de taux (6)	Index	Niveau de taux	Produits c/768	Charges c/668	Avant opération de couverture	Après opération de couverture	
Taux fixe (total)										
[...]										
Taux variable simple (total)										
[...]										
Taux complexe (total) (2)										
[...]										
Total										

(5) Indiquer l'index utilisé ou la formule de taux.

(6) Pour les emprunts à taux variable, indiquer le niveau moyen du taux constaté sur l'année.

(7) A compléter si l'instrument de couverture est un swap.

(8) Catégorie d'emprunt. Exemple A-1 (cf. la classification des emprunts suivant la typologie de la circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales).

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DE LA DETTE – REMBOURSEMENT ANTICIPÉ D'UN EMPRUNT AVEC REFINANCEMENT (1)		B1.5

Emprunts (2) (Pour chaque ligne, indiquer le numéro de contrat)	Année de mobilisation et profil d'amort. de l'emprunt		Date du refinancement	Organisme prêteur ou chef de file	Capital restant dû	Capital réaménagé	Durée résiduelle	Périodicité des remboursements (6)	Caractéristiques du taux			Coût de sortie (10)		Annuité de l'exercice		ICNE de l'exercice	
	Année	Profil (5)							Type de taux (7)	Index (8)	Niveau de taux (9)	Type (11)	Montant (12)	Intérêts (13)	Capital		
Total des dépenses au c/ 166 Refinancement de dette (3)																	
[...]																	
Total des recettes au c/ 166 Refinancement de dette (4)																	
[...]																	

(1) Les opérations de refinancement de dette consistent en un remboursement d'un emprunt auprès d'un établissement de crédit suivi de la souscription d'un nouvel emprunt. Pour cette raison, les dépenses et les recettes du c/166 sont équilibrées.

(2) Pour les emprunts de refinancement, indiquer le nouveau numéro de contrat suivi, entre parenthèses, de la référence de l'emprunt quitté.

(3) Il s'agit de retracer les caractéristiques avant réaménagement des emprunts ayant fait l'objet d'un remboursement anticipé avec refinancement.

(4) Il s'agit de retracer les caractéristiques après réaménagement des emprunts de refinancement.

(5) Indiquer C pour amortissement constant, P pour amortissement progressif, F pour in fine, X pour autres à préciser.

(6) Indiquer la périodicité des remboursements A : annuelle ; T : trimestrielle ; M : mensuelle, B : bimestrielle, S : semestrielle, X autre.

(7) Type de taux d'intérêt : F : fixe ; V : variable simple ; C : complexe (c'est-à-dire un taux variable qui n'est pas seulement défini comme la simple addition d'un taux usuel de référence et d'une marge exprimée en point de pourcentage).

(8) Indiquer le type d'index (ex : Euribor 3 mois).

(9) Taux après opérations de couverture éventuelles. Pour un emprunt à taux variable, indiquer le niveau du taux constaté à la date du refinancement.

(10) Il s'agit de retracer les caractéristiques de l'indemnité de remboursement anticipé due relative à l'emprunt quitté.

(11) Indiquer A pour autofinancement, C pour capitalisation, T pour intégration dans le taux du nouvel emprunt, D pour allongement de durée.

(12) Indiquer le coût de sortie uniquement en cas d'autofinancement et de capitalisation.

(13) Il s'agit des intérêts dus au titre du contrat initial et comptabilisés à l'article 66111 « Intérêts réglés à l'échéance » (intérêts décaissés) et intérêts éventuels dus au titre du contrat d'échange éventuel et comptabilisés à l'article 668.

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DE LA DETTE – EMPRUNTS RENÉGOCIÉS AU COURS DE L'ANNÉE N (1)		B1.6

N° du contrat d'emprunt	Date de souscription du contrat initial	Date de renégociation	Organisme prêteur	Durée résiduelle en années		Taux (2)				Nominal	Profil d'amortissement et périodicité de remboursement (6)		Capital restant dû au 31/12/N	ICNE de l'exercice		Annuité payée dans l'exercice (s'il y a lieu)		
				Contrat initial	Contrat renégocié	Type de taux (3)	Taux act. (4)	Type de taux (3)	Index (4)		Taux act.	Contrat initial		Contrat renégocié	Intérêts	Capital		
																	Contrat initial	Contrat renégocié
[...]																		
Total																		

(1) Inscrive les emprunts renégociés au cours de l'exercice N.

(2) Taux à la date de renégociation.

(3) Indiquer : F : fixe ; V : variable simple ; C : complexe (c'est-à-dire un taux variable qui n'est pas seulement défini comme la simple addition d'un taux usuel de référence et d'une marge exprimée en point de pourcentage).

(4) Indiquer la nature de l'index retenu (exemple : Euribor 3 mois).

(5) Nominal à la date de renégociation.

(6) Faire figurer 2 lettres :

- Pour le profil d'amortissement, indiquer : C pour amortissement constant, P pour amortissement progressif, F pour in fine, X pour autres.

- Pour la périodicité de remboursement, indiquer A : annuelle ; T : trimestrielle ; M : mensuelle, B : bimestrielle, S : semestrielle, X autre.

Annexe IV

IV - ANNEXES		IV
B - ANNEXES PATRIMONIALES - ÉTAT DE LA DETTE - DETTE POUR FINANCER L'EMPRUNT D'UN AUTRE ORGANISME (1)		B1.7

REPARTITION PAR PRÊTEUR	Dette en capital à l'origine (2)	Dette en capital au 31/12/N	Annuité payée au cours de l'exercice	Dont	
				Intérêts (3)	Capital
TOTAL					
Auprès des organismes de droit privé					
[...]					
Auprès des organismes de droit public					
[...]					
Dettes provenant d'émissions obligataires (ex : émissions publiques ou					
[...]					

(1) Il s'agit des cas où une collectivité ou un établissement public accepte de prendre en charge l'emprunt au profit d'un autre organisme sans qu'il y ait pour autant transfert du contrat.

(2) La dette en capital à l'origine correspond à la part de dette prise en charge par la collectivité.

(3) Il s'agit des intérêts dus au titre du contrat initial et comptabilisés à l'article 66111 et des intérêts éventuels dus au titre du contrat d'échange et comptabilisés à l'article 668.

Annexe IV

IV – ANNEXES	IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DE LA DETTE – AUTRES DETTES	B1.8

AUTRES DETTES (Issues des engagements juridiques pris autres que ceux destinés à financer la prise en charge d'un emprunt)

LIBELLES	Montant initial de la dette	Dépenses de l'exercice	Dettes restantes
[...]			

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – MÉTHODES UTILISÉES POUR LES AMORTISSEMENTS		B2

Procédure d'amortissement (linéaire, dégressif, variable)	CHOIX DE L'ASSEMBLEE	Délibération du
	Biens de faible valeur - Seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent sur un an : €	
	Catégories de biens amortis	Durée (en années)
	[...]	

IV - ANNEXES		IV
B - ANNEXES PATRIMONIALES - ÉTAT DES PROVISIONS CONSTITUÉES		B3.1

PROVISIONS CONSTITUÉES AU 31/12/N					
Nature de la provision	Date de constitution de la provision	Montant des provisions constituées au 01/01/N A	Montant total des provisions de l'exercice (1) B	Montant des reprises de l'exercice C	Montant des provisions constituées au 31/12/N D = A + B - C
PROVISIONS SEMI-BUDGETAIRES (2)					
Provisions pour risques et charges (3)					
Provisions pour litiges					
[...]					
Provisions pour pertes de change					
[...]					
Provisions pour gros entretiens ou grandes révisions					
[...]					
Provisions pour garanties d'emprunt					
[...]					
Autres provisions pour risques					
[...]					
Dépréciations (3)					
- des immobilisations					
[...]					
- des stocks et encours					
[...]					
- des comptes de tiers					
[...]					
- des comptes financiers					
[...]					
Total des provisions semi-budgétaires					

Annexe IV

PROVISIONS BUDGETAIRES (2)	
Provisions pour risques et charges (3)	
Provisions pour litiges	
[...]	
Provisions pour pertes de change	
[...]	
Provisions pour gros entretiens ou grandes révisions	
[...]	
Provisions pour garanties d'emprunt	
[...]	
Autres provisions pour risques	
[...]	
Dépréciations (3)	
- des immobilisations	
[...]	
- des stocks et encours	
[...]	
- des comptes de tiers	
[...]	
- des comptes financiers	
[...]	
Total des provisions budgétaires	
TOTAL PROVISIONS	

(1) Provision nouvelle ou abondement d'une provision déjà constituée.

(2) A renseigner selon que la collectivité applique le régime des provisions semi-budgétaires ou budgétaires, conformément aux dispositions législatives et réglementaires afférentes.

(3) Indiquer l'objet de la provision (exemples : provision pour litiges au titre du procès, provisions pour dépréciation des immobilisations de l'équipement).

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DES CHARGES TRANSFÉRÉES		B4

Exercice	Nature de la dépense transférée	Durée de l'étalement (en mois)	Date de la délibération	Montant de la dépense transférée au compte 481 (I)	Montant amorti au titre des exercices précédents (II)	Montant de la dotation aux amortissements de l'exercice (c/6812) (III)	Solde (1)
	TOTAL						
	[...]						

(1) Correspond au montant de la charge restant à amortir = I – (II + III).

Annexe IV

IV – ANNEXES	IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – DÉTAIL DES OPÉRATIONS POUR COMPTE DE TIERS (détail) (1)	B5

N° opération :	[...] Intitulé de l'opération :	Date de la délibération :	Sur l'exercice				Cumul des réalisations au 31/12/N
			Crédits ouverts (BP + DM + RAR N-1)	Réalisations	Restes à réaliser	Crédits sans emploi	
	DEPENSES (a)						
	[...] (2)						
	<i>040 Travaux réalisés par le personnel du mandataire (contrepartie 791)</i>						
	<i>041 Opérations d'ordre à l'intérieur de la section</i>						
	Annulations sur dépenses (c) (3)						
	Dépenses nettes (a - c)						
	RECETTES (b)						
	Financement par le mandant et par d'autres tiers (4)						
	<i>040 Financement par le mandataire (contrepartie 6742)</i>						
	<i>041 Financement par emprunt à la charge du tiers (contrepartie 2763)</i>						
	Annulations sur recettes (d) (3)						
	Recettes nettes (b - d)						

(1) Ouvrir un cadre par opération pour compte de tiers.

(2) Inscrire le chapitre et la nature des travaux.

(3) Le chapitre 45 doit être détaillé conformément au plan de comptes, tant en dépenses qu'en recettes.

(4) Indiquer le chapitre.

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DES EMPRUNTS GARANTIS		B6.1

Désignation du bénéficiaire	Année de mobilisation et profil d'amortissement de l'emprunt (1)		Objet de l'emprunt garanti	Organisme prêteur ou chef de file	Montant initial	Capital restant dû au 31/12/N	Durée résiduelle	Périodicité des remboursements (2)	Taux moyen constaté sur l'année (5)			Catégorie d'emprunt (6)	Indices ou devises pouvant modifier l'emprunt	Annuité garantie au cours de l'exercice		
	Année	Profil							Taux (3)	Index (4)	Niveau de taux			En intérêts (7)	En capital	
Total des emprunts contractés par des collectivités ou des EP (hors logements sociaux)																
[...]																
Total des emprunts autres que ceux contractés par des collectivités ou des EP (hors logements sociaux)																
[...]																
Total des emprunts contractés pour des opérations de logement social																

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – CALCUL DU RATIO D'ENDETTEMENT RELATIF AUX GARANTIES D'EMPRUNT		B6.2

Calcul du ratio (1)	Valeur en euros
Total des annuités déjà garanties échues dans l'exercice (2)	A
Total des premières annuités entières des nouvelles garanties de l'exercice (2) Annuité nette de la dette de l'exercice (3)	B
Provisions pour garanties d'emprunts	C
Total des annuités d'emprunts garantis de l'exercice	I = A + B + C - D
Recettes réelles de fonctionnement	II

Part des garanties d'emprunt accordées au titre de l'exercice en % (4)	I / II
---	---------------

- (1) Ratio défini aux articles L. 4253-1 ou L. 3231-4 ou L. 2252-1 du CGCT, conformément aux dispositions législatives applicables à la collectivité.
- (2) Hors opérations visées par l'article L. 4253-2 ou L. 3231-4-4 ou L. 2252-2 du CGCT, conformément aux dispositions législatives applicables à la collectivité.
- (3) Cf. définition de l'article D. 1511-30 du CGCT.
- (4) Les garanties d'emprunt accordées au titre d'un exercice ne doivent pas représenter plus de 50 % des recettes réelles de fonctionnement de ce même exercice.

Annexe B7.1 / Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions

Nom des bénéficiaires	Montant du fonds de concours ou de la subvention (numéraire) (1)	Prestations en nature
Personnes de droit privé		
Associations		
(1) Détail de chaque bénéficiaire si concours ou subvention > 23 000 €	(2) €	
(3) Détail de chaque bénéficiaire si prestation en nature	€	Types de prestation à préciser pour chacune
(4) Total cumulé des concours ou subventions en numéraire inférieurs à 23 000 €	€	
Entreprises		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Personnes physiques		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Autres		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Personnes de droit public		
État		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Régions		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Départements		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Communes		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Établissements publics (EPCI, EPA, EPIC, etc.)		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Autres		
Mêmes informations que (1), (2) et (3)	€	
Total général	€	

(1) Ne détailler individuellement que les subventions ou concours en numéraire supérieurs à 23 000 €. Présenter le total cumulé des concours ou subventions en numéraire inférieurs à 23 000 €.

(2) Crédits réels versés dans l'année.

Annexe IV

IV - ANNEXES		IV
B - ANNEXES PATRIMONIALES - ÉTAT DES CONTRATS DE CRÉDIT-BAIL RESTANT À COURIR (MOBILIER ET IMMOBILIER)		B7.2

Type et nature du bien ayant fait l'objet du contrat	Exercice d'origine du contrat	Désignation du crédit bailleur	Durée du contrat (en mois)	Montant de la redevance de l'exercice	Montant des redevances restant à courir					Total (1)	
					N+1	N+2	N+3	N+4	Cumul restant		
Crédits-baills mobiliers											
[...]											
Crédits-baills immobiliers											
[...]											
Total											

(1) Total = (N+1, N+2, N+3, N+4) + cumul restant.

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ (PPP)		B7.3

Libellé du contrat	Année de signature du contrat de PPP	Organismes cocontractants	Nature des prestations prévues par le contrat de PPP	Montant total prévu au titre du contrat de PPP (TTC)	Montant de la rémunération du cocontractant	Durée du contrat de PPP (en mois)	Date de fin du contrat de PPP	Somme des parts invest. (1)	Somme nette des parts invest. (2)
[...]									

(1) Somme des rémunérations relatives à l'investissement restant à verser au cocontractant pour la durée restante du contrat de PPP au 31/12/N.

(2) Montant inscrit à la colonne précédente déduction faite de la somme des participations reçues d'autres collectivités publiques au titre de la part investissement.

Annexe IV

IV - ANNEXES		IV
B - ANNEXES PATRIMONIALES - ETAT DES AUTRES ENGAGEMENTS DONNES		B7.4

Année d'origine	Nature de l'engagement	Organisme bénéficiaire	Durée en années	Périodicité	Dette en capital à l'origine	Dette en capital au 31/12/N	Annuité versée au cours de l'exercice
TOTAL							
8017	Subventions à verser en annuités						
	[...]						
8018	Autres engagements donnés						
	Au profit d'organismes publics						
	[...]						
	Au profit d'organismes privés (1)						
	[...]						

(1) Concernant les garanties accordées à l'Agence France Locale (Article L.1611-3-2 du CGCT) :

- l'« Organisme bénéficiaire » de la garantie est toute personne titulaire d'un « titre éligible » émis ou créé par l'Agence France Locale ;
- la rubrique « Périodicité » n'est pas remplie car la garantie n'a pas de périodicité. La garantie est d'une durée totale indiquée à la colonne qui précède ;
- la colonne « Dette en capital à l'origine » correspond au montant total de la garantie accordée aux titulaires d'un titre éligible ;
- la colonne « Dette en capital au 31/12/N » correspond au montant résiduel de la garantie au 31/12/N ;
- la colonne « Annuité versée au cours de l'exercice » n'est pas remplie car l'octroi de la garantie n'implique pas que des versements annuels aient lieu. Des versements ne seront effectués qu'en cas d'appel de la garantie.

Annexe IV

IV - ANNEXES		IV
B - ANNEXES PATRIMONIALES - ETAT DES ENGAGEMENTS REÇUS		B7.5

Année d'origine	Nature de l'engagement	Organisme émetteur	Durée en années	Périodicité	Créance en capital à l'origine	Créance en capital au 31/12/N	Annuité reçue au cours de l'exercice
	TOTAL						
8026	Redevance de crédit-bail restant à recevoir (crédit-bail immobilier)						
	[...]						
8027	Subventions à recevoir par annuités (annuités restant à recevoir)						
	[...]						
8028	Autres engagements reçus						
	A l'exception de ceux reçus des entreprises						
	[...]						
	Engagements reçus des entreprises						
	[...]						

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DU PERSONNEL AU 31/12/N		B8

GRADES OU EMPLOIS (1)	CATEGORIES (2)	EMPLOIS BUDGETAIRES (3)			EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES EN ETPT (4)		
		EMPLOIS PERMANENTS À TEMPS COMPLET	EMPLOIS PERMANENTS À TEMPS NON COMPLET	TOTAL	AGENTS TITULAIRES	AGENTS NON TITULAIRES	TOTAL
EMPLOIS FONCTIONNELS (a)							
Directeur général des services							
Directeur général adjoint des services							
Directeur général des services techniques							
Emplois créés au titre de l'article 6-1 de la loi n° 84-53							
FILIERE ADMINISTRATIVE (b)							
[...]							
FILIERE TECHNIQUE (c)							
[...]							
FILIERE SOCIALE (d)							
[...]							
FILIERE MEDICO-SOCIALE (e)							
[...]							
FILIERE MEDICO-TECHNIQUE (f)							
[...]							
FILIERE SPORTIVE (g)							
[...]							
FILIERE CULTURELLE (h)							
[...]							
FILIERE ANIMATION (i)							
[...]							
FILIERE POLICE (j)							

Annexe IV

[...]										
EMPLOIS NON CITES (k) (5)										
[...]										
TOTAL GENERAL (b + c + d + e + f + g + h + i + j + k)										

- (1) Les grades ou emplois sont désignés conformément à la circulaire n° NOR : INTB9500102C du 23 mars 1995. Les emplois fonctionnels sont également comptabilisés dans leur filière d'origine.
- (2) Catégories : A, B ou C.
- (3) Emplois budgétaires créés par l'assemblée délibérante. Les emplois permanents à temps complet sont comptabilisés pour une unité, les emplois à temps non complet sont comptabilisés à hauteur de la quotité de travail prévue par la délibération créant l'emploi.
- (4) Equivalent temps plein annuel travaillé (ETPT). Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année :
- ETPT = Effectifs physiques * quotité de temps de travail * période d'activité dans l'année
- Exemple : un agent à temps plein (quotité de travail = 100 %) présent toute l'année correspond à 1 ETPT ; un agent à temps partiel, à 80 % (quotité de travail = 80 %) présent toute l'année correspond à 0,8 ETPT ; un agent à temps partiel, à 80 % (quotité de travail = 80 %) présent la moitié de l'année (ex : CDD de 6 mois, recrutement à mi-année) correspond à 0,4 ETPT (0,8 * 6 / 12).
- (5) Par exemple : emplois dont les missions ne correspondent pas à un cadre d'emploi existant, « emplois spécifiques » régis par l'article 139 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 etc.

Annexe B9 / Liste des organismes auxquels la collectivité participe

Nature juridique ou raison sociale ¹	Nom de l'organisme	Nature de l'engagement ou mode de financement ou nature de l'activité ²	Date de l'engagement ou de l'adhésion ³	Montant	Régime fiscal (si pertinent ⁴)

¹ Dans cette colonne, faire figurer les informations :

- ◆ de la colonne « nature juridique » de l'annexe C2 « Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier », par exemple : association ; société anonyme ; société à responsabilité limitée ; société civile ; comité d'établissement ; fondation ; société anonyme coopérative de production de HLM ; société civile coopérative de construction ; société civile immobilière ; société de construction-vente ; société en commandite par actions ; société en nom collectif ; société par actions simplifiée ; société par actions simplifiées à associé unique ; syndicat de copropriété ;
- ◆ du type d'organisme de l'annexe C3.1 « Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement » : syndicats mixtes (article L. 5721-2 du CGCT), EPCI et autres organismes de regroupement ;
- ◆ de la catégorie d'établissement de l'annexe C3.2 « Liste des établissements publics créés », par exemple : centre communal d'action sociale (CCAS), établissement public de coopération culturelle (EPCC), caisse des écoles (CDE), régie, etc.

² Dans cette colonne, faire figurer les informations :

- ◆ de la colonne « nature de l'engagement » de l'annexe C2 « Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier » : délégation de service public (préciser la nature de la délégation : concession, affermage, régie intéressée, etc.) ; détention d'une part du capital ; garantie ou cautionnement d'un emprunt ; subventions supérieures à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme ; autres ;
- ◆ de la colonne « mode de financement » de l'annexe C3.1 « Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement » : TPZ, TPU, TPU + fiscalité additionnelle ou sans fiscalité propre ;
- ◆ de la colonne « nature de l'activité » de l'annexe C3.2 « Liste des établissements publics créés » : SPA ou SPIC.

³ Dans cette colonne, faire figurer les informations :

- ◆ de la colonne « date de la décision » de l'annexe C2 « Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier » ;
- ◆ de la colonne « date d'adhésion » de l'annexe C3.1 « Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement » ;
- ◆ relatives à la date de délibération se trouvant dans la colonne « numéro et date de délibération » de l'annexe C3.2 « Liste des établissements publics créés. »

⁴ Ne concerne que les établissements publics créés de l'annexe C3.2 en intégrant les informations de la colonne « TVA (oui/non) » de cette annexe.

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – LISTE DES SERVICES INDIVIDUALISÉS DANS UN BUDGET ANNEXE		B10

Catégorie de services (1)	Intitulé / objet du service	Date de création	Date de délibération	N° SIRET	Nature de l'activité (SPIC/SPA)	TVA (oui / non)
[...]						

(1) Exemples de catégories : régie à seule autonomie financière, opérations d'aménagement, service social et médico-social.

Annexe B11 / Variation du patrimoine (entrées/sorties)

Opérations	Date	Désignation du bien	Valeur d'acquisition	Cumul des amortissements	Prix de cession	Plus ou moins-value
Acquisitions à titre onéreux						
.../...						
Acquisitions à titre gratuit						
.../...						
Mise à disposition						
.../...						
Affectation						
.../...						
Mises en concession ou affermage						
.../...						
Divers						
.../...						
SOUS-TOTAL ACQUISITIONS						
Cessions à titre onéreux						
.../...						
Cessions à titre gratuit						
.../...						
Mise à disposition						
.../...						
Affectation						
.../...						
Mises en concession ou affermage						
.../...						
Mise à la réforme						
.../...						
Divers						
.../...						
SOUS-TOTAL CESSIONS						

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ÉTAT DES TRAVAUX EN RÉGIE (1)		B12

SECTION D'INVESTISSEMENT

Article (2)	Libellé (2)	Montant (3)
20	<i>Immobilisations incorporelles</i>	
	[...]	
21	<i>Immobilisations corporelles</i>	
	[...]	
23	<i>Immobilisations en cours</i>	
	[...]	
TOTAL GENERAL		

SECTION DE FONCTIONNEMENT

Article (2)	Libellé (2)	Dépenses Mandats émis	Recettes Titres émis
011	Charges à caractère général		
	[...]		
012	Charges de personnel et frais assimilés		
	[...]		
72	Travaux en régie		
	[...]		
TOTAL GENERAL			I

(1) Les immobilisations créées par les services techniques de la collectivité sont enregistrées au coût de leur production. Ce dernier correspond au coût d'acquisition des matières consommées augmenté des charges directes de production (matériel et outillage acquis ou loués, frais de personnel, ...) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale.

(2) Détailler les chapitres budgétaires par article conformément au plan de comptes appliqué par la collectivité.

(3) Les montants à renseigner correspondent aux mandats émis imputés au chapitre 040.

Annexe IV

IV – ANNEXES	IV
B – ANNEXES PATRIMONIALES – ETAT DES TRAVAUX EN REGIE	B12

RATIO

Recettes 72 (I)	Montant
Recettes réelles de fonctionnement	
Recettes 72 / Recettes réelles de fonctionnement	%

C. Annexes budgétaires

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
C – ANNEXES BUDGETAIRES – ÉQUILIBRE BUDGETAIRE – DÉPENSES		C1.1

DÉPENSES À COUVRIR PAR DES RESSOURCES PROPRES

Art. (1)	Libellé (1)	Crédits de l'exercice (BP + BS + DM + RAR N-1)	Réalizations
DÉPENSES TOTALES A COUVRIR PAR DES RESSOURCES PROPRES = A + B			
16 Emprunts et dettes assimilées (A)			
1631	Emprunts obligataires		
1641	Emprunts en euros		
1643	Emprunts en devises		
16441	Opérations afférentes à l'emprunt		
1671	Avances consolidées du Trésor		
1672	Emprunts sur comptes spéciaux du Trésor		
1678	Autres emprunts et dettes		
1681	Autres emprunts		
1682	Bons à moyen terme négociables		
1687	Autres dettes		
Dépenses et transferts à déduire des ressources propres (B)			
10...	<i>Reprise de dotations, fonds divers et réserves</i>		
	[...]		
10...	Reversement de dotations, fonds divers et réserves		
	[...]		
139	<i>Subv. invest. transférées cpte résultat</i>		

Op. de l'exercice I	Restes à réaliser en dépenses au 31/12	Solde d'exécution D001 de l'exercice précédent (N-1)	TOTAL II
Dépenses à couvrir par des ressources propres			

(1) Détailler les chapitres budgétaires par article conformément au plan de comptes.

IV – ANNEXES	IV
C – ANNEXES BUDGETAIRES – ÉQUILIBRE BUDGETAIRE – RECETTES	C1.2

RESSOURCES PROPRES

Art. (1)	Libellé (1)	Crédits de l'exercice (BP + BS + DM + RAR N-1)	Réalisations
RECETTES (RESSOURCES PROPRES) = a + b			
Ressources propres externes de l'année (a)			
10221	TLE		
10222	FACTVA		
10226	Taxe d'aménagement (2) Autres		
10228	fonds d'investissement		
138	Autres subventions invest. non transf.		
26...	Participations et créances rattachées		
	[...]		
27 ...	Autres immobilisations financières		
	[...]		
Ressources propres internes de l'année (b) (3)			
15...	Provisions pour risques et charges [...]		
169	Primes de remboursement des obligations		
26...	Participations et créances rattachées [...]		
27...	Autres immobilisations financières [...]		
28...	Amortissement des immobilisations [...]		
29...	Dépréciations des immobilisations [...]		
31...	Matières premières (et fournitures) (4) [...]		
33...	En-cours de production de biens (4) [...]		
35...	Stocks de produits (4) [...]		

Annexe IV

39...	<i>Dépréciation des stocks et en-cours [...]</i>			
481...	<i>Charges à rép. sur plusieurs exercices [...]</i>			
49...	<i>Dépréciation des comptes de tiers [...]</i>			
59...	<i>Dépréciation des comptes financiers [...]</i>			
024	<i>Produits des cessions d'immobilisations</i>			
021	<i>Virement de la section de fonctionnement</i>			

	Opérations de l'exercice III	Restes à réaliser en recettes au 31/12	Solde d'exécution R001 de l'exercice précédent	Affectation R1068 de l'exercice précédent	TOTAL IV
Total ressources propres disponibles					

	Montant
Dépenses à couvrir par des ressources propres	II
Ressources propres disponibles	IV
Solde	V = IV - II (5)

- (1) Les comptes 15, 169, 26, 27, 28, 29, 39, 481, 49 et 59 sont à détailler conformément au plan de comptes.
- (2) Le compte 10226 peut être utilisé uniquement par les communes et les établissements publics à fiscalité propre.
- (3) Les comptes 15, 29, 39, 49 et 59 sont présentés uniquement si la collectivité applique le régime des provisions budgétaires.
- (4) Les comptes 31, 33 et 35 ne peuvent être utilisés que pour les budgets utilisant la comptabilité de stock. Par conséquent, seuls les budgets retraçant les dépenses et les recettes d'un lotissement ou d'une ZAC peuvent utiliser les comptes susmentionnés.
- (5) Indiquer le signe algébrique.

IV – ANNEXES		IV
C – ANNEXES BUDGETAIRES – AUTORISATIONS DE PROGRAMME		C2.1

SITUATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CRÉDITS DE PAIEMENT

AUTORISATION DE PROGRAMME *	Chapitre (s)	Stocks AP votées disponibles à l'affectation (exercices antérieurs)	AP votées dans l'année	AP affectées non couvertes par des CP réalisés au 01/01/N (1)	Flux d'AP affectées dans l'année (2)	AP affectées annulées (3)	Stock d'AP affectées restant à financer (4) = (1) + (2) - (3)	CP mandatés au budget de l'année N (5)	AP affectées non couvertes par des CP mandatés au 31/12/N (6) = (4) - (5)
Numéro	Libellé								
[...]									
TOTAL									

* Le détail par programme n'est à renseigner qu'à compter des AP votées en 2005.

- (1) Il s'agit des AP affectées antérieurement à l'exercice N et non encore entièrement couvertes par les CP des années antérieures.
(2) Il s'agit des AP votées avant ou pendant l'exercice N et affectées pendant celui-ci.
(6) Il s'agit des AP non encore intégralement couvertes à la fin de l'exercice N.

	N-3	N-2	N-1	N
Ratio de couverture des AP affectées (6) / (5)				

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
C – ANNEXES BUDGETAIRES – AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT		C2.2

SITUATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT

AUTORISATION D'ENGAGEMENT *	Chapitre (s)	Stocks AE votées disponibles à l'affectation (exercices antérieurs)	AE votées dans l'année	AE affectées non couvertes par des CP réalisés au 01/01/N (1)	Flux d'AE affectées dans l'année (2)	AE affectées annulées (3)	Stock d'AE affectées restant à financer (4) = (1) + (2) - (3)	CP mandatés au budget de l'année N (5)	AE affectées non couvertes par des CP mandatés au 31/12/N (6) = (4) - (5)
Numéro	Libellé								
[...]									
TOTAL									

* Le détail par programme n'est à renseigner qu'à compter des AE votées en 2005.

- (1) Il s'agit des AE affectées antérieurement à l'exercice N et non encore entièrement couvertes par les CP des années antérieures.
- (2) Il s'agit des AE votées avant ou pendant l'exercice N et affectées pendant celui-ci.
- (6) Il s'agit des AE non encore intégralement couvertes à la fin de l'exercice N.

	N-3	N-2	N-1	N
Ratio de couverture des AE affectées (6) / (5)				

D. Autres éléments d'information

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
D – AUTRES ÉLÉMENTS D'INFORMATION – ÉTAT DES RECETTES GRÉVÉES D'UNE AFFECTATION SPÉCIALE		D1

Tableau récapitulatif des recettes grevées d'une affectation spéciale				
Libellé (1)	Restes à employer au 01/01/N	Montant recettes	Montant dépenses	Restes à employer au 31/12/N
[...]				
Total				

[...] Libellé de la recette grevée d'une affectation spéciale (2) :		Reste à employer au 01/01/N
Recettes		
Article	Libellé article	Montant
[...]		
Total		
Dépenses		
Article	Libellé article	Montant
[...]		
Total		
Reste à employer au 31/12/N (3)		

(1) Par exemple, taxe d'aménagement, taxe de séjour, FEDER, dons et legs grevés d'une affectation, toutes recettes grevées d'une affectation spéciale et non ventilables ou recettes ventilables mais pour lesquelles la collectivité souhaite un niveau de détail plus fin que dans la présentation croisée.

(2) Ouvrir un tableau par recette grevée d'une affectation spéciale et reproduire le tableau autant de fois que nécessaire pour décrire l'ensemble des recettes grevées d'une affectation spéciale.

(3) Reste à employer au 31/12/N = reste à employer au 01/01/N + total recettes de l'exercice – total dépenses de l'exercice.

Annexe IV

IV - ANNEXES		IV
D - AUTRES ÉLÉMENTS D'INFORMATION - SERVICES ASSUJETTIS À LA TVA - VUE D'ENSEMBLE		D2

(1)

INVESTISSEMENT		TITRES ÉMIS
MANDATS ÉMIS		
10 Dotations, fonds divers et réserves		10 Dotations, fonds divers et réserves
13 Subventions d'investissement		13 Subventions d'investissement
16 Emprunts et dettes assimilées		16 Emprunts et dettes assimilées
20 Immobilisations incorporelles (sauf 204) (hors opération)		20 Immobilisations incorporelles (sauf 204)
204 Subventions d'équipement versées (hors opération)		204 Subventions d'équipement versées
21 Immobilisations corporelles (hors opération)		21 Immobilisations corporelles
22 Immobilisations reçues en affectation (hors opération)		22 Immobilisations reçues en affectation
23 Immobilisations en cours (hors opération)		23 Immobilisations en cours
26 Participations et créances rattachées		26 Participations et créances rattachées
27 Autres immobilisations financières		27 Autres immobilisations financières
Total des opérations d'équipement		
45 Travaux pour le compte de tiers		45 Participations des tiers aux travaux faits pour leur compte
Total dépenses réelles et mixtes		Total recettes réelles et mixtes
040 Opérations ordre transf. entre sections		040 Opérations ordre transf. entre sections
041 Opérations patrimoniales		041 Opérations patrimoniales
Total dépenses d'ordre		Total recettes d'ordre
TOTAL DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT		TOTAL DES RECETTES D'INVESTISSEMENT

(1) Compléter par le nom du service assujetti à la TVA.

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
D – AUTRES ÉLÉMENTS D'INFORMATION – SERVICES ASSUJETTIS À LA TVA – VUE D'ENSEMBLE		D2

(1)

FONCTIONNEMENT		TITRES ÉMIS
MANDATS ÉMIS		
011 Charges à caractère général		70 Prod. services, domaine, ventes diverses
012 Charges de personnel et frais assimilés		73 Impôts et taxes (sauf 731)
65 Autres charges de gestion courante (sauf 6586)		731 Impôts locaux
		74 Dotations et participations
014 Atténuations de produits		75 Autres produits de gestion courante
66 Charges financières		013 Atténuations de charges
67 Charges exceptionnelles		76 Produits financiers
68 Dotations aux provisions, dépréciations		77 Produits exceptionnels
Total dépenses réelles et mixtes		78 Reprises amort., dépréciations, prov.
		Total recettes réelles et mixtes
042 Opérations ordre transf. entre sections		042 Opérations ordre transf. entre sections Opérations
043 Opérations ordre intérieur de la section		043 ordre intérieur de la section
Total dépenses d'ordre		Total recettes d'ordre
TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT		TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT
TOTAL DES DEPENSES DE L'EXERCICE		TOTAL DES RECETTES DE L'EXERCICE

(1) Compléter par le nom du service assujetti à la TVA.

IV – ANNEXES		IV
D – AUTRES ÉLÉMENTS D'INFORMATION – VARIATION DU PATRIMOINE (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) – ENTRÉES		D3.1

ÉTAT DES ENTRÉES D'IMMOBILISATIONS (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) (1)

Modalités et date d'acquisition	Désignation du bien	N° d'inventaire	Valeur d'acquisition (coût historique)	Cumul des amortissements au 31/12/N	Durée d'amortissement en années (2)
TOTAL GENERAL					
Acquisitions à titre onéreux					
[...]					
Acquisitions à titre gratuit					
[...]					
Mise à disposition					
[...]					
Affectation					
[...]					
Mises en concession ou affermage					
[...]					
Divers					
[...]					

(1) En application du c) de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, il convient de retracer dans cet état les acquisitions et les cessions réalisées pendant la durée de l'exercice par le concessionnaire d'aménagement.

(2) Si le bien acquis est amortissable, indiquer la durée d'amortissement.

IV – ANNEXES		IV
D – AUTRES ÉLÉMENTS D'INFORMATION – VARIATION DU PATRIMOINE (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) – SORTIES		D3.2

ÉTAT DES SORTIES DES BIENS D'IMMOBILISATIONS (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) (1)

Modalités et date de sortie (2)	Désignation du bien	Date d'entrée	Valeur d'acquisition (coût historique)	Durée amortissement en années	Cumul amortissements antérieurs à l'exercice	VNC le jour de la cession	Prix de cession	Plus ou moins values (3)	VNC au 31/12 de l'exercice pour les cessions partielles (4)
TOTAL GENERAL									
Cessions à titre onéreux									
[...]									
Cessions à titre gratuit									
[...]									
Mise à disposition									
[...]									
Affectation									
[...]									
Mises en concession ou affermage									
[...]									
Mise à la réforme									
[...]									
Divers									
[...]									

(1) En application du c) de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, il convient de retracer dans cet état les acquisitions et les cessions réalisées pendant la durée de l'exercice par le concessionnaire d'aménagement.

(2) Afficher une ligne par cession, qu'elle soit totale ou partielle.

(3) Plus ou moins-value = prix de cession - VNC (valeur nette comptable) le jour de la cession.

(4) La VNC au 31/12 est différente de 0 s'il s'agit de cessions partielles.

IV – ANNEXES		IV
D – AUTRES ÉLÉMENTS D'INFORMATION – IDENTIFICATION DES FLUX CROISÉS (1)		D4

1 – FLUX RECIPROQUES ENTRE LE GROUPEMENT À FISCALITÉ PROPRE ET LES COMMUNES
(cf. la liste des opérations en annexe de l'instruction budgétaire et comptable)

SECTION	Crédits ouverts (BP + DM dont RAR N-1)	Réalizations – mandats ou titres	Restes à réaliser au 31/12	Crédits annulés
INVESTISSEMENT Dépenses Recettes				
FONCTIONNEMENT Dépenses Recettes				

2 – PRESENTATION CONSOLIDÉE DU GROUPEMENT À FISCALITÉ PROPRE ET DES COMMUNES (après neutralisation des flux réciproques)

SECTION	Crédits ouverts (BP + DM dont RAR N-1)	Réalizations – mandats ou titres	Restes à réaliser au 31/12	Crédits annulés
INVESTISSEMENT Dépenses Recettes				
FONCTIONNEMENT Dépenses Recettes				
TOTAL GENERAL DES DEPENSES				
TOTAL GENERAL DES RECETTES				

(1) Cet état doit être rempli uniquement par les groupements à fiscalité propre.

Annexe IV

IV – ANNEXES		IV
D – AUTRES ÉLÉMENTS D'INFORMATION – ÉTAT DE RÉPARTITION DE LA TEOM – VUE D'ENSEMBLE		D5

(COMMUNES ET GROUPEMENTS DE 10 000 HABITANTS ET PLUS, article L. 2313-1)

SECTION D'INVESTISSEMENT			
Dépenses (1)		Recettes (1)	
Article (2)	Libellé (2)	Montant	Article (2)
	Remboursement d'emprunts et dettes assimilées		Souscription d'emprunts et dettes assimilées
	Acquisitions d'immobilisations		Dotations et subventions reçues
	Opérations d'équipement		Autres recettes éventuelles
	Autres dépenses éventuelles		Opérations pour compte de tiers
	Opérations pour compte de tiers		-
	Total des dépenses réelles		Total des recettes réelles
040	<i>Opérations ordre transf. entre sections</i>		<i>Opérations ordre transf. entre sections</i>
041	<i>Opérations patrimoniales</i>		<i>Opérations patrimoniales</i>
	Total des dépenses d'ordre		Total des recettes d'ordre
	TOTAL GENERAL		TOTAL GENERAL

(1) Dépenses et recettes, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence visée à l'article L. 2313-1 du CGCT.

(2) Détailler les chapitres budgétaires par article conformément au plan de comptes appliqué par la collectivité ou l'établissement.

Annexe IV

SECTION DE FONCTIONNEMENT				
Dépenses (1)		Recettes (1)		
Article (2)	Libellé (2)	Montant	Article (2)	
			Libellé (2)	
			Montant	
011	Charges à caractère général		Recettes issues de la TEOM	
012	Charges de personnel et frais assimilés		Dotations et participations reçues	
65	Autres charges de gestion courante		Autres recettes de fonctionnement éventuelles	
66	Charges financières		70	Prod. services, domaine, ventes diverses
67	Charges exceptionnelles		75	Autres produits de gestion courante
68	Dotations aux provisions, dépréciations (3)		76	Produits financiers
014	Atténuations de produits		77	Produits exceptionnels
-	-		78	Reprises amort., dépréciations, prov. (3)
-	-		013	Atténuations de charges
Total des dépenses réelles			Total des recettes réelles	
042	<i>Opérations ordre transf. entre sections</i>		042	<i>Opérations ordre transf. entre sections</i>
043	<i>Opérations ordre intérieur de la section</i>		043	<i>Opérations ordre intérieur de la section</i>
Total des dépenses d'ordre			Total des recettes d'ordre	
TOTAL GENERAL			TOTAL GENERAL	

(5) Dépenses et recettes, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence visée à l'article L. 2313-1 du CGCT.

(6) Détailler les chapitres budgétaires par article conformément au plan de comptes appliqué par la collectivité ou l'établissement.

(7) Si la collectivité ou l'établissement applique les provisions semi-budgétaires.

***E. Annexes spécifiques à chaque
type de collectivité territoriale***

Annexe IV

Éléments d'annexes propres à l'instruction budgétaire et comptable M. 14

Éléments présentés dans les annexes	Nomenclature
États des dépenses et recettes des services d'eau et d'assainissement - Fonctionnement	A7.1.1
États des dépenses et recettes des services d'eau et d'assainissement - Investissement ⁵	A7.1.2
Opérations liées aux cessions	A10.3
Emploi des crédits communautaires dans le cadre de la subvention globale	A12

Éléments d'annexes propres à l'instruction budgétaire et comptable M. 52

Éléments présentés dans les annexes	Nomenclature
Prêts	B6
État des opérations liées aux cessions	B9.3
État des immobilisations - Bâtiments scolaires et administratifs	B11.1
État des immobilisations - Constructions, installation et agencements (hors bâtiments scolaires)	B11.2
État des immobilisations - Installations techniques, matériels et outillage	B11.3
État des immobilisations - Autres immobilisations corporelles	B11.4
État des immobilisations - Immobilisations incorporelles	B11.5
État des immobilisations - Participations et créances rattachées à des participations	B11.6
État des immobilisations - Autres immobilisations financières	B11.7
Liste des grades et emplois à inscrire	D1.2
Liste des subventions versées par le département aux communes	D2.3
Emploi des crédits communautaires dans le cadre de la subvention globale	D5

Éléments d'annexes propres à l'instruction budgétaire et comptable M. 57

Éléments présentés dans les annexes	Nomenclature
Prêts	B6
Liste des subventions versées aux communes	B8.1.2
Opérations liées aux cessions	B13
Services ferroviaires régionaux des voyageurs (SRV) - Volet 1 : Budget	D3.1
SRV - Volet 2 : Compte d'exploitation	D3.2
SRV - Volet 3 : Patrimoine	D3.3
Gestion des fonds européens	D5
Emploi des crédits communautaires dans le cadre de la subvention globale	D6
État relatif aux ressources et dépenses de la formation professionnelle des jeunes	D8
Compte d'emploi du fonds commun des services d'hébergement	D9

Éléments d'annexes propres à l'instruction budgétaire et comptable M. 71

Éléments présentés dans les annexes	Nomenclature
Prêts	B3
Subventions versées par la région dans le cadre du vote du budget	C4.2
État relatif aux ressources et dépenses de la formation professionnelle des jeunes	D1.3
Liste des subventions versées par la région aux communes	D2.2
SRV	D4
Gestion des fonds européens	D5.1
Compte d'emploi du fonds commun des services d'hébergement	D5.2

⁵ Les états A6.1.1 et A6.1.2 ne sont produits que par les communes dont la population est inférieure à 500 habitants qui gèrent les services de distribution de l'eau potable et d'assainissement sous forme de régie simple sans budget annexe (article L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales).

F. Modalités de vote du budget

IV – ANNEXES		IV
POUR MÉMOIRE : MODALITÉS DE VOTE DU BUDGET		FI

- I – L'assemblée délibérante a voté le budget :
- au niveau (1) pour la section d'investissement ;
 - au niveau (1) pour la section de fonctionnement ;
 - (2) vote formel sur les chapitres « opérations d'équipement » ;
 - (2) vote formel sur chacun des chapitres.

La liste des articles spécialisés sur lesquels l'ordonnateur ne peut procéder à des virements d'article à article est la suivante : [...]

II – En l'absence de mention au paragraphe I ci-dessus, le budget est réputé voté par chapitre, sans vote formel sur chacun des chapitres, en fonctionnement, et en investissement sans vote formel pour les chapitres « opération d'équipement ».

III – L'assemblée délibérante a autorisé le président à opérer des virements de crédits de paiement de chapitre à chapitre dans les limites suivantes (3) : .

IV – En l'absence de mention au paragraphe III ci-dessus, le président est réputé ne pas avoir reçu l'autorisation de l'assemblée délibérante de pratiquer des virements de crédits de paiement de chapitre à chapitre.

V – Les provisions sont (4).

(1) À compléter par « du chapitre » ou « de l'article ».

(2) Indiquer « avec » ou « sans » vote formel.

(3) Au maximum dans la limite de 7.5 % des dépenses réelles de la section, à l'exclusion des crédits relatifs aux dépenses de personnel.

(4) À compléter par un seul des deux choix suivants, selon les dispositions législatives et réglementaires applicables à la collectivité :

- semi budgétaire ;
- budgétaire par délibération N° ... du ...

V. ARRÊTÉ ET SIGNATURES

Annexe IV

V – ARRETE ET SIGNATURES	V
ARRETE ET SIGNATURES	A

Nombre de membres en exercice :

Nombre de membres présents :

Nombre de suffrages exprimés :

VOTES :

Pour :

Contre :

Abstentions :

Date de convocation :

Présenté par (1),

À....., le.....

Délibéré par l'assemblée (2), réunie en session

À....., le.....

Les membres de l'assemblée délibérante (2),

[...]	
-------	--

Certifié exécutoire par..... (1), compte tenu de la transmission en préfecture, le....., et de la publication le.....

À....., le.....

(1) Indiquer « la présidente » ou « le président ».

(2) Indiquer la nature de l'assemblée délibérante : du conseil régional de ..., de la Collectivité territoriale unique de ..., de la métropole de ..., du Conseil syndical de ...

ANNEXE V

Cadre juridique du compte financier des collectivités territoriales

SOMMAIRE

1. LA MISE EN ŒUVRE DU COMPTE FINANCIER IMPLIQUE DES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES AFFECTANT PRINCIPALEMENT LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET, DANS UNE MOINDRE MESURE, LE CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	1
1.1. L'environnement juridique du compte financier unique	1
1.2. Les modifications législatives et réglementaires inhérentes à la mise en œuvre du compte financier unique	4
1.2.1. <i>Les substitutions à opérer</i>	4
1.2.2. <i>Les modifications plus substantielles</i>	8
2. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES	9

1. La mise en œuvre du compte financier implique des modifications législatives et réglementaires affectant principalement le code général des collectivités territoriales et, dans une moindre mesure, le code des juridictions financières

1.1. L'environnement juridique du compte financier unique

Sans prétendre à l'exhaustivité le graphique 1 ci-après dresse une cartographie de l'environnement juridique du compte administratif et du compte de gestion et, subséquemment du compte financier.

Conformément à la hiérarchie des normes, sont cités en premier les articles 47-2¹ et 72² de la Constitution qui définissent notamment les principes de régularité et sincérité des comptes et de libre administration des collectivités territoriales.

La directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, une des composantes du « Six-Pack »³ destiné à renforcer le cadre budgétaire européen dans le contexte de la crise des dettes souveraines, vise à renforcer la qualité des systèmes nationaux de comptabilité publique pour tous les secteurs des administrations notamment les comptes publics locaux (cf. considérant 3⁴ et article 3⁵).

La disponibilité et la fiabilité de données apparaissent désormais comme une des conditions du bon fonctionnement du cadre de surveillance des déficits des États de l'Union.

La mise en œuvre du compte financier des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, se substituant désormais au compte administratif et au compte de

¹ Le 2^e alinéa de l'article 47-2 prévoit 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 ».

² « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

³ Le « Six-Pack » comprend cinq règlements adoptés le 16 novembre 2011 et la directive 2011/85/UE de novembre 2011.

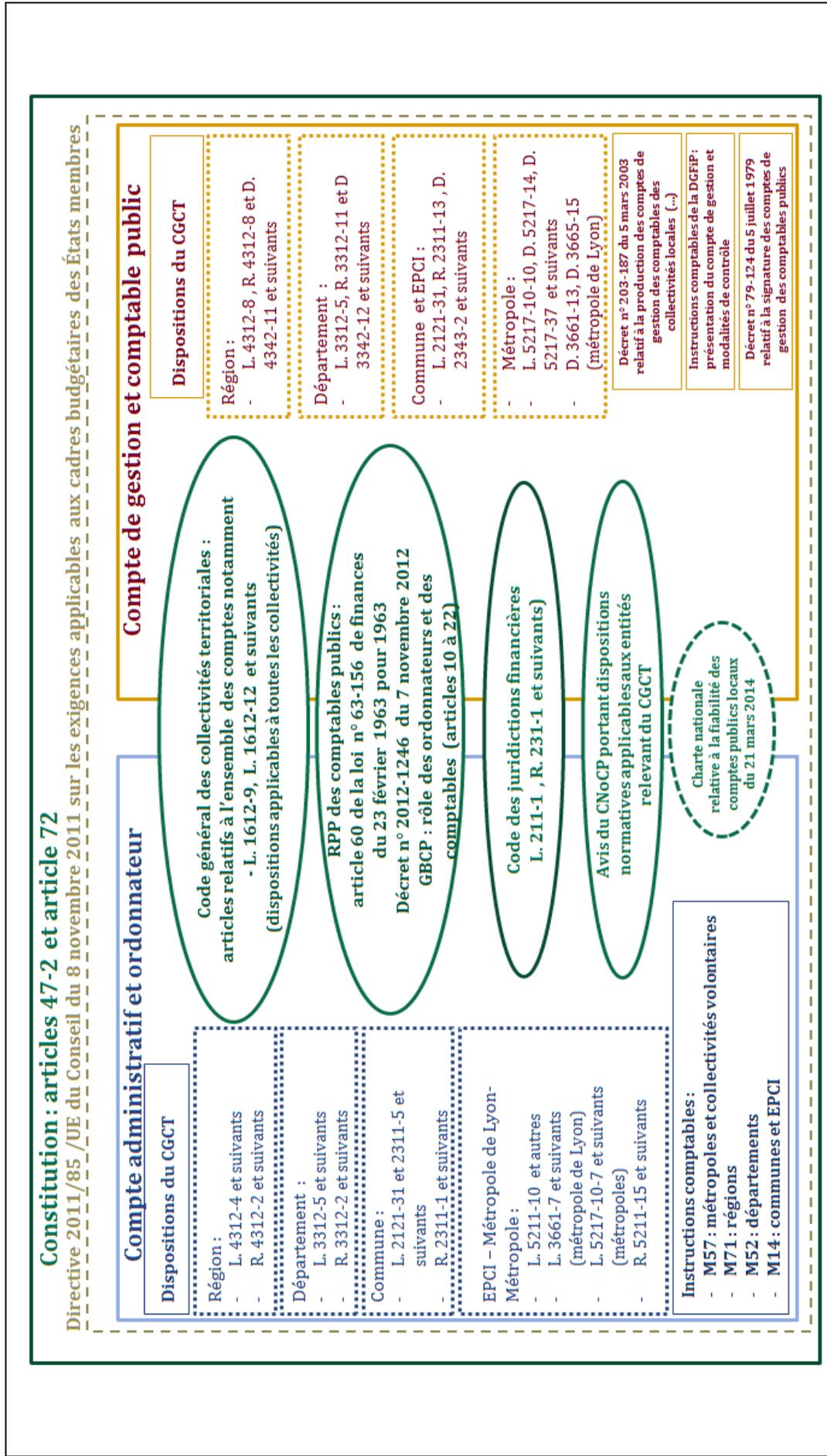
⁴ « L'application de pratiques de comptabilité publique exhaustives et fiables dans tous les sous-secteurs des administrations publiques est une condition préalable à la production de statistiques de grande qualité qui soient comparables d'un État membre à l'autre ».

⁵ « 1- En ce qui concerne les systèmes nationaux de comptabilité publique, les États membres disposent de systèmes de comptabilité publique couvrant de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques et contenant les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base des normes du SEC 95. Ces systèmes de comptabilité publique sont soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant ».

Annexe V

gestion régis par le code général des collectivités territoriales (CGCT) et, s'agissant du contrôle juridictionnel des comptes par le code des juridictions financières (CJF), implique des modifications législatives et réglementaires dans ces deux codes. Sont également repris dans la cartographie l'ensemble de la réglementation relative à la comptabilité publique et au contrôle de gestion, ainsi que les instructions budgétaires et comptables et la Charte nationale de fiabilité des comptes locaux.

Graphique 1 : Cartographie de l'environnement juridique du compte administratif et du compte de gestion



Source : Mission.

1.2. Les modifications législatives et réglementaires inhérentes à la mise en œuvre du compte financier unique

Cette réforme ne nécessite pas des modifications législatives et réglementaires de grande ampleur mais elle conduit à de nombreuses réécritures d'articles, principalement du CGCT et, dans une très faible proportion, du CJF. Les modifications proposées ne se situent pas toutes sur le même plan, il convient de distinguer celles qui consistent simplement à substituer les termes « compte financier » aux mots « compte administratif » et/ou « compte de gestion », à celles plus techniques inhérentes aux conséquences juridiques du compte financier.

1.2.1. Les substitutions à opérer

Le tableau 1 récapitule les articles du CGCT (hors outre-mer) dans lesquels le terme « compte financier » devra se substituer aux mots « compte administratif » et/ou « compte de gestion ».

Concernant les dispositions du CJF (hors outre-mer) :

- ◆ peu de dispositions du CJF font expressément mention du compte de gestion ou du compte administratif hors les articles sur les seuils d'apurement ;
- ◆ le CJF fait référence aux « comptes », au « compte du comptable » ou en matière budgétaire aux « actes budgétaires ».

Le tableau 2 récapitule les articles du CJF dans lesquels le compte financier devra être mentionné.

Annexe V

Tableau 1 : Dispositions du CGCT (hors outre-mer) dans lesquelles le terme « compte financier » devra apparaître

Thèmes	Articles législatifs	Articles réglementaires	
Dispositions concernant l'adoption et l'exécution des budgets	Article L. 1612-6 Article L. 1612-13 Article L. 1615-1	Article R. 1612-8 Article R. 1612-26 Article R. 1612-27	Article D. 2311-14
	Article L. 2121-14 Article L. 2123-12 Article L. 2241-1 Article L. 2311-5 Article L. 2313-1 Article L. 2313-1-1	Article R. 2121-8 Article R. 2224-19-1 Article R. 2311-1 Article R. 2311-12 Article R. 2311-13 ⁶ Article R. 2313-2 Article R. 2313-3 Article R. 2321-2 Article R. 2333-45 Article R. 2333-82-1 Article R. 2337-6	Article D. 2342-12
Dispositions spécifiques aux communes	Article L. 1424-27 Article L. 1424-35 Article L. 1424-74 Article L. 1424-76	Article R. 1424-32	Article D. 2512-17
	Article L. 2334-4 Article L. 2512-24 Articles L. 2531-13 et L. 3335-4 -	- - - Article R. 1615-1	- - - -
SDIS	Article L. 2221-11 Article L. 2221-18	Article R. 2221-17 Article R. 2221-63	-
Ville de Paris	Article L. 3123-10 Article L. 3213-2 Article L. 3313-1 Article L. 3312-6	Article R. 3312-2 Article R. 3312-10 Article R. 3312-11 ⁷ Article R. 3313-3 Article R. 3313-7	Article D. 3321-2
Préfecture de police			
FSRIF			
FCTVA			
Régies			
Dispositions spécifiques au conseil départemental			

⁶ Suppression de la mention « soit du compte de gestion s'il est arrêté à cette date » de l'avant dernier alinéa.

⁷ Suppression de la mention « soit du compte de gestion s'il est arrêté à cette date » de l'avant dernier alinéa.

Annexe V

Thèmes	Articles législatifs	Articles réglementaires
Dispositions spécifiques aux métropoles	Article L. 5217-10-7 Article L. 5217-10-11 Article L. 5217-10-14 Article L. 5218-8-7	- Article D. 5217-11 Article D. 5217-13 Article D. 5217-14 ¹⁰ Article D. 5217-15 Article D. 5217-17 Article D. 5217-18 Article D. 5217-22
Dispositions spécifiques aux syndicats mixtes	Article L. 5722-3	Article R. 5711-3
Divers	Article L. 5211-26 ¹¹	Article R. 1411-8 ¹² Article R. 1431-21 ¹³ Article D. 1612-15-1 ¹⁴ Articles D. 2522-1 et D. 3421-2 ¹⁵ Articles D. 1611-25 et D. 1611-32 ¹⁶

Source : Mission.

Tableau 2 : Dispositions du CJF (hors outre-mer) dans lesquelles le terme « compte financier » devra apparaître

Thèmes	Articles législatifs	Articles réglementaires
Seuil d'apurement administratif	Article L. 211-2	- Article D. 231- 5 Article D. 231- 6

Source : Mission.

¹⁰ Suppression de la mention « soit du compte de gestion s'il est arrêté à cette date » de l'avant dernier alinéa.

¹¹ Dissolution d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

¹² Relatif aux délégations de service public.

¹³ Dissolution d'établissements publics de coopération culturelle ou environnementale.

¹⁴ Transmission des documents budgétaires au représentant de l'État par voie électronique.

¹⁵ Brigade de sapeurs-pompiers de Paris.

¹⁶ Organisme mandataire.

1.2.2. Les modifications plus substantielles

Les modifications plus substantielles concernent principalement la définition du compte financier. La détermination du support juridique de celle-ci est fonction du modèle et du périmètre du compte financier et tout particulièrement du rôle respectif de l'ordonnateur et du comptable dans son élaboration.

Le compte financier proposé s'inscrit dans le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et le maintien du périmètre actuel de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. Le compte financier, présenté comme unique, est composé d'états financiers élaborés par les uns par le comptable et les autres par l'ordonnateur. « *L'unicité du compte financier ne remet pas en cause le partage de la fonction comptable entre l'ordonnateur et le comptable* » pour reprendre les termes de l'instruction de la direction générale des finances publiques n° 13-0001 du 13 septembre 2012¹⁷ à propos des établissements publics de santé et les offices publics de l'habitat.

Dès lors que le régime de responsabilité du comptable public, relevant de la compétence du législateur¹⁸, n'est pas modifié, il n'y a pas lieu de modifier la loi périmètre de responsabilité du comptable public et de l'ordonnateur. L'intervention du législateur est simplement requise, selon le principe du parallélisme des formes, pour modifier les articles du CGCT et du CJF relatifs aux notions de compte administratif et de compte de gestion afin de les remplacer par celle de compte financier. C'est ainsi que l'article L. 1612-12 du CGCT qui traite de l'arrêté des comptes de la collectivité territoriale actuellement constitué par le vote du compte administratif après transmission du compte de gestion par le comptable doit introduire la notion de compte financier et renvoyer à un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget le soin de déterminer les modalités de son établissement par l'ordonnateur et le comptable.

En effet, à l'instar de ce qui a été pratiqué pour les établissements publics de santé¹⁹, le recours à un arrêté interministériel, apparaît le plus approprié pour définir le rôle et les responsabilités de l'ordonnateur et du comptable dans la production des différents états financiers.

La présentation du compte financier sera définie dans les décrets qui aujourd'hui définissent le compte administratif et le compte de gestion (articles D. 2342-11 et D. 2343-3 pour les communes).

D'autres modifications juridiques résultent des incidences de la mise en œuvre du compte financier notamment sur le calendrier d'adoption de l'arrêté des comptes, le contrôle budgétaire et, dans une moindre mesure, le contrôle juridictionnel. Ces dispositions sont recensées ci-après.

¹⁷ DGFIP, Instruction n° 13-0001 du 13 septembre 2012 relative aux comptes de gestion et financiers des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé, p. 8 et 9.

¹⁸ Selon le guide de légistique, point 1.3.4. Lois de finances, « *les dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics* » relèvent du « *domaine facultatif et partagé, ces pouvant ainsi figurer aussi bien dans une loi de finances que dans une loi ordinaire.* »

¹⁹ Arrêté du 31 août 2016 relatif au compte financier des établissements publics de santé.

2. Les modifications proposées

Le tableau 3 présente tous les articles du CGCT concernés par la mise en œuvre du compte financier ainsi que les articles de substitution proposés par la mission.

L'encadré 1 présente un projet de ce que pourrait être l'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget relatif au compte financier des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Tableau 3 : Propositions de modification des articles du CGCT

Référence de l'article	Texte	Rédaction ou modification proposée
L. 1612-9	<p>Dispositions concernant l'adoption et l'exécution des budgets</p> <p>« À compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de la procédure prévue à l'article L. 1612-5, l'organe délibérant ne peut se prononcer en matière budgétaire, sauf pour la délibération prévue au deuxième alinéa de l'article L. 1612-5 et pour l'application de l'article L. 1612-12. Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État dans le département, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le représentant de l'État à la chambre régionale des comptes. En outre, le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif prévu à l'article L. 1612-12 intervient avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget primitif est transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'État dans le département. S'il est fait application de la procédure définie à l'alinéa ci-dessus, les dates fixées au premier alinéa de l'article L. 1612-2 pour l'adoption du budget primitif sont reportées respectivement au 1^{er} juin et au 15 juin. Dans ce cas, le délai limite de la transmission du compte de gestion du comptable prévu à l'article L. 1612-12 est ramené au 1^{er} mai. »</p>	<p>La mise en œuvre du compte financier s'accompagne d'une modification de calendrier, le vote du compte financier intervenant avant l'adoption du budget primitif de l'exercice suivant.</p> <p>Il est ainsi proposé de supprimer la phrase : « En outre, le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif prévu à l'article L. 1612-12 intervient avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. »</p> <p>Il en est de même du dernier alinéa : « Dans ce cas, le délai limite de la transmission du compte de gestion du comptable prévu à l'article L. 1612-12 est ramené au 1^{er} mai. »</p>

	<p>« L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif départemental ou le président du conseil régional après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale. Le vote de l'organe délibérant arrête les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice.</p> <p>Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.</p> <p>Lorsque le compte administratif fait l'objet d'un rejet par l'assemblée délibérante, le projet de compte administratif joint à la délibération de rejet tel que présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional, s'il est conforme au compte de gestion établi par le comptable, après avis rendu sous un mois par la chambre régionale des comptes, saisie sans délai par le représentant de l'État, est substitué au compte administratif pour la mise en œuvre des dispositions prévues aux articles L. 1424-35, L. 2531-13 et L. 4434-9 et pour la liquidation des attributions au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article L. 1615-6. »</p>	<p>La rédaction proposée est la suivante :</p> <p>« L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur un compte financier présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional.</p> <p>Il est établi conjointement par l'ordonnateur et le comptable dans les conditions prévues par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget après consultation du comité des finances locales.</p> <p>Le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes doit intervenir avant le vote du budget primitif de l'exercice suivant.</p> <p>Le compte financier est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption. »</p> <p>La procédure prévue par le dernier alinéa de l'article L. 1612-12, qui constitue un cas d'ouverture du contrôle budgétaire, est impactée par la création du compte financier, le compte de gestion ne pouvant plus se substituer au compte administratif pour la liquidation de dotations et de prélèvements (contribution au SDIS, au FSRIF, dotation de péréquation des régions et liquidation du FCTVA). Il y a donc lieu de considérer que la liquidation des dotations et prélèvements précités pourrait être réalisée à partir du compte financier joint à la délibération de rejet, dès lors qu'il est signé par le comptable public, dans la mesure où y figurent les éléments anciennement constitutifs du compte de gestion (ou à défaut d'.</p> <p>La rédaction proposée est la suivante :</p> <p>« En cas de rejet du compte financier par l'assemblée délibérante, le compte financier joint à la délibération de rejet tel que présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional, dès lors qu'il est signé par le comptable, permet la mise en œuvre des dispositions prévues aux articles L. 1424-35, L. 2531-13 et L. 4434-9 et pour la liquidation des attributions au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article L. 1615-6. »</p>
--	---	--

L. 1612-12

Annexe V

Dispositions concernant l'adoption du compte administratif et du compte de gestion	
L. 2121-31 pour les communes	<p>« Le conseil municipal arrête le compte administratif qui lui est annuellement présenté par le maire. Il entend, débat et arrête les comptes de gestion des receveurs sauf règlement définitif. »</p>
L. 3312-5 pour les départements	<p>« Le président du conseil départemental présente annuellement le compte administratif au conseil départemental, qui en débat sous la présidence de l'un de ses membres. Dans ce cas, le président du conseil départemental peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion. Il doit se retirer au moment du vote.</p> <p>Un état récapitulatif des subventions attribuées au profit de chaque commune au cours de l'exercice est annexé au compte administratif du département. Il précise, pour chaque commune, la liste et l'objet des subventions, leur montant total et le rapport entre ce montant et la population de la commune. Le compte administratif est adopté par le conseil départemental. Préalablement, le conseil départemental arrête le compte de gestion de l'exercice clos. »</p>
L. 3661-10 pour la métropole de Lyon	<p>« Le président du conseil de la métropole de Lyon présente annuellement le compte administratif au conseil de la métropole de Lyon, qui en débat sous la présidence de l'un de ses membres. Le président du conseil de la métropole peut, même s'il n'est plus en fonctions, assister à la discussion. Il doit se retirer au moment du vote.</p> <p>Le compte administratif est adopté par le conseil de la métropole.</p> <p>Préalablement, le conseil de la métropole arrête le compte de gestion de l'exercice clos. »</p>
	<p>La rédaction à adapter selon le type de collectivité pourrait reprendre la trame suivante :</p> <p>« (Selon le cas : le maire, le président du conseil départemental, le président de la métropole ou le président du conseil régional) présente annuellement le compte financier à l'assemblée délibérante qui en débat sous la présidence de l'un de ses membres.</p> <p>(...)</p> <p>Le compte financier, élaboré conjointement par l'ordonnateur et le comptable, est adopté par l'assemblée délibérante qui se prononce sur l'affectation des résultats. »</p>

Annexe V

<p>L. 4312-8 pour les régions</p>	<p>« Le président du conseil régional présente annuellement le compte administratif au conseil régional, qui en débat sous la présidence de l'un de ses membres. Le président du conseil régional peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion. Il doit se retirer au moment du vote. Le compte administratif est adopté par le conseil régional. Préalablement, le conseil régional arrête le compte de gestion de l'exercice clos. »</p>	
<p>L. 5217-10-10 pour les métropoles</p>	<p>« Le président du conseil de la métropole présente annuellement le compte administratif au conseil de la métropole, qui en débat sous la présidence de l'un de ses membres. Le président du conseil de la métropole peut, même s'il n'est plus en fonctions, assister à la discussion. Il doit se retirer au moment du vote. Le compte administratif est adopté par le conseil de la métropole. Préalablement, le conseil de la métropole arrête le compte de gestion de l'exercice clos. »</p>	
<p>R. 2221-60 pour les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère administratif</p>	<p>« En fin d'exercice, l'ordonnateur établit le compte administratif et le comptable établit le compte de gestion. Ces documents sont présentés au conseil d'administration dans les délais fixés à l'article L. 1612-12. Les comptes sont ensuite transmis pour information à la commune dans un délai de deux mois à compter de la délibération du conseil d'administration. »</p>	<p>La rédaction proposée pourrait être la suivante : « En fin d'exercice, l'ordonnateur présente au conseil d'administration le compte financier qu'il a établi conjointement avec le comptable établi. Ce document est présenté au conseil d'administration dans les délais fixés à l'article L. 1612-12. Les comptes sont ensuite transmis pour information à la commune dans un délai de deux mois à compter de la délibération du conseil d'administration. »</p>
<p>R. 2221-98 pour les régies dotées de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère administratif</p>	<p>« En fin d'exercice, l'ordonnateur établit le compte administratif et le comptable établit le compte de gestion. Le maire soumet les comptes pour avis au conseil d'exploitation. Puis ces documents sont présentés au conseil municipal dans les délais fixés à l'article L. 1612-12. »</p>	<p>La rédaction proposée pourrait être la suivante : « En fin d'exercice, l'ordonnateur présente au conseil d'administration le compte financier qu'il a établi conjointement avec le comptable établi. Le maire soumet le compte pour avis au conseil d'exploitation. Puis ce document est présenté au conseil municipal dans les délais fixés à l'article L. 1612-12. »</p>

Annexe V

Présentation du compte administratif	
<p>D. 2342-11 pour les communes</p>	<p>« Le compte administratif, sur lequel le conseil municipal est appelé à délibérer conformément à l'article L. 2121-31, présente, par colonne distincte et dans l'ordre des chapitres et des articles du budget :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En recettes : 1° La nature des recettes ; 2° Les évaluations du budget ; 3° La fixation définitive des sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs. ▪ En dépenses : 1° Les articles de dépenses du budget ; 2° Le montant des crédits ; 3° Les crédits ou portions de crédits à annuler, faute d'emploi dans les délais prescrits. <p>Le maire joint à ce compte les développements et explications nécessaires pour éclairer le conseil municipal, ainsi que l'autorité compétente, et leur permettre d'apprécier ses actes administratifs pendant l'exercice écoulé. »</p>
<p>D. 3342-8 pour les départements</p>	<p>Proposition de rédaction qui s'inspire de l'article R. 6145-43 du code de la santé et de l'article R. 421-77 du code de l'éducation :</p> <p>« En fin d'exercice, l'ordonnateur et le comptable en fonction établissent conjointement le projet de compte financier dans des conditions prévues par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget après consultation du comité des finances locales.</p> <p>Le compte financier comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ des informations générales et synthétiques ; ▪ l'analyse de l'exécution budgétaire. <p>À cette fin, le compte financier présente par colonne distincte et dans l'ordre des chapitres et articles du budget :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En recettes : <ul style="list-style-type: none"> 1° La nature des recettes ; 2° Les évaluations et prévisions du budget ; 3° La fixation définitive des sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs. ▪ En dépenses : <ul style="list-style-type: none"> 1° Les articles de dépenses du budget ; 2° Le montant des crédits ; 3° Le montant des mandats effectués sur ces crédits pendant l'exercice, y compris les rattachements ; 4° Les différences résultant de la comparaison du montant des crédits avec le total des mandats ; 5° Les comptes annuels constitués du bilan, du compte de résultat et de la comptabilité des deniers et valeurs ; 6° Des annexes. <p>Le compte financier est visé de l'ordonnateur et du comptable. »</p>

<p>D. 4342-8 pour les régions</p>	<p>« Le compte administratif, sur lequel le conseil régional est appelé à délibérer conformément à l'article L. 4312-8, présente par colonne distincte et dans l'ordre des chapitres et articles du budget :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En recettes : <ul style="list-style-type: none"> 1° La nature des recettes ; 2° Les évaluations et prévisions du budget ; 3° La fixation définitive des sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs. ▪ En dépenses : <ul style="list-style-type: none"> 1° Les articles de dépenses du budget ; 2° Le montant des crédits ; 3° Le montant des mandatement effectués sur ces crédits pendant l'exercice, y compris les rattachements ; 4° Les différences résultant de la comparaison du montant des crédits avec le total des mandatements. » 	
<p>D. 3665-11 pour la métropole de Lyon</p>	<p>« Le compte administratif, sur lequel le conseil de la métropole de Lyon est appelé à délibérer conformément à l'article L. 3661-10, présente par colonnes distinctes et dans l'ordre des chapitres et articles du budget :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En recettes : <ul style="list-style-type: none"> 1° La nature des recettes ; 2° Les évaluations et les prévisions du budget ; 3° La fixation définitive des sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs. ▪ En dépenses : <ul style="list-style-type: none"> 1° Les articles de dépenses du budget ; 2° Le montant des crédits ; 3° Le montant des mandatement effectués sur ces crédits pendant l'exercice, y compris les rattachements ; 4° Les différences résultant de la comparaison du montant des crédits avec le total des mandatements. » 	

Annexe V

	<p>« Le compte administratif, sur lequel le conseil de la métropole est appelé à délibérer conformément à l'article L. 5217-10-10, présente par colonne distincte et dans l'ordre des chapitres et articles du budget :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En recettes : <ul style="list-style-type: none"> 1° La nature des recettes ; 2° Les évaluations et les prévisions du budget ; 3° La fixation définitive des sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs. ▪ En dépenses : <ul style="list-style-type: none"> 1° Les articles de dépenses du budget ; 2° Le montant des crédits ; 3° Le montant des mandatement effectués sur ces crédits pendant l'exercice, y compris les rattachements ; 4° Les différences résultant de la comparaison du montant des crédits avec le total des mandatement. » 	
Présentation du compte de gestion		
<p>D. 2343-2 pour les communes</p>	<p>« Le compte de gestion des comptables des communes et des établissements publics communaux comprend toutes les opérations constatées au titre de la gestion, y compris celles effectuées pendant le délai complémentaire prévu à l'article D. 2342-3. Ces opérations sont rattachées à la dernière journée de la gestion. »</p>	<p>Renvoi au projet d'article relatif à la présentation du compte administratif.</p>
<p>D. 3342-12 pour les départements D. 3665-14 pour la métropole de Lyon D. 4342-11 pour les régions D. 5217-37 pour les métropoles</p>	<p>« Le compte de gestion rendu par le comptable du département présente la situation comptable du département au 31 décembre de l'exercice y compris les opérations de la journée complémentaire. »</p>	<p>Renvoi au projet d'article relatif à la présentation du compte administratif.</p>

Annexe V

<p>D. 2343-3 pour les communes</p>	<p>« Le compte de gestion présente la situation générale des opérations de la gestion en distinguant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la situation au début de la gestion, établie sous la forme de bilan d'entrée ; ▪ les opérations de débit et de crédit constatées durant la gestion ; ▪ la situation à la fin de la gestion, établie sous forme de bilan de clôture ; ▪ le développement des opérations effectuées au titre du budget ; ▪ les résultats de celui-ci ; ▪ les recouvrements effectués et les restes à recouvrer ; ▪ les dépenses faites et les restes à payer ; ▪ les crédits annuels ; ▪ l'excédent définitif des recettes. » 	<p>Renvoi au projet d'article relatif à la présentation du compte administratif.</p>
<p>D. 2343-4 pour les communes</p>	<p>« Le compte de gestion est établi par le comptable de la commune en fonction à la clôture de la gestion. Il est visé par l'ordonnateur, qui certifie que le montant des titres à recouvrer et des mandats est conforme aux écritures de la comptabilité administrative. Il est signé par tous les comptables qui se sont succédé depuis le début de la gestion. »</p>	<p>Renvoi au projet d'article relatif à la présentation du compte administratif.</p>
<p>D. 2343-5 pour les communes D. 3342-13 pour les départements D. 3665-15 pour la métropole de Lyon D. 4342-12 pour les régions D. 5217-38 pour les métropoles</p>	<p>« Le compte de gestion est remis par le comptable de la commune au maire pour être joint au compte administratif comme pièce justificative et servir au règlement définitif des recettes et des dépenses de l'exercice clos. »</p>	<p>S.O.</p>

Ratios financiers	
<p>R. 2313-1 du CGCT pour les communes</p> <p>R. 3313-1 pour les départements</p> <p>D. 3661-15 pour la métropole de Lyon</p> <p>R. 4313-1 pour les régions</p> <p>R. 5211-15 pour les EPCI</p> <p>D. 5217-16 pour les métropoles</p> <p>R. 5711-3 syndicats mixtes</p>	<p>« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les données synthétiques sur la situation financière de la commune, prévues au 1° du troisième alinéa de l'article L. 2313-1, comprennent les ratios suivants :</p> <p>1° Dépenses réelles de fonctionnement/ population ;</p> <p>2° Produit des impositions directes/ population ;</p> <p>3° Recettes réelles de fonctionnement brut/ population ;</p> <p>4° Dépenses d'équipement brut/ population ;</p> <p>5° Encours de la dette/ population ;</p> <p>6° Dotation globale de fonctionnement/ population.</p> <p>Dans les communes de 10 000 habitants et plus, ces données comprennent en outre les ratios suivants :</p> <p>7° Dépenses de personnel/ dépenses réelles de fonctionnement ;</p> <p>8° Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ;</p> <p>9° Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/ recettes réelles de fonctionnement ;</p> <p>10° Dépenses d'équipement brut/ recettes réelles de fonctionnement ;</p> <p>11° Encours de la dette/ recettes réelles de fonctionnement.</p> <p>Dans les communes touristiques qui bénéficient de la dotation forfaitaire dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 2334-7, les données synthétiques comprennent également le nombre de résidences secondaires ».</p>
	<p>Proposition d'introduire les ratios suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ratifs à la dynamique des dépenses et recettes : <ul style="list-style-type: none"> - Variation annuelle moyenne des recettes en % sur une période de 3 à 4 ans ; - Variation annuelle moyenne des dépenses en % sur une période de 3 à 4 ans ; ▪ Relatif aux marges de manœuvre fiscales : <ul style="list-style-type: none"> - Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal : produit des contributions directes perçu par la collectivité/potentiel fiscal ; ▪ Relatif aux marges de manœuvre des dépenses de fonctionnement : <ul style="list-style-type: none"> - Rigidité des charges structurelles : charges de personnel + charges d'intérêts + les contingents et participations / les produits de fonctionnement ▪ Ratifs à la capacité à dégager un autofinancement et solvabilité : <ul style="list-style-type: none"> - CAF brute = somme du résultat de fonctionnement et des dotations aux amortissements et provisions (compte 68) - les reprises sur amortissements et provisions (compte 78) et la quote-part de subventions d'investissement reprises au résultat (compte 777). CAF calculée sur plusieurs années ; - CAF nette = CAF brute - remboursement en capital des emprunts ; ▪ Relatif à la soutenabilité de la politique d'investissement : <ul style="list-style-type: none"> - Financement propre disponible : (CAF + ressources d'investissement hors dette)/ dépenses d'équipement en % calculé sur plusieurs années ▪ Ratifs à l'endettement : <ul style="list-style-type: none"> - Ratio de surendettement (encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement) - Capacité de désendettement : encours de la dette/CAF brute ▪ Relatif à la liquidité : <ul style="list-style-type: none"> - Fonds de roulement net global (FRNG).

Source : Mission.

Annexe V

Encadré 1 : Projet d'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget relatif au compte financier des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

Le ministre de l'intérieur et le ministre de l'action et des comptes publics,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1612-12, R. XXX,

Arrêtent :

Article 1

Les modalités et le cadre de présentation du compte financier sont définies en annexe 1 du présent arrêté.

Article 2

Le directeur général des finances publiques, le directeur général des collectivités locales sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe 1 : modalités de de présentation du compte financier

Responsable de l'élaboration de l'état (préalablement, chaque état aura fait l'objet d'un ajustement par l'ordonnateur et le comptable) et ordre de présentation des états du compte financier.

Partie du compte financier concernée	Document	Compétence de chacun des acteurs
Partie 1 : informations générales et synthétiques	Informations statistiques, fiscales et financières	Ordonnateur
	Bilan synthétique	Comptable
	Compte de résultat synthétique	Comptable
	Exécution budgétaire du compte financier - Vue d'ensemble	Données de référence ²⁰ : comptable Fiabilisation ²¹ : ordonnateur et comptable
	Détail des restes à réaliser	Ordonnateur
	Décision en matière de taux	Ordonnateur
Partie 2 : exécution budgétaire	Vue d'ensemble - Section de fonctionnement - Chapitres Dépenses et recettes	Données de référence : comptable Fiabilisation : ordonnateur et comptable
	Vue d'ensemble - Section d'investissement - Chapitres Dépenses et recettes	
	Section d'investissement - Détail des dépenses et des recettes	
	Détail des opérations d'équipement	
	Section de fonctionnement - Détail des dépenses et des	

²⁰ Par données de référence, il faut comprendre la valeur finale validée et retenue pour figurer dans le compte financier.

²¹ La fiabilisation des informations correspond à la bonne concordance des informations entre ordonnateur et comptable.

Annexe V

	recettes	
Partie 3 : situation patrimoniale	Bilan	Comptable
	Compte de résultat	
	Comptabilité des deniers et valeurs :	
	Balance règlementaire des comptes du Grand Livre Balance des valeurs inactives	
Partie 4 : annexes	Annexes	Ordonnateur
	Modalités de vote du budget	Ordonnateur
	Signatures	Ordonnateur et comptable

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Secrétariat d'État au budget et aux comptes publics	1
1.2. Secrétariat d'État aux collectivités territoriales placé auprès du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.....	1
2. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES.....	1
2.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP)	1
2.1.1. Administration centrale	1
2.1.2. Services déconcentrés.....	2
2.2. Direction des affaires juridiques (DAJ)	2
2.3. Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).....	2
3. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	2
3.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)	2
3.2. Préfecture des Hauts-de-Seine	2
4. MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ.....	3
Direction générale de l'offre de soins (DGOS)	3
5. JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....	3
5.1. Cour des comptes.....	3
5.2. Parquet général.....	3
5.3. Chambres régionales des comptes (CRC)	3
6. ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	3
6.1. Association des régions de France.....	3
6.2. Association des départements de France.....	3
6.3. Association des maires de France	3
6.4. France urbaine	4
6.5. Association des communautés de France	4
6.6. Association des petites villes de France	4
7. COMMUNES ET AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	4
7.1. Ville de Paris (75).....	4
7.2. Commune de Sceaux (92).....	4
7.3. Commune de Beaune (21).....	4
7.4. Communauté d'agglomération de Beaune Côte et Sud (21)	4
7.5. Commune de Marnaz (74).....	5
7.6. Département de la Meuse (55).....	5

8. ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES	5
8.1. Association finances, gestion, évaluation des collectivités territoriales (Afigèse)	5
8.2. Association des comptables publics	5
9. AUTRES CONTACTS	5
9.1. Berger-Levrault, société d'édition de logiciels comptables	5
9.2. Personnalité qualifiée	5

1. Cabinets ministériels

1.1. Secrétariat d'État au budget et aux comptes publics

- ◆ **M. François Adam**, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'économie et des finances, en charge du pôle budget et comptes publics et directeur de cabinet du secrétaire d'État au budget et aux comptes publics ;
- ◆ **M^{me} Émilie Thiry**, conseillère presse et communication ;

1.2. Secrétariat d'État aux collectivités territoriales placé auprès du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

- ◆ **M^{me} Marie-Christine Bernard-Gelabert**, directrice-adjointe du cabinet ;
- ◆ **M^{me} Soraya Hamrioui**, conseillère chargée des finances locales ;
- ◆ **M. Thomas Jacoutot**, conseiller communes, intercommunalités, métropoles, départements et régions.

2. Ministère de l'économie et des finances

2.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

2.1.1. Administration centrale

- ◆ **M. Bruno Parent**, directeur général des finances publiques ;
- ◆ **M. Vincent Mazauric**, directeur général adjoint des finances publiques ;
- ◆ **M^{me} Nathalie Biquard**, cheffe de service collectivités locales ;
- ◆ **M. Étienne Duvivier**, sous-directeur CL1, en charge de la gestion comptable et financière des collectivités locales ;
- ◆ **M. Philippe Gac**, chef du bureau CL1B en charge des comptabilités locales ;
- ◆ **M. Étienne Érasimus**, chef du bureau CL2C en charge de la maîtrise d'ouvrage du Service public local (SPL) ;
- ◆ **M^{me} Monique Guérinon**, bureau CL2C, responsable du pôle de la dématérialisation des pièces justificatives ;
- ◆ **M^{me} Sylvie-Brenner**, cheffe de la mission de déploiement de la dématérialisation à la DGFIP, bureau CL2C ;
- ◆ **M^{me} Françoise Ambal-Bodin**, bureau CL2C ;
- ◆ **M^{me} Régine Michel**, bureau CL2C ;
- ◆ **M. Laurent Soulié**, chef du bureau SI1G en charge de la maîtrise d'œuvre du secteur public local ;
- ◆ **M^{me} Isabelle Gaëtan**, adjointe au chef de bureau SI1G ;

Annexe VI

2.1.2. Services déconcentrés

- ◆ **M. Julien Fournier**, comptable public de l'agglomération Beaune, Côte et Sud ; trésorier payeur de Nolay
- ◆ **M. Patrick Garot**, comptable public de la commune de Beaune.

2.2. Direction des affaires juridiques (DAJ)

- ◆ **M^{me} Valérie Service-Tsetou-Lebon**, adjointe à la cheffe du bureau droit public général et constitutionnel (3A) ;
- ◆ **M^{me} Eva Delon**, bureau 3A.

2.3. Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP)

- ◆ **M. Michel Prada**, président ;
- ◆ **M^{me} Marie-Pierre Calmel**, secrétaire générale ;
- ◆ **M. Pierre Dubourdieu**, président de la commission « Collectivités territoriales et établissements publics locaux ».

3. Ministère de l'intérieur

3.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ◆ **M. Bruno Delsol**, directeur général des collectivités locales ;
- ◆ **M^{me} Françoise Tahéri**, sous-directrice des finances locales et de l'action économique (FLAE) ;
- ◆ **M. Thierry Roux**, chef du bureau FL3 en charge des budgets locaux et de l'analyse financière ;
- ◆ **M. Thierry Johnson**, adjoint au chef du bureau FL3 ;
- ◆ **M^{me} Laurine Garrido**, chargée de mission en charge du programme Actes budgétaires ;
- ◆ **M^{me} Élodie Lefebvre**, chargée de mission en charge de la fiscalité locale ;
- ◆ **M^{me} Clémence Mackowiak**, chargée de mission en charge du contrôle budgétaire.

3.2. Préfecture des Hauts-de-Seine

- ◆ **M. Jean-Pierre de Cours**, directeur des affaires juridiques et de l'administration locale ;
- ◆ **M. François Miette**, chef du bureau des finances locales ;
- ◆ **M^{me} Marie-Hélène Lemée**, en charge du contrôle budgétaire ;
- ◆ **M^{me} Mélanie Merzereau**, stagiaire.

4. Ministère des affaires sociales et de la santé

Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

- ◆ **M^{me} Hélène Cart-Grandjean**, cheffe du bureau PF1 en charge de l'efficience des établissements de santé publics et privés ;
- ◆ **M^{me} Gaëlle Kuster-Malaquin**, chargée de mission, bureau PF1.

5. Juridictions financières

5.1. Cour des comptes

- ◆ **M. Christian Martin**, conseiller maître, président de la formation interjuridictions « *Finances publiques locales* » ;
- ◆ **M. Thierry Wught**, conseiller maître, rapporteur général de la formation interjuridictions « expérimentation de la certification des comptes locaux », président du groupe de travail sur la normalisation des comptes publics locaux.

5.2. Parquet général

- ◆ **M. François Kruger**, Premier avocat général au Parquet ;
- ◆ **M. Christophe Luprich**, substitut général auprès du Parquet général.

5.3. Chambres régionales des comptes (CRC)

- ◆ **M. Frédéric Advielle**, président de la CRC Hauts-de-France ;
- ◆ **M. Pierre Van Herzele**, président de la CRC Bourgogne - Franche-Comté ;

6. Associations de collectivités territoriales

6.1. Association des régions de France

- ◆ **M. Jérôme Larue**, conseiller responsable du pôle finances, droit et ressources humaines.

6.2. Association des départements de France

- ◆ **M. Pierre Monzani**, secrétaire général ;
- ◆ **M^{me} Anne Bouillot**, conseillère finances.

6.3. Association des maires de France

- ◆ **M. Philippe Laurent**, maire de Sceaux, secrétaire général ;
- ◆ **M^{me} Nathalie Brodin**, responsable du département finances et fiscalité locale ;

Annexe VI

- ◆ **M^{me} Aurore Vigouroux**, conseillère technique finances et fiscalité locale.

6.4. France urbaine

- ◆ **M. Olivier Landel**, délégué général de France urbaine, directeur général de l'agence France locale ;
- ◆ **M. Franck Claeys**, directeur économie et finances territoriales.

6.5. Association des communautés de France

- ◆ **M^{me} Claire Delpech**, responsable finances et fiscalité.

6.6. Association des petites villes de France

- ◆ **M^{me} Laurence Tartour**, conseillère finances publiques locales, affaires scolaires, éducation.

7. Communes et autres collectivités territoriales

7.1. Ville de Paris (75)

- ◆ **M. Guillaume Robert**, directeur des finances et des achats ;
- ◆ **M^{me} Marie-Christine Baranger**, cheffe du service de l'expertise-comptable ;
- ◆ **M^{me} Marion Leloutre**, responsable du pôle budget et fonctionnement et analyse financière.

7.2. Commune de Sceaux (92)

- ◆ **M. Philippe Laurent**, maire ;
- ◆ **M^{me} Juliette Bouquet**, directrice générale adjointe finances, commande publique, informatique, directrice des finances ;
- ◆ **M^{me} Gwenn Minguy**, cheffe du service gestion budgétaire et comptable.

7.3. Commune de Beaune (21)

- ◆ **M. Jean-François Champion**, conseiller municipal délégué aux finances et au développement économique, septième vice-président de l'agglomération Beaune, Côte et Sud ;
- ◆ **M^{me} Charline Desbois**, directrice des finances de la commune de Beaune.

7.4. Communauté d'agglomération de Beaune Côte et Sud (21)

- ◆ **M. Sébastien Ducharne**, directeur finances, comptabilité, budget de l'agglomération Beaune, Côte et Sud ;

7.5. Commune de Marnaz (74)

- ◆ **M. Laurent Bolzoni**, directeur financier.

7.6. Département de la Meuse (55)

- ◆ **M. Fabrice Pierre-Abelé**, directeur des finances.

8. Associations professionnelles

8.1. Association finances, gestion, évaluation des collectivités territoriales (Afigèse)

- ◆ **M. Fabrice Pierre-Abelé**, directeur des finances du département de la Meuse, membre de l'Afigèse.

8.2. Association des comptables publics

- ◆ **M. Lionel Le Gall**, inspecteur divisionnaire de la trésorerie de Bergues (59), président de l'association des comptables publics.

9. Autres contacts

9.1. Berger-Levrault, société d'édition de logiciels comptables

- ◆ **M. Denis Bouilleux**, directeur de production ;
- ◆ **M. Guy Beaudet**, directeur de développement.

9.2. Personnalité qualifiée

- ◆ **M. Guy Prévost**, expert-comptable honoraire.

ANNEXE VII

Diaporama de restitution



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Mission relative au compte financier unique des collectivités territoriales

10 juillet 2017

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Contexte et conduite de la mission

Le compte financier : constitution et effets

Les systèmes d'information

La mise en œuvre de la réforme

Contexte et conduite de la mission

Le compte financier : constitution et effets

Les systèmes d'information

La mise en œuvre de la réforme

Actualité et enjeux du compte financier

La situation actuelle

L'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait coexister deux états financiers :

- le compte administratif, établi par l'ordonnateur, qui rend compte de l'exécution budgétaire au cours de l'exercice
- le compte de gestion du comptable public, qui retrace l'exécution budgétaire et la comptabilité patrimoniale et financière

Les limites de la dualité des comptes :

- aucun ne fournit à lui seul une vision d'ensemble synthétique
- un manque de lisibilité des états financiers ne favorisant pas l'intérêt des assemblées délibérantes
- près de 100 000 compte administratifs et plus de 150 000 comptes de gestion, soit un écart inexplicable

L'objectif

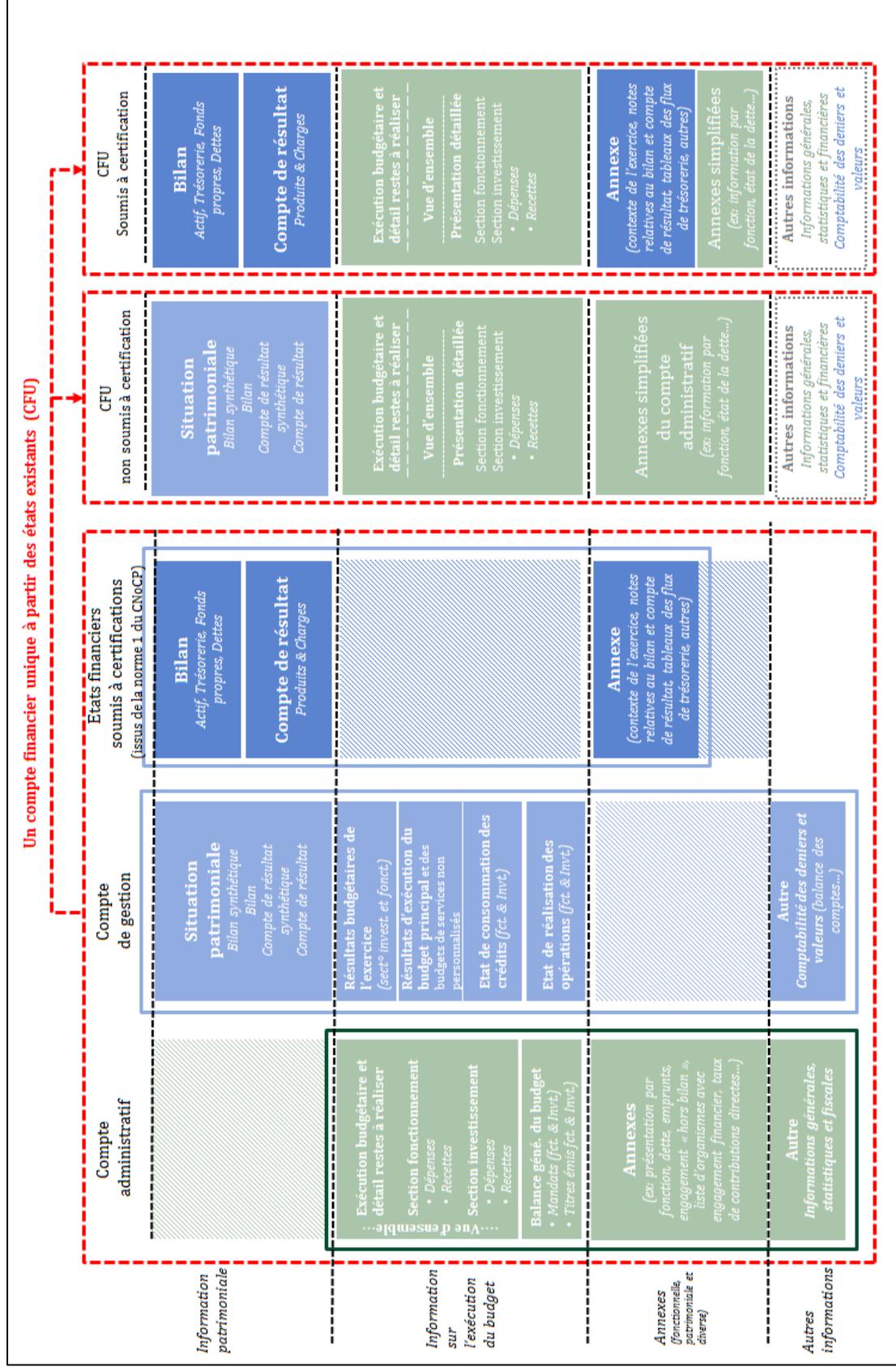
Au-delà de la simple agrégation du compte administratif et du compte de gestion, le compte financier doit simplifier et améliorer la présentation des comptes des collectivités territoriales pour :

- répondre aux exigences de lisibilité et de transparence de l'information financière
- contribuer à la qualité des comptes
- faciliter leur appropriation par les assemblées délibérantes et par les tiers (citoyens, établissements financiers, entreprises, autorités de contrôle)
- faciliter l'agrégation nationale des comptes locaux

Le CFU doit être source de simplification :

- pour les collectivités
- pour les services de l'État

Vision synthétique



Avril 2017

- **Réalisation d'une maquette avec la ville de Sceaux :**
 - Instruction M. 14
 - Présentation par nature

- **Concertation avec :**

- quelques **collectivités territoriales** :
 - ville de Paris (75)
 - commune de Beaune et agglomération de Beaune Côte et Sud (21)
 - commune de Marnaz (74)
 - département de la Meuse (55)
- les **associations représentatives** d'élus et de collectivités territoriales pour à la fois intégrer leurs propositions et leurs observations (ARF, ADF, AMF, APVF, ADCF, France urbaine) ;
- la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- **l'association des comptables publics** ;
- quelques **comptables publics** mobilisés par la DGFIP :
 - trésoreries d'Evry Municipale et de Puteaux Municipale
 - payeur départemental du Rhône
 - trésoreries de Luzillat et de Pont-du-Château (63)
- deux présidents de **chambres régionales des comptes** (Hauts de France et Bourgogne Franche-Comté) ;
- une **préfecture** (Hauts-de-Seine).

Mi-juin à
juillet 2017

- **Finalisation de la maquette de CFU :**
 - Intégration des modifications validées
 - Passage à l'instruction M. 57

Contexte et conduite de la mission

Le compte financier : constitution et effets

Les systèmes d'information

La mise en œuvre de la réforme

Amélioration de l'information financière

Les informations générales et synthétiques rassemblent en première partie du compte financier les informations budgétaires et comptables essentielles de la collectivité

- **Révision des ratios financiers existants** afin de donner une indication plus précise sur la mesure de la solvabilité de la collectivité et sur ses marges de manœuvre financières
- Intégration du bilan et du compte de résultat synthétique, repris du compte de gestion, qui apportent une vision patrimoniale
- Simplification de la présentation du tableau synthétique de l'exercice budgétaire des années N et N-1 pour en faciliter :
 - la lecture par l'exécutif local
 - l'exploitation, notamment par les services de contrôle
- Ajout du détail des restes à réaliser, repris du compte administratif, pour apprécier l'équilibre financier
- Repositionnement de la décision sur les taux, qui est une information jugée sensible, jusque là présentée dans les annexes

Ratios d'analyse financière

N°	Thèmes	Ratios
1	Dynamique des dépenses et recettes	Variation annuelle moyenne des recettes
2	Marges de manœuvre fiscales	Variation annuelle moyenne des dépenses
3	Marges de manœuvre des dépenses de fonctionnement	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
4	Capacité à dégager un autofinancement et solvabilité	Rigidité des charges structurelles
5	Soutenabilité de la politique d'investissement	CAF brute
6	Endettement	CAF nette
7	Liquidité	Financement propre disponible
8		Ratio de surendettement
9		Capacité de désendettement
10		Fonds de roulement net global (FRNG)

Simplification du contenu du compte financier

La concertation avec les acteurs a permis d'identifier et de valider des simplifications tant dans le corps du futur CFU que dans ses annexes

Sur l'exécution budgétaire

- Fusion de la présentation générale du budget par section et de la balance générale du budget du compte administratif pour éviter les redondances
- **Suppression des tableaux d'exécution budgétaire du compte de gestion** car ces informations sont reprises dans les tableaux rénovés du compte administratif

Sur la situation patrimoniale

- Introduction des numéros de chapitres correspondants aux libellés figurant dans le bilan et le compte de résultat détaillé, qui permettra d'identifier les dépenses et recettes de la partie exécution budgétaire affectant la situation patrimoniale
 - L'expérimentation permettra de déterminer si cette évolution est compatible avec les objectifs de certification d'une part et l'objectif de simplification inhérent au compte financier d'autre part

Sur les annexes

- la présentation croisée par fonction, aujourd'hui trop volumineuse pour être effectivement exploitable, doit se limiter à une vue d'ensemble. La vue d'ensemble par fonctions à un chiffre (pas de sous-fonction) et chapitres à deux chiffres (sauf exceptions comptables listées) répond au besoin exprimé
- les annexes patrimoniales comme les annexes de la partie « autres éléments d'information » peuvent être simplifiées et allégées, notamment en ne retenant que les vues d'ensemble d'informations dont le détail n'est pas jugé essentiel, par fusion d'annexes dont les contenus sont proches ou encore par simplification des informations demandées
- « allègement » moyen des annexes du compte financier par rapport au compte administratif de plus de 100 pages

Définition des responsabilités des acteurs

Les rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable devront être précisés

- Le compte financier ne remet pas en cause le partage des compétences entre eux
- **Le compte financier ne pose pas de difficulté au regard du périmètre de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) du comptable public :**
 - Les états relatifs à l'état de consommation des crédits, qui permettent de s'assurer que le comptable n'a pas effectué une dépense en l'absence de crédits suffisants (et engageant potentiellement sa RPP) seront repris du compte administratif
- La responsabilité de l'élaboration des états d'exécution budgétaire sera partagée entre eux
 - Définie par arrêté sur le modèle des établissements publics de santé

Les relations entre l'ordonnateur et le comptable seront renforcées

- Une grande coopération sera nécessaire pour fiabiliser les informations contenues dans le compte financier

Répartition proposée des responsabilités

Partie concernée	Document	Compétence
Partie 1 : informations générales et synthétiques	Informations statistiques, fiscales et financières	Ordonnateur
	Bilan synthétique	Comptable
	Compte de résultat synthétique	Comptable
	Exécution budgétaire du compte financier - Vue d'ensemble	Données de référence : comptable (fiabilisation conjointe)
	Détail des restes à réaliser	Ordonnateur
	Décision en matière de taux	Ordonnateur
	Vue d'ensemble - Section de fonctionnement - Chapitres	Données de référence : comptable (fiabilisation conjointe)
	Dépenses et recettes	
	Vue d'ensemble - Section d'investissement - Chapitres	
	Dépenses et recettes	
Partie 2 : exécution budgétaire	Section d'investissement - Détail des dépenses et des recettes	Données de référence : comptable (fiabilisation conjointe)
	Détail des opérations d'équipement	
	Section de fonctionnement - Détail des dépenses et des recettes	
	Bilan	
	Compte de résultat	
Partie 3 : situation patrimoniale	Comptabilité des deniers et valeurs : Balance réglementaire des comptes du Grand Livre	Comptable
	Balance des valeurs inactives	Ordonnateur et comptable
	Annexes	
	Modalités de vote du budget	
Signatures		
Partie 4 : annexes		

Contexte et conduite de la mission

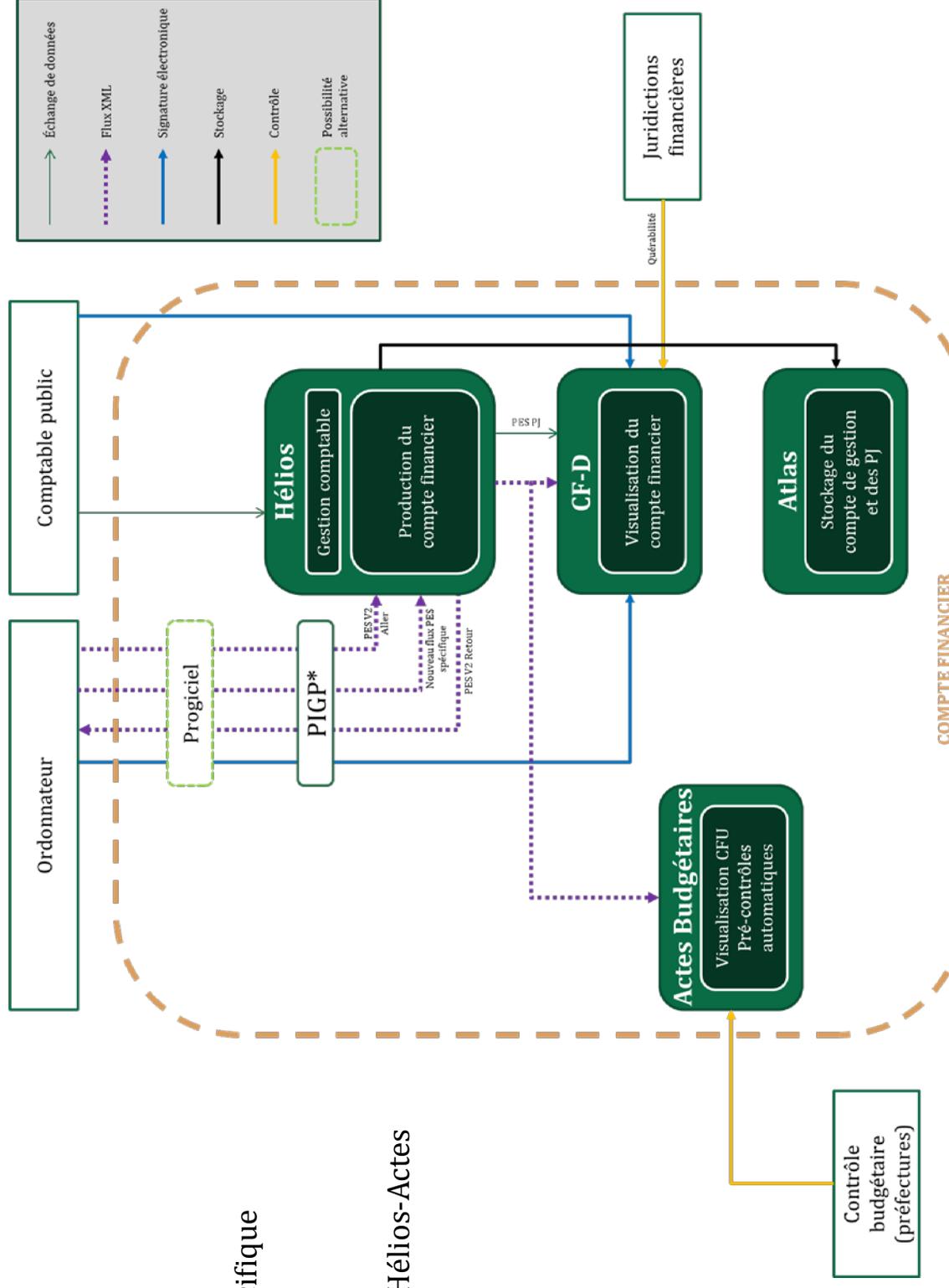
Le compte financier : constitution et effets

Les systèmes d'information

La mise en œuvre de la réforme

Scénario 1 : Hélios l'outil unique de production du compte financier

- Création d'un flux PES V2 spécifique
- Évolution de Hélios
- Sortie de TotEM du processus
- Création d'un flux XML Hélios-Actes budgétaires
- Transformation de CDG-D



* Portail internet de la gestion publique

Avantages et inconvénients

Scénario 1 (Hélios)

Scénario 2 (Progiciels)

Simplicité	<p> Le circuit actuel de transmission et de traitement des informations existantes est globalement maintenu</p> <p> Pas de modifications pour les contrôles par les préfectures et les juridictions financières</p> <p> Création de deux nouveaux flux Hélios</p>	<p> Pas de modifications pour les contrôles par les préfectures et les juridictions financières</p> <p> Inversion complète de la chaîne de transmission de l'information telle qu'elle existe aujourd'hui</p> <p> Adaptation individuelle de chaque progiciel pour être en mesure de produire et éditer le compte financier</p>
Coût	<p> Adaptations limitées à l'élargissement de deux flux XML</p>	<p> Double adaptation pour la DGFIP</p> <p> Coût pour chaque collectivité territoriale</p>
Sécurité	<p> Problématique similaire à la situation actuelle, avec les mêmes réponses</p>	<p> Nécessité de mettre en place un mécanisme garantissant l'intangibilité des données informatiques du flux retour Hélios</p>

Contexte et conduite de la mission

Le compte financier : constitution et effets

Les systèmes d'information

La mise en œuvre de la réforme

Une première phase d'expérimentation

L'acceptabilité par les collectivités territoriales, qui est essentielle, conduit à privilégier une démarche pragmatique : expérimentation puis généralisation

- **Une phase d'expérimentation**
- La nécessité de recourir à une loi pour autoriser et définir l'expérimentation en application de l'article L.O. 1113-1 du CGCT
- L'adaptation des systèmes d'information

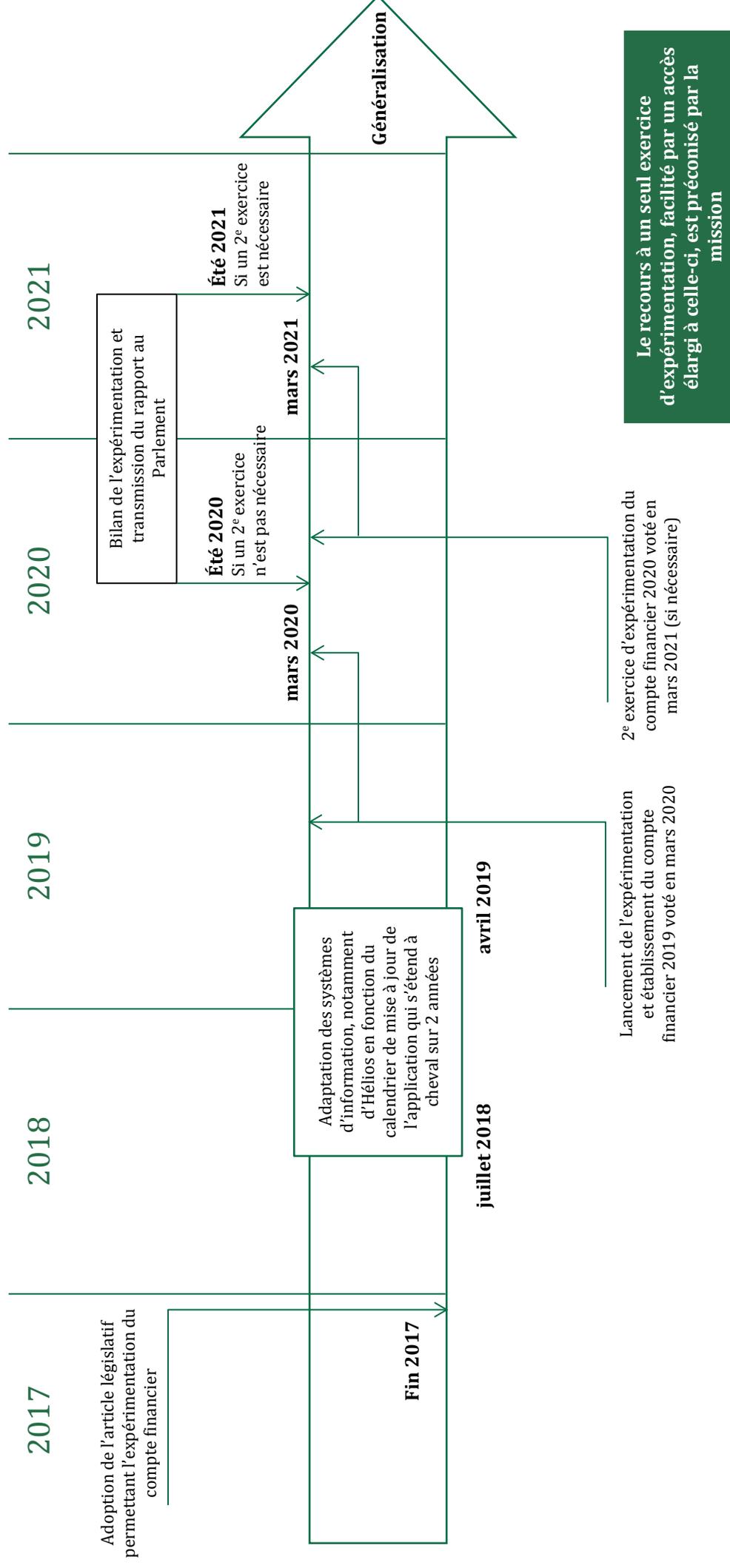
La Gouvernance : un pilotage en mode projet

- **Comité de pilotage** : Comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux
- **Directeur de projet** : DGFIP avec un correspondant à la DGCL
- **Groupe de travail** : le directeur de projet, représentants des associations d'élus, des juridictions financières et des administrations concernées (DGFIP et DGCL), représentants des ordonnateurs et des comptables des collectivités expérimentatrices

Le directeur de projet :

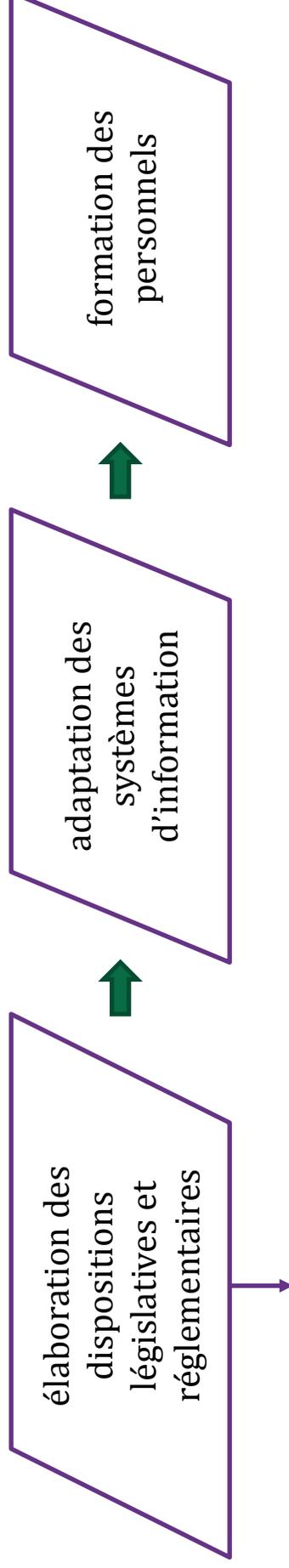
- **Prépare le choix** des collectivités expérimentatrices
- **Veille à l'adaptation** des systèmes d'information
- **Organise l'accompagnement et la formation** préalable
- **Initie un fonctionnement en réseau** avec les expérimentateurs afin de répondre aux questions et problèmes et de diffuser réflexions, suggestions et initiatives.

La calendrier indicatif de l'expérimentation



Une seconde phase de déploiement

Une phase de généralisation à partir du succès de l'expérimentation constaté par le Parlement



Définition du compte financier:

- Modification de l'article L. 1612-12 du CGCT :

« L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur un compte financier établi conjointement par l'ordonnateur et le comptable dans les conditions prévues par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget après consultation du comité des finances locales »

- Renvoi à un arrêté les modalités de présentation du compte financier et de production des différents états financiers sur le modèle de l'arrêté du 31 août 2016 relatif au compte financier des établissements publics de santé

Pilotage du déploiement

- Directeur de projet, chargé de piloter le déploiement
- Groupe de travail, émanation du comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux instance privilégiée de concertation avec les élus.

- **Un contexte propice à la mise en œuvre de cette réforme :**
 - numérisation des données
 - dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs et les comptables
 - expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales
- **La nécessité de rationaliser les états financiers des collectivités territoriales : vecteur indirect de la fiabilité des comptes**

Liste des participants



Pierre-Mathieu Duhamel

Inspecteur général des finances

pierre-mathieu.duhamel@igf.finances.gouv.fr

Hervé Masurel

Inspecteur général de l'administration

herve.masurel@iga.interieur.gouv.fr

Hugues Esquerre

Inspecteur des finances

hugues.esquerre@igf.finances.gouv.fr

Laurence Goutard-Chamoux

Inspectrice de l'administration

laurence.goutard-chamoux@iga.interieur.gouv.fr

Alexandre Brochard

Stagiaire

alexandre.brochard@igf.finances.gouv.fr