



HAL
open science

LE SYSTEME D'INFORMATION DES COMMUNES PERMET-IL DE MESURER LE RISQUE FINANCIER ?

Evelyne Lande

► **To cite this version:**

Evelyne Lande. LE SYSTEME D'INFORMATION DES COMMUNES PERMET-IL DE MESURER LE RISQUE FINANCIER ?. Technologie et management de l'information : enjeux et impacts dans la comptabilité, le contrôle et l'audit, May 2002, Toulouse, France. pp.CD-Rom. halshs-00584488

HAL Id: halshs-00584488

<https://shs.hal.science/halshs-00584488>

Submitted on 8 Apr 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE SYSTEME D'INFORMATION DES COMMUNES PERMET-IL DE MESURER LE RISQUE FINANCIER ?

Evelyne Lande

Professeur des Universités, IAE de Rouen, Bd Pasteur, 76186 Rouen Cedex 1

Tél. 01.40.91.08.16, Mél. elande@transparence-sarl.fr

Résumé

Cet article présente les limites du système d'information des collectivités locales pour évaluer le degré d'exposition au risque des collectivités.

Cette critique est faite en deux temps. Tout d'abord, une analyse critique du système d'information comptable est menée qui montre :

- le lien de dépendance du système comptable au système budgétaire,
- les lacunes du système d'information comptable liées à l'absence de consolidation des comptes.

Ensuite, une analyse critique est réalisée du système de contrôle mettant en évidence que la superposition des niveaux de contrôle n'est pas un gage d'efficacité de ces derniers, dès lors que leur finalité est de contrôler le respect de la réglementation et non d'assurer une image fidèle de l'information.

Mots clés : collectivités locales, système d'information, système de contrôle, risque financier, comptabilité publique locale.

Abstract

This article presents the limits of the financial information system of the local authorities to evaluate the financial risk of local authorities.

This criticism is held in two time. First one, a critical analysis of the accounting information system is realised which shows:

- *the dependency link from the accounting information system to the budgetary one,*
- *the incomplete information of the accounting information system linked to non-consolidated reporting.*

Second one, a critical analysis of the control information system shows the superposition of different level of control is not a guarantee on the information quality if controls objectives are the respect of rules and not the true and fair view of the financial information.

Keywords : local authorities, financial information system, control information system, financial risk, accounting at the local level

La notion de système d'information comptable peut être définie comme un ensemble de moyens mis en œuvre pour traiter des données qui permettront, après analyse par les utilisateurs, d'obtenir un niveau de connaissance de la situation étudiée. Ainsi, à l'instar de GRENIER (2000, p.1118) on peut schématiser la relation entre les données brutes du système étudié, l'information et la connaissance de la manière suivante :

Données + Traitement + Contexte d'utilisation = Information

Information + Raisonnement = Connaissance

Les données recueillies et le traitement de ces données sont donc à la base de la qualité de l'information qui sera délivrée, ce qui suppose (PCG, 4^{ème} éd., p. VII), « le respect de principes, une organisation répondant aux exigences de contrôle et de vérification, la mise en œuvre de méthodes et de procédures, l'utilisation d'une terminologie commune ».

Au niveau du secteur public, la fiabilité de l'information des collectivités locales et l'image sincère et fidèle de la situation patrimoniale et financière de l'Etat¹ est garantie par :

¹ L'article 67 de la loi de finances pour 2002 portant sur la création du comité des normes de comptabilité publique pour l'Etat français et les organisations dépendantes, mentionne que ce comité aura pour mission de « proposer toutes mesures relatives à la présentation et à l'exploitation des comptes publics, visant d'une part à donner une image sincère et fidèle de la situation patrimoniale et financière des organismes publics, et d'autre part à assurer la cohérence avec les règles de la comptabilité nationale concernant les administrations publiques ». C'est donc le premier texte du secteur public qui fait référence à la sincérité et à l'image fidèle de la comptabilité publique.

- le respects de principes comptables et budgétaires regroupées dans le Code Général des Collectivités Territoriales² ;
- la définition de principes d'organisation et notamment de séparation stricte des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable public³ ;
- adossée à des missions de contrôles dévolues aux préfets et aux chambres régionales des comptes.

Ces dispositions législatives et réglementaires ont été fortement remaniées à l'occasion des dérives financières de collectivités locales de la fin des années 1990. Le renouveau du cadre budgétaire et comptable à travers l'instruction comptable M14, tout comme le renforcement de l'information à produire par les communes (liste des ratios prévue par la loi ATR de 1992, tenue d'une comptabilité d'engagement) ont été mis en œuvre pour prévenir les situations de faillite de collectivités locales.

Cette garantie d'une information pertinente et fiable est d'autant plus importante dans le cadre actuel de la refonte du ratio Cooke appliqué aux établissements de crédits⁴. Les modalités de calcul du ratio Cooke ont en effet été remises en cause en 1999 du fait de leur insuffisante prise en compte de la réalité des risques.

Le comité de Bâle⁵ (BASEL COMMITTEE, 1999 & 2001) a donc mené une réflexion afin de définir de nouvelles règles prudentielles dont l'entrée en vigueur pourrait intervenir en 2005. Ces nouvelles règles introduiraient des exigences nouvelles en matière de mesure du risque pour les établissements bancaires avec l'obligation d'évaluer en interne ou par le biais d'organismes de notation, le degré d'exposition au risque des collectivités locales.

Ainsi, d'une évaluation forfaitaire du risque des collectivités locales, les établissements bancaires vont être amenés à déterminer le degré d'exposition au risque réel des collectivités.

Or, les établissements bancaires sont relativement inquiets sur la capacité du système d'information actuel des communes à répondre à leurs besoins nouveaux à savoir la connaissance de l'exposition au risque des collectivités locales. En théorie, le système d'information comptable des communes en raison des principes appliqués et des moyens de contrôle mis en œuvre permettrait d'avoir des informations sur la situation réelle des collectivités et donc devrait permettre pas le biais de fonctions score⁶, fondées par exemple sur les informations comptables ou des indicateurs issus de la comptabilité, de classer les

² Voir en particulier Loi n°94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, JO du 23 juin 1994 et Arrêté du 9 novembre 1998 relatif à l'instruction budgétaire et comptable des communes et de leurs établissements publics administratifs « Instruction M14 », JO du 10 novembre 1998.

³ Décret du 29 décembre 1962, article 50.

⁴ Les établissements de crédit lorsqu'ils financent des collectivités locales doivent depuis 1992 respecter le ratio de solvabilité ou ratio Cooke qui s'établit ainsi : $(20\% \times \text{Montant prêté aux collectivités locales}) / \text{fonds propres élargis} > 8\%$, les 20% représentant le degré de risque des collectivités locales. Ce coefficient est de 0% pour les Etats de l'OCDE, de 100% pour les entreprises ou les particuliers...

⁵ Le Comité de Bâle a été créé en 1974 par les gouverneurs des banques centrales des pays du groupe des dix (G10). Il possède un site regroupant l'ensemble de ses travaux : Bank for International Settlements, www.bis.org

⁶ Si les fonctions score appliqué aux collectivités locales n'existent pas encore au niveau des banques, il faut noter que quelques collectivités locales françaises ont déjà recours à des agences de notation du type Standard and Poor's, Moody's ou FitchIBCA. Les sites internet de ces agences de notation mentionnent le nom et la note de ces collectivités qui sont environ au nombre de 30 et les méthodes utilisées. La notation se fonde sur les données financières ou comptables de la collectivité mais aussi sur d'autres paramètres tels que l'organisation interne de la collectivité, son environnement économique et politique...

communes en fonction de leur risque. Mais en pratique, qu'en est-il ? N'existerait-il pas des défaillances dans le système d'information au niveau du traitement des données ou bien encore au niveau du contrôle de ces données qui pourraient remettre en cause la pertinence du système d'information pour répondre au besoin d'évaluation de l'exposition au risque des collectivités locales ?

L'objet de cet article consiste à mettre en évidence que malgré les améliorations apportées au système d'information des communes au cours des dernières années, certaines de ces réformes sont toutefois restées au stade de la réflexion théorique ou des textes de lois sans se traduire dans les faits par une mise à niveau de l'information diffusée par les communes. Pour cela l'article abordera, dans un premier temps, les lacunes liées aux traitements comptables pour ensuite aborder, dans un second temps, les lacunes liées au contrôle des données comptables. Ces propos seront illustrés par le cas de la ville de Sens dont les principales caractéristiques sont fournies dans l'annexe 1.

1 Les insuffisances du système d'information comptable

Avec l'avènement de l'instruction comptable M14, la comptabilité des communes a été profondément réformée :

- en acquérant un degré d'autonomie plus grand vis-à-vis du système budgétaire, par exemple en reconnaissant la notion de résultat comptable ;
- en rendant obligatoire la comptabilisation des engagements pris par la collectivité et des risques futurs associés.

Néanmoins, ces avancées, si elles constituent un progrès par rapport au système préexistant, ne sont pas suffisantes :

- car l'autonomie comptable vis-à-vis du système budgétaire n'est dans les faits pas possible du fait du lien de dépendance et l'articulation étroite entre le système budgétaire et le système comptable ;
- et parce que l'absence de consolidation au niveau de la sphère communale (voire intercommunale) ne permet pas d'appréhender l'ensemble des engagements liant la collectivité.

1.1 Un système comptable insuffisamment autonome par rapport au système budgétaire

La France a fait le choix au niveau de la comptabilité publique locale⁷ d'articuler le système budgétaire avec le système comptable. Ainsi, depuis la mise en place de l'instruction comptable M14, le budget et la comptabilité sont passés d'un système de comptabilité de caisse modifiée à un système d'engagement patrimonial.

Désormais, le budget intègre les dotations aux amortissements au même titre que les intérêts courus non échus. Cette articulation a le mérite de simplifier l'analyse de concordance entre le budget, qui est un acte d'autorisation, et la comptabilité qui doit en refléter l'exécution (le

⁷ Au niveau de la comptabilité publique de l'Etat, un choix diamétralement symétrique a été fait puisque le système budgétaire enregistre des autorisation d'encaissements et de décaissements tandis que la comptabilité générale enregistre des engagements.

compte administratif est aussi appelé compte d'exécution budgétaire). Ainsi, pour les élus, le vote du budget permet de définir les limites des engagements de la commune pour le prochain exercice comptable.

Néanmoins, que se passe-t-il lorsque le budget est insincère ou tout simplement n'anticipe pas certains événements qui ne prendront naissance qu'au cours de l'exercice ?

Par exemple, à la suite de la tempête de décembre 1999, les collectivités locales ont dû faire face à des dépenses exceptionnelles non budgétisées initialement. Ces dépenses ont pour la plupart des cas été payées et comptabilisées au cours de l'exercice 2000, mais d'un point de vue comptable, il aurait été plus juste de constater des provisions sur l'exercice 1999, date à laquelle les dégâts sont nés.

Autre exemple, le budget prévoit dans la section d'investissement, les acquisitions d'immobilisations qui sont prévues pour l'année. Néanmoins, comme la date d'acquisition n'est pas certaine et qu'il peut y avoir des différences au niveau du prix réellement payé, les amortissements liés à ces immobilisations ne sont pas ni budgétisées ni de facto enregistrées en comptabilité la première année (l'amortissement commence l'année suivant l'acquisition).

Ces deux exemples montrent que l'enregistrement comptable est contraint par l'exercice de prévision budgétaire et ne tient pas compte de la réalité. A partir de là, une commune en situation précaire peut cacher une situation financière plus dégradée en sous évaluant les charges inscrites à son budget et cela même si les charges réellement engagées par la communes sont plus importantes (certains contrats ou engagements pluriannuels entraînent une reconduction automatique de certaines charges). Les enregistrements au sein du système comptable étant contraint par les inscriptions budgétaires, ces dépenses seront reportées sur l'exercice suivant. Les Chambres régionales des comptes mentionnent dans ces cas que le budget est insincère et que les procédures de contrôle interne sont défaillantes⁸ mais non la comptabilité alors même qu'elle ne reflète pas la réalité des engagements pris.

En conséquence, ce n'est pas la comptabilité qui fera l'objet d'une rectification après un contrôle de la CRC (même si les comptes ne sont pas encore clos), mais le prochain budget voté par la commune.

Par exemple, dans le cas de la commune de Sens, les crédits budgétaires votés pour l'année 2000 étaient insuffisants pour faire face aux dépenses de l'année, notamment :

- en section de fonctionnement : sous estimation des dépenses de personnel et des dépenses liées aux contrats de délégation de services publics ;
- et en section d'investissement : sous estimation des dépenses d'acquisition et sur estimation des recettes liées aux subventions publiques et aux emprunts.

Le compte administratif de l'exercice 2000 n'a pas pu enregistrer l'ensemble des factures reçues (l'exécution des services avait bien été faite) car les crédits budgétaires n'étaient pas suffisants. En conséquence, le compte administratif de 2000 ne traduit pas la réalité du déficit qui est reporté au niveau du budget de l'exercice 2001. L'annexe 2 présente le budget 2001 de la commune de Sens avant et après audit par la CRC de Bourgogne et non pas un compte administratif 2000 rectifié (remarque, le compte administratif de la commune n'a été clôturé qu'après l'audit de la CRC qui a essayé d'imputer un maximum de déficit sur le compte administratif 2000 tout en respectant la contrainte des autorisations budgétaires de 2000).

⁸ Voir infra deuxième partie.

Le manque d'autonomie de la comptabilité générale vis-à-vis du budget s'explique historiquement par la prééminence de la dimension budgétaire en France. L'avènement de la M14 a été l'occasion de définir des principes comptables qui coexistent avec les principes budgétaires d'annualité, d'équilibre... en leur étant dépendant et non autonome : les principes comptables sont à respecter tant qu'ils ne vont pas à l'encontre des principes budgétaires. On se retrouve donc dans certains cas face à des situations paradoxales d'impossibilité de comptabilisation des engagements réels par la suite d'insuffisance des crédits budgétaires votés initialement. Au lieu de reconnaître et de mettre en évidence les écarts par rapport aux prévisions budgétaires, on préfère par ce mécanisme faire un report sur l'exercice suivant.

1.2 Un système comptable incomplet dans la reconnaissance des engagements

Le système comptable avec l'instruction comptable M14 tend à dépasser l'exécution pour s'intéresser aux engagements. La notion d'engagement se décline en comptabilité publique sous deux formes : l'engagement comptable⁹ et l'engagement juridique¹⁰. Seul le deuxième type d'engagement est transcrit dans la comptabilité via le compte administratif et le compte de gestion. Par ailleurs, cette comptabilité d'engagement se focalise pour l'essentiel sur l'engagement des charges ou des dépenses et non sur les produits ou les recettes.

Or, la comptabilité d'engagement nécessite de traduire au sein du système d'information tous les engagements de la collectivité, que ces engagements soient certains ou probables, annuels ou pluriannuels, de court terme ou de long terme, directs ou indirects.

1.2.1 Le suivi des engagements selon la comptabilité en droits constatés¹¹

Avec la M14, les collectivités locales doivent en fin d'année pratiquer le rattachement des charges à l'exercice en fonction de leur fait générateur et non en fonction de leur encaissement ou décaissement. La période complémentaire déjà en vigueur avant l'instruction comptable M14 sert cet objectif en faisant en sorte que les opérations ayant donné lieu à service fait au 31 décembre N soient mandatées au cours de la période complémentaire et rattachées à l'année N. Néanmoins, si l'ordonnateur ne pouvait pas mandater ces opérations (du fait de l'insuffisance des pièces comptables par exemple), ces opérations n'étaient pas retranscrites en comptabilité.

Désormais, toutes les opérations ayant donné lieu à un service fait en section de fonctionnement doivent être rattachées à l'exercice qu'elles aient ou non donné lieu à mandatement. Le tableau suivant résume les différentes situations possibles en distinguant les

⁹ L'engagement comptable a été instauré par la loi ATR de 1992 (art. 50-I). Il représente la réservation des crédits budgétaires nécessaires pour faire face aux dépenses. Cet engagement doit être constaté dès que l'ordonnateur a connaissance de ces dépenses futures.

¹⁰ L'engagement juridique est défini par l'article 29 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique. Il correspond à l'acte par lequel un organisme crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

¹¹ Dans les pays anglo-saxons, la comptabilité d'engagement est dénommée (*full accrual accounting*, concept généralement traduit par les responsables de la Direction de la comptabilité publique ou les magistrats de la Cour des comptes par la notion de *Comptabilité en droits constatés*. Dans ce cas, l'engagement prend naissance lors de la réception de la pièce justificative. Or, toutes les opérations comptables ne sont pas matérialisées par des pièces comptables, voir en ce sens les provisions. Pour plus d'information se référer aux normes IPSAS, notamment IPSAS 1.

opérations affectant la section de fonctionnement et celles affectant la section d'investissement.

En revanche, pour les opérations n'ayant pas donné à service fait mais pour lesquelles il y a eu engagement (et très souvent au niveau public les engagements sont pluriannuels), on les trouvera mentionnés dans le tableau des restes à réaliser s'il s'agit de charges liées à la section d'investissement. Ce tableau des restes à réaliser est une information hors bilan qui permet de déterminer le montant des engagements qui auront des répercussions sur les exercices futurs. Malheureusement, une information de même nature pour les charges de la section de fonctionnement n'est pas fournie alors même que l'ordonnateur se doit de tenir une comptabilité de l'ensemble des engagements (en fonctionnement et en investissement) et qu'une telle information permettrait de valider le montant des crédits budgétaires votés pour l'année suivante et d'indiquer la part des crédits budgétaires réellement disponibles après imputation des engagements antérieurs. Cela fournirait un bon indicateur de la réelle flexibilité des dépenses.

	Opérations ayant donné lieu à service fait et mandatement	Opérations ayant donné lieu à service fait sans mandatement	Opérations n'ayant pas donné lieu à service fait mais engagées
Section de fonctionnement (compte de résultat)	Le compte administratif et le compte de gestion ¹²	Le compte administratif et le compte de gestion	Ces opérations ne sont pas comptabilisées
Section d'investissement	intègrent ces opérations, la contrepartie du service fait étant inscrite dans un compte de créance ou de dette.	intègrent ces opérations, la contrepartie du service fait étant inscrite dans un compte d'attente (du type créance facture à recevoir)	Ces opérations ne sont pas inscrites en comptabilité mais sont suivies à travers les restes à réaliser de la section d'investissement (crédits budgétaires à reporter lors du vote du budget supplémentaire)

Tableau 1 - Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Par ailleurs, cette comptabilité en droits constatés n'aborde pas le problème de l'enregistrement des produits qui suppose de définir son fait générateur. Par exemple, pour les impôts locaux, à quelle date doit-on les comptabiliser ? Au moment du vote des taux par le conseil municipal ? au moment de la notification des bases définitives et du produit de l'impôt par les services fiscaux ? A la date d'expédition des feuilles de rôles ? Ou bien à la date limite de paiement ? Pour l'instant la comptabilisation se fait en fonction de la date d'exigibilité de la créance (souvent 15 jours avant la date limite de paiement). On peut noter que l'IFAC a lancé un *exposure draft* sur ce thème en octobre 2001 ce qui devrait permettre de relancer la réflexion sur les modalités de comptabilisation des produits.

¹² Le compte administratif est établi par l'ordonnateur en partie simple et le compte de gestion est établi par le comptable public en partie double qui est le seul à gérer les comptes de tiers, de dettes et d'immobilisation.

1.2.2 *Le suivi des engagements sans droits constatés*

Les engagements en droits constatés ne peuvent être comptabilisés que s'il existe à l'égard de la collectivité un droit (facture, notification de paiement...) constatant la dépense. Néanmoins, il peut exister d'autres catégories d'engagements pour lesquels il n'existe pas forcément de droit constatés. Il peut s'agir par exemple des amortissements, des provisions mais aussi des contrats pluriannuels de financement ou de mise à disposition de personnels ou de locaux à d'autres entités¹³.

• **Le cas des amortissements et provisions**

Avec la mise en place de l'instruction comptable M14, la comptabilité publique locale a rendu systématique l'application du principe comptable de prudence, qui se traduit à deux niveaux :

- par la comptabilisation de provisions pour risques ou sur actifs et des amortissements ;
- par la comptabilisation de provisions réglementées.

La comptabilisation des provisions pour dépréciation ou pour risques et des amortissements était déjà envisageable avant l'instauration de la M14 mais n'était pas appliquée par les collectivités locales¹⁴. Cependant, la mise en œuvre pratique de ce principe est toujours en retrait par rapport à la théorie et ceci pour deux raisons :

- le champ d'application des amortissements est extrêmement réduit puisque ne sont pas amortissables tous les bâtiments publics (même les nouvelles constructions ou acquisitions), de même que tous les éléments d'infrastructure (réseaux routiers, de tramways s'ils sont gérés en direct...). Cette limitation du champ des amortissements a été mise en place en raison de l'articulation entre le budget et la comptabilité générale. En effet, un des principes budgétaires fait référence à l'équilibre du vote par section, or les amortissements, même s'ils constituent des opérations pour ordre qui n'ont pas d'incidence sur l'équilibre global du budget, affectent l'équilibre de chaque section (charge en section de fonctionnement et produit en section d'investissement). En conséquence, pour éviter que l'accroissement des charges de la section de fonctionnement ne se traduisent par des levées d'impôts, le champ des amortissements a été volontairement réduit.
- pour ce qui concerne les provisions, ces dernières sont parfois non constituables lorsque les crédits budgétaires sont insuffisants, mais plus généralement, il n'existe pas de culture financière d'analyse du risque et de son évaluation. Par exemple, les collectivités locales délèguent habituellement les travaux d'aménagement à des SEML. Néanmoins, l'analyse financière du risque de la SEML et de l'équilibre financier de l'opération d'aménagement sont rarement réalisés dans un objectif d'évaluation du risque pour la commune et de calcul de provision à constituer. Autre exemple, les collectivités qui possèdent un

¹³ Dans ce dernier cas, s'ajoute la difficulté de l'évaluation de la prestation accordée, les communes ne comptabilisant pas de manière systématique ces mises à dispositions sans contrepartie financière. Néanmoins, les nouvelles dispositions comptables en vigueur pour les associations depuis le 1^{er} janvier 2000 devraient généraliser cette évaluation. En effet, les associations sont les principales bénéficiaires des avantages en nature et les nouvelles dispositions recommandent, pour une meilleure visibilité des coûts des activités, de faire apparaître à la fois en charges et en produits les avantages en nature perçus. Voir Arrêté du 8 avril 1999 portant homologation du règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, JO du 4 mai 1999.

¹⁴ Seule la commune d'Orléans comptabilisaient des amortissements et des provisions.

patrimoine historique important pourraient constituer des provisions pour travaux différés¹⁵ selon la définition de PALLOT (1990 & 1994).

A cette notion de provision pour risques ou charges, la réglementation comptable a préféré substituer la notion de provision réglementées. Ces dernières ont le grand avantage d'être calculées selon des règles ou des ratios prudentiels définis par des dispositions législatives ou réglementaires et non en fonction du risque réel encouru. On trouve ainsi des provisions réglementées pour les garanties d'emprunt accordées par les communes ou également pour le remboursement d'emprunt différé. Si on prend l'exemple des garanties d'emprunt, chaque année la commune doit doter une provision de 2,5% du total des annuités garanties restant dues par les organismes et dans la limite de 10% du total des annuités restant dues, à l'exclusion des garanties accordées à des organismes dépendant du logement social ou à des organismes reconnus d'intérêt général¹⁶. Le champ des exclusions est donc important, sachant que les communes accordent des garanties essentiellement pour les logements sociaux (OPHLM, SEML en charge de l'aménagement de zone urbaine...).

En conséquence, les provisions réglementées qui dans la logique budgétaire et comptable devraient pallier l'absence ou le faible niveau de provision pour risque ont une portée qui dans les faits est limitée. Il n'y a donc pas à travers les provisions dotées, qu'elles soient réglementées ou pour risques, une réelle évaluation du risque supporté.

- **Le cas des engagements contractuels pluriannuels**

Les collectivités locales ont largement externalisé au cours des années 1980 et 1990 une partie de leurs activités sur des structures juridiquement indépendantes telles que les sociétés d'économies mixtes locales (SEML), les associations ou les entreprises privées, ceci à l'aide de divers contrats : marchés d'entreprise de travaux publics (METP), délégations de services publics (DSP¹⁷), conventions de subventionnements... ou lancent des opérations conjointes telles que les contrats de villes engageant durablement la collectivité (voir RAVARY, 2001a). Or, en l'absence de consolidation des comptes, il est difficile d'avoir une vision économique et financière de l'ensemble des activités de la collectivité ni des risques financiers futurs en cas d'insolvabilité ou de défaillance d'une des structures gérant le service public externalisé. La comptabilisation des provisions, notamment des provisions pour risques, permettrait en théorie de remédier pour partie à cet inconvénient en identifiant les risques financiers, mais on vient de voir qu'en pratique elles étaient rarement utilisées. De plus, les provisions ne permettraient pas d'avoir une vision consolidée de l'endettement et des engagements futurs. Or, en matière de finances publiques un des critères de solvabilité les plus importants consiste à mettre en parallèle la dette publique par rapport à la richesse des habitants et à la pression fiscale qu'ils supportent toutes collectivités publiques confondues.

¹⁵ Les provisions pour travaux différés sont notamment utilisées en Nouvelle Zélande. Elles se fondent sur la définition d'un planning pluriannuels de travaux d'entretien à réaliser pour maintenir en l'état le niveau de prestation offert. Si ces travaux ne sont pas réalisés au cours de l'exercice, ils font l'objet d'une provision qui a le double intérêt d'inciter les gestionnaires à faire les travaux en fonction du planning et à ne pas différer la charge de l'entretien sur les générations futures, ou plus prosaïquement sur le prochain mandat.

¹⁶ Les organismes d'intérêt général recouvrent les organismes présentant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial, les associations reconnues d'utilité publique et assimilées, les associations agréées ou dont l'objet est de verser des aides financières à la création d'entreprises...

¹⁷ L'IFAC a publié un document de synthèse sur cette forme de gestion publiquement typiquement française voir IFAC 2001a.

Engagements futurs pris <i>théoriquement</i> suivis en comptabilité à l'aide des provisions pour risques ou pour dépréciation	Autres engagements non suivis dans la comptabilité
<ul style="list-style-type: none"> - Dépréciation des participations financières dans les SEML¹⁸ - Risque financier dans les SEML dépassant la participation financière (situation nette négative de la SEML pouvant générer une contribution des actionnaires ou une reprise de l'activité de la SEML en cas de dépôt de bilan) - Dettes garanties dont la mise en jeu est probable (il existe également des provisions réglementées sur les dettes garanties) - Autres litiges futurs (litiges prud'homaux...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dettes adossées aux METP - Engagements contractuels liés aux DSP - Engagements contractuels (conventions pluriannuelles ou annuelles) liées aux subventions accordées aux associations

Tableau 2 - Le suivi des engagements dans la comptabilité des collectivités locales

• **Illustration des dérives liées à la non consolidation des comptes**

L'analyse des comptes de la commune de Sens montre comment à l'aide de trois techniques de délocalisation de ses charges, la commune a pu cacher sa situation financière réelle. L'absence de consolidation et de suivi comptable des engagements¹⁹ pris sont à l'origine de l'attrait de ces techniques pour les villes dont les équilibres financiers sont précaires en leur permettant de réaliser immédiatement des investissements lourds sans dégrader en apparence leurs équilibres structurels (voir aussi RAVARY, 2001b).

Les contrats de METP (construction et exploitation d'un restaurant scolaire).

Ces contrats ont la particularité de transférer tout à la fois l'investissement, l'entretien et l'exploitation de l'investissement²⁰, l'entreprise de travaux publics se rémunérant à l'aide de redevances. Ces redevances peuvent s'assimiler aux redevances acquittées pour les biens achetés en crédit-bail mis à part le fait qu'elles intègrent également les coûts d'exploitation. L'avantage de cette technique permet à une collectivité de réaliser des investissements sans s'enquérir de son financement et ainsi de limiter son endettement apparent. Par ailleurs, l'exploitation de l'investissement étant réalisée par l'entreprise, cela permet à la collectivité de bénéficier indirectement de personnels sous contrats de droit privé²¹; au niveau de ses ratios de fonctionnement la part du personnel communal diminue au profit de ces prestataires de services extérieurs. L'absence de consolidation a donc un double impact :

¹⁸ Les nouvelles règles de comptabilisation définies par l'avis 99-05 du 18 mars 1999 du CNC pour le traitement comptable des concessions d'aménagement dans les SEML permettent d'anticiper les pertes futures probables à la charge du concédant.

¹⁹ Les collectivités locales doivent fournir en annexe à leur compte administratif une série d'information sur leur endettement propre, les garanties d'emprunts et les subventions accordées. En revanche, aucune information n'est exigée sur les contrats liant la collectivité locale.

²⁰ Certains contrats peuvent se limiter à la construction et à l'entretien, c'est le cas des lycées, ou alors inclure également l'exploitation comme c'est le cas pour les restaurations scolaires.

²¹ L'entreprise a l'obligation de reprendre le personnel communal qui exploitait le service précédemment, mais ce dernier n'est pas obligé d'accepter son transfert, notamment pour conserver son statut de personnel communal. En revanche, toute personne nouvellement embauchée le sera sous contrat de droit privé.

- d'une part en section d'investissement, par la sous estimation de l'endettement réel de la collectivité par la délocalisation de l'investissement et de son financement sur une entreprise privée ;
- d'autre part en section de fonctionnement, par un transfert de charges de personnel vers les charges de services extérieurs ce qui pourrait faire croire à une plus grande flexibilité des charges alors même que la collectivité s'est engagée vis-à-vis du titulaire du METP sur plusieurs années (la part des dépenses de personnel dans le total des charges de fonctionnement est également un critère d'analyse financière et d'analyse des marges de manœuvre d'une collectivité du fait de la plus ou moins grande flexibilité de ses charges).

Les délégations de service public (contrat pour le renouvellement et l'entretien de l'éclairage urbain).

Ces délégations visent à confier un service public (à caractère industriel et commercial ou à caractère administratif) à une entreprise privée ou à un établissement public en échange d'une redevance annuelle.

Cette technique est intéressante dès lors que la collectivité n'a pas les compétences techniques en interne pour assurer l'entretien du service ou si elle ne souhaite pas mobiliser des sommes importantes pour faire face au renouvellement de l'équipement. Dans tous les cas, in fine, l'entreprise titulaire de la DSP doit pouvoir rentrer dans ses fonds et facturer le coût de la prestation et du crédit.

Cette technique est également potentiellement intéressante s'il y a transfert du personnel communal vers la nouvelle structure gestionnaire ou redéploiement du personnel en interne²².

La cavalerie financière.

La commune a acheté des terrains pour 20MF financés par emprunt en 1999 et les a revendus pour 19MF la même année dont 10MF à sa SEML d'aménagement. Cette SEML a financé l'acquisition de ces terrains par la souscription d'un emprunt qui a été garanti à hauteur de 80% par la ville²³. Les terrains achetés à l'origine par la ville ont donc permis la souscription de deux emprunts, la ville n'ayant pas remboursé le premier après la vente des terrains.

Ainsi, le système d'information en l'absence de consolidation (notamment entre la commune et la SEML qui depuis a été mise en faillite) et de retraitement des contrats (METP et DSP) pour faire apparaître les engagements futurs permet à une collectivité de se lancer dans une fuite en avant l'enfermant davantage, les contrats de DSP ou de METP par exemple ne pouvant être dénoncés sans indemnités lourdes. Ainsi, des choix de gestion pris pour faire face à une situation financière tendue accentuent le phénomène à terme mais permettent à la collectivité d'avoir un répit chèrement acquis car la situation ne pourra être assainie qu'à l'aide de décisions politiquement lourdes de modification des pratiques de gestion et d'augmentation drastique des ressources fiscales.

Au-delà des défaillances ou des insuffisances du système comptable à fournir une information complète sur les engagements pris directement ou indirectement par la collectivité et leur

²² Dans le cas de la commune de Sens, en même temps qu'elle délègue un nombre important des services publics communaux, le personnel a augmenté ne pouvant à terme que dégrader l'épargne de gestion de la collectivité.

²³ Les ratios prudentiels limitent le montant des garanties d'emprunt d'une ville à 50% sauf en matière d'aménagement où le taux est de 80%.

incidence sur sa solvabilité future, il faut aussi relever une série de défaillances au niveau du système de contrôle.

2 Les insuffisances du système de contrôle

Une des critiques majeure faite au système comptable dans la première partie est son lien avec le système budgétaire, car si ce dernier est défaillant, alors cela se répercutera de facto sur la comptabilité générale qui ne pourra pas comptabiliser les engagements pris au-delà des inscriptions budgétaires.

Cette insincérité budgétaire et par suite comptable (non comptabilisation des factures, des provisions et des dettes), pose le problème de la fiabilité du système d'information et des contrôles mis en place. Or, en la matière, l'ensemble du dispositif mis en place par le biais de dispositions législatives et réglementaires n'ont qu'un seul objectif : garantir les deniers publics par la mise en jeu de contrôles très stricts. On peut donc se demander si l'excès de réglementation ne va pas à l'encontre de l'objectif poursuivi en limitant la responsabilité à une obligation de moyen (vérification des pièces justificatives, encadrement réglementaire des dépenses, de l'évolution des taux d'imposition...) et non de résultats (garantir vraiment l'utilisation performante des deniers publics).

Cela pose également le problème du niveau de contrôle réalisé, s'agit-il d'un contrôle des dépenses figurant dans les comptes de l'exercice, d'un contrôle des engagements pris et de leur répercussion à court et moyen terme ou bien encore d'une évaluation des politiques publiques ?

2.1 Les limites liées à l'organisation bicéphale

La comptabilité publique s'appuie sur un principe d'organisation (la séparation du comptable public et de l'ordonnateur) et des principes comptables et budgétaires assurant en théorie un contrôle des collectivités locales et des finances locales et permettant en principe de limiter les dérives financières de ces dernières.

L'organisation bicéphale est réalisée par la séparation des fonctions et des personnes réalisées par l'ordonnateur (le maire) et le comptable public (un agent du réseau du Trésor). Cette séparation permet de réaliser un contrôle budgétaire sur l'ensemble des dépenses et des recettes mandatées par l'ordonnateur puisque le comptable public ne peut acquitter une dépense si les crédits budgétaires sont insuffisants ou si les pièces justificatives sont insuffisantes. Cette mission de contrôle est renforcée par la mise en jeu de sa responsabilité pécuniaire et personnelle.

Or, à l'occasion de l'analyse du cas de la ville de Sens, on s'aperçoit que ce principe d'organisation ne permet pas de garantir la fiabilité des informations comptables communiquées.

En effet, le comptable public ne peut comptabiliser et suivre que les informations comptables et budgétaires que l'ordonnateur lui transmet : il n'a pas de pouvoir d'investigation sur place pour connaître la réalité des engagements pris (sauf si les créanciers lui adresse directement

leur demande de paiement ce qui n'est habituellement pas le cas) ni encore moins d'évaluation du contrôle interne d'une commune²⁴.

- **Le recensement de l'exhaustivité des engagements et des risques par le comptable public**

En ce qui concerne la non comptabilisation des dettes, le comptable public peut faire un contrôle sur les dates de facturation et les dates de présentation des mandats. Par exemple, la ville de Sens ne mandatait plus ses factures à compter du mois de novembre et ne présentait ces factures qu'en mars de l'année suivante. Cela traduisait une sous évaluation des crédits budgétaires votés d'une année sur l'autre entraînant un phénomène de cavalerie ou de report des charges d'une année sur l'autre. Néanmoins, le rôle du comptable public est de valider les mandats par rapport aux crédits budgétaires et aux pièces justificatives et non de valider leur bonne imputation ou rattachement à l'exercice.

En matière de provisions, même si ces dernières sont rendues obligatoires depuis la M14, le comptable public n'a pas à se prononcer sur leur montant (voire leur inexistence). De même, s'il y a des litiges, il n'en est pas informé (ce type d'information ne fait pas l'objet d'une information systématique et obligatoire de la part de l'ordonnateur). Ainsi, si l'ordonnateur ne communique pas ces informations au comptable public, ce dernier n'a pas de moyens d'investigation pour dresser la liste exhaustive des engagements. En effet, même si en raison du lien de dépendance de la comptabilité générale aux engagements budgétaires, il n'est pas possible systématiquement de comptabiliser la réalité des risques (voir première partie) il pourrait toujours être possible de fournir une information hors bilan ou en annexe de ces risques non comptabilisés.

Par exemple, la ville de Sens n'ayant pas suffisant de crédits budgétaires ne comptabilisait pas l'ensemble de ses risques et de ses dettes. Ainsi, alors même que la SEML de la ville a été mise en liquidation judiciaire en 2001, aucune provision n'avait été constatée en 2000 ni prévue au budget 2001. De même, la commune ayant des difficultés financières n'a pas pu payer ses dettes auprès du SIVOM²⁵ et ces dettes n'ont pas fait l'objet d'inscriptions budgétaires et en conséquence ne pouvaient figurer en comptabilité.

- **L'évaluation du contrôle interne par le comptable public**

La loi ATR de 1992 oblige l'ordonnateur à tenir une comptabilité d'engagement²⁶ qui constitue un moyen de mettre en place un contrôle interne au sein de la collectivité. La comptabilisation des engagements dits comptables dès leur naissance permet de déterminer les crédits disponibles alors même que ces engagements comptables ne sont pas encore juridiquement matérialisés. Cette procédure est donc théoriquement très sécurisante pour éviter les dérives financières de la part des services de l'ordonnateur. Mais en pratique, quelle est l'utilité de cette procédure ? Elle n'est pas utilisée par le comptable public pour déterminer

²⁴ La Direction de la Comptabilité Publique souhaite définir de nouvelles missions pour les comptables publics les services déconcentrés de l'Etat qui se rapprocheraient des missions des commissaires aux comptes pour les entreprises avec évaluation du contrôle interne et des données comptables. Cette évolution n'est pas envisagée pour les collectivités locales pour l'instant. Source : entretiens avec les sous directeurs de la Direction de la Comptabilité Publique, MM. GILLET, GLOUX, HELLIÉS sur les projets ACCORD et HELIOS, février 2002.

²⁵ La commune de Sens contestait le bien-fondé de la dette et à ce motif refusé de la régler. En toute logique elle aurait dû, même si elle contestait cette dette, constater une provision pour litige, ce qui n'a pas été fait.

²⁶ Il s'agit d'une procédure de réservation des crédits budgétaires dès la décision d'achat (envoi du bon de commande) ou en fonction de contrats pluriannuels.

l'exhaustivité des mandats qui lui sont transmis, elle n'est pas non plus utilisée pour faire la liste des engagements pris par la collectivité et enfin, elle n'est pas soumise à un contrôle externe de la part du comptable public qui n'a donc pas la certitude que cette procédure interne est correctement appliquée.

Par exemple, dans le cas de la ville de Sens, en raison de l'insincérité des inscriptions budgétaires, l'ordonnateur a autorisé ses services à engager au-delà des crédits budgétaires disponibles, en leur donnant la consigne de ne pas comptabiliser les engagements et de ne plus transmettre les factures en fin d'année.

Ainsi, en l'état actuel du dispositif de contrôle mis en place et de la mission dévolue au comptable public, il n'est pas possible de garantir l'exhaustivité des inscriptions comptables (en supposant que les inscriptions soient suffisantes).

2.2 La pertinence des contrôles externes

Au-delà des contrôles exercés par le comptable public et en interne par l'ordonnateur, il existe également des contrôles externes qui ont pour objectif de s'assurer du bon respect des règles budgétaires et comptables. Il s'agit des contrôles réalisés par les CRC et les préfetures.

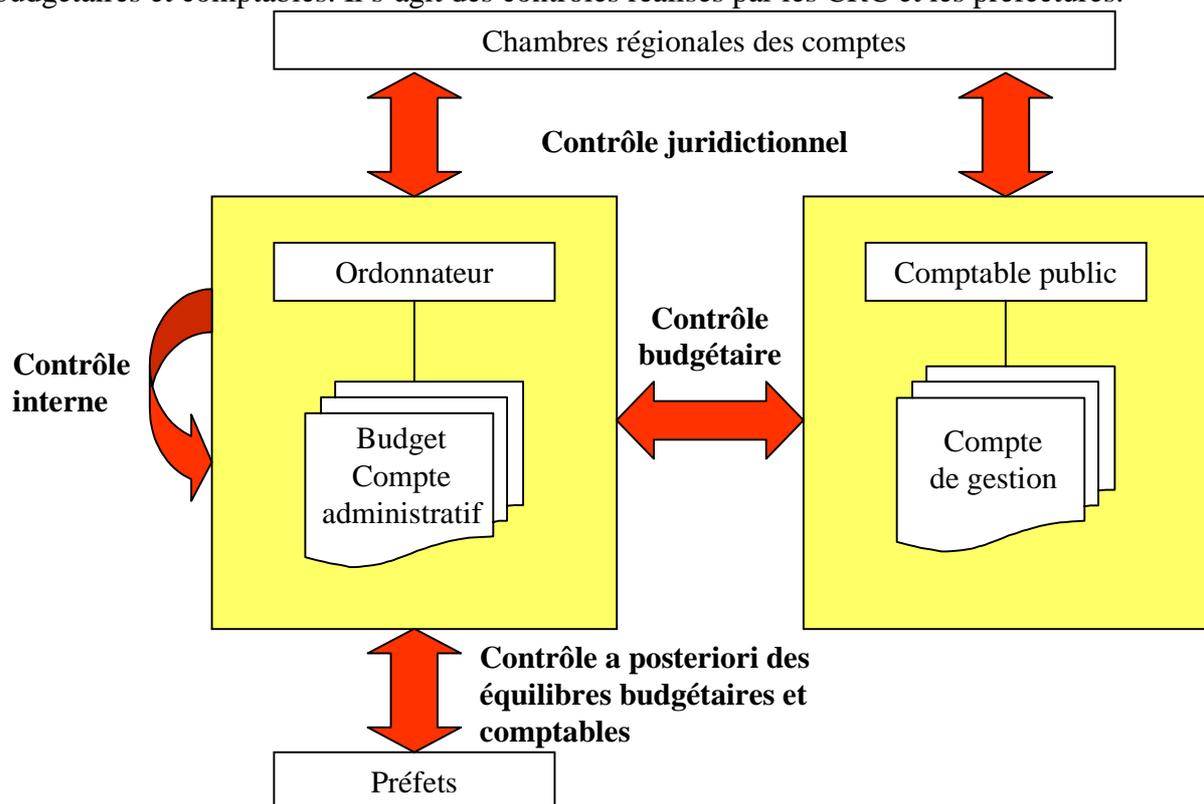


Figure 1 - la séparation des fonctions et les types de contrôles exercés

Les préfets ont une mission de contrôle des documents budgétaires des collectivités. Ils s'assurent notamment de l'équilibre des budgets votés et de la sincérité de l'équilibre budgétaire²⁷. En cas de déséquilibre budgétaire, ils doivent en référer à la CRC qui examinera

²⁷ Pas de sous estimation des dépenses ou de surestimation des recettes budgétisées.

les causes du déséquilibre et proposera des solutions pour que la commune recouvre un équilibre budgétaire.

Il existe donc, a priori, un contrôle et un encadrement parfait des documents budgétaires et comptables des collectivités publiques du fait de ces contrôles externes. En pratique, toutefois, on relève que ces contrôles ne sont pas fiables.

2.2.1 Les limites aux interventions des préfets

Les crédits budgétaires font l'objet d'un contrôle de la part du préfet qui doit s'assurer de l'équilibre et de la sincérité du budget. Ce contrôle est toutefois formel car le personnel en charge de ces contrôles est souvent insuffisant et qu'il s'agit d'un contrôle sur pièce et non sur place.

Si on reprend l'exemple de la ville de Sens, a posteriori il est apparu que les budgets n'étaient pas sincères depuis plusieurs exercices. Les écarts portaient sur des postes qui sont en principe facilement contrôlables : les dépenses de personnel, les dépenses liées aux contrats de DSP, les subventions à recevoir, l'état des reports de crédits²⁸...

Cela met bien en évidence que le rôle des préfets est surtout formel (contrôle de l'équilibre apparent des sections, du respect des délais pour l'adoption du budget...) et ne permet pas d'analyser la sincérité des inscriptions budgétaires et moins encore d'anticiper les dérives financières. Il faut aussi noter que depuis les lois de décentralisation de 1982, les préfets n'ont plus à contrôler l'opportunité des dépenses budgétaires inscrites.

2.2.2 Les limites aux interventions des CRC

Les CRC sont les seules à avoir un pouvoir d'investigation sur place. Or, elles ne l'exercent que ponctuellement, souvent à la demande du préfet, et les résultats de leurs audits ne constituent que des recommandations sauf lorsque l'équilibre financier de la commune n'est plus assuré. Dans ce cas, elles définissent un plan de redressement qui sera appliqué par le préfet et l'ordonnateur sera dessaisi de la gestion de la commune. Ce dessaisissement est une sanction très lourde pour l'ordonnateur mais constitue néanmoins qu'une mesure curative et non préventive face à la défaillance d'une collectivité.

Par exemple, dans le cas de la ville de Sens, la CRC était intervenue dès 1999 à la demande du préfet suite au déséquilibre du compte administratif de l'exercice 1998. Néanmoins, les recommandations résultant de l'audit n'ont pas été suivies par la collectivité. En effet, l'amélioration apparente de la situation financière à fin 1999 est due à la reprise de l'excédent d'exécution d'un budget annexe pour 9,7MF, montant qualifié par la suite d'insincère à hauteur de 5MF, et par la cession de terrain pour 19MF sans sortie de l'actif (la plus-value de cession n'intégrait pas la sortie de l'actif).

De même, le déficit du compte administratif de 2000 n'intègre pas 16,8MF de charges nettes en section de fonctionnement et 3,3MF de charges nettes en section d'investissement soit un écart de 20MF entre le résultat présenté et la situation financière de la collectivité sans tenir compte du risque associé à la SEML. Ce report de déficit se fait ressentir sur le budget 2001.

²⁸ Appelés également « Restes à réaliser ».

Evolution de l'épargne nette

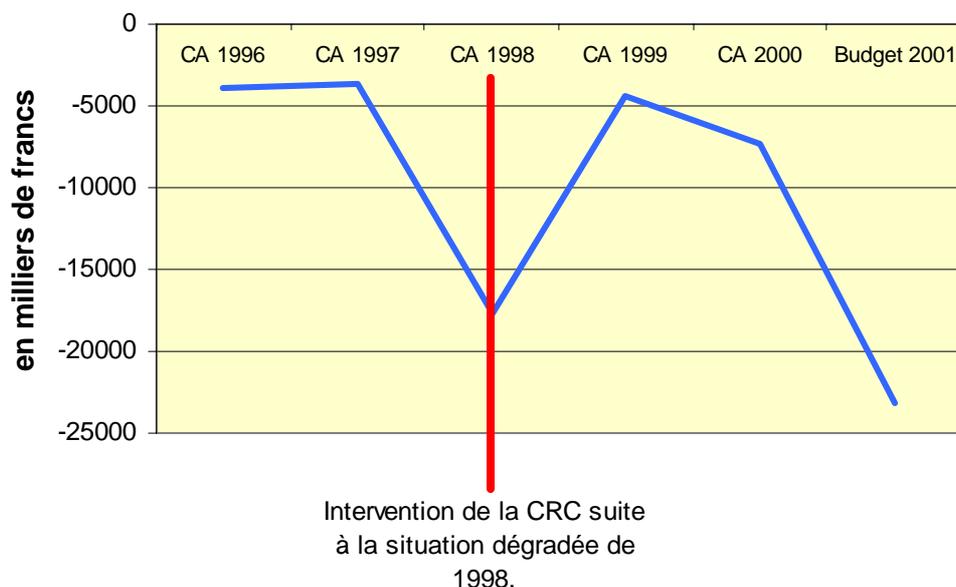


Figure 2 - Evolution de l'épargne nette et intervention de la CRC

Ainsi, malgré les signaux apparus dès 1998, la délocalisation d'une partie des charges sur d'autres structures, associées à des pratiques budgétaires et comptable de sous évaluation des engagements réels de la commune, ont permis à la commune de cacher pendant deux ans une situation financière dégradée dont l'ampleur n'est apparue qu'en 2001 après les élections municipales

Néanmoins, le système d'information comptable et budgétaire n'est pas le seul en cause. Le système de contrôle actuel ne permet pas une anticipation des défaillances car leur finalité à l'heure actuelle est de vérifier la conformité des opérations par rapport aux dispositions législatives et réglementaires.

D'une manière plus fondamentale, cette remise en cause de la finalité des contrôles mis en œuvre oppose deux conceptions et met à jour un débat ancien au niveau de la comptabilité privé : est-ce que les informations comptables doivent être régulières et conformes aux normes ou dispositions législatives ou doivent-elles refléter l'image fidèle de la situation financière ?

Ce débat au niveau des collectivités locales a déjà été initié par quelques pays essentiellement anglo-saxons (la Nouvelle Zélande en particulier, voir aussi SHAND, 1995). Avec ce type de réforme, on ne jugerait plus la qualité de la gestion par rapport au respect ou à la conformité aux règles budgétaires strictes mais en contrôlant la performance en terme d'objectifs atteints (efficacité des choix budgétaires) ou en terme financier (équilibre financier à moyen terme et soutenabilité de la politique, efficacité des actions par analyse du rapport coût / objectif). C'est en principe une des missions de contrôle dévolues aux CRC qui ne sont pas pour autant réalisées de manière systématique.

Conclusion

Le système d'information comptable et le système de contrôle associés ne sont pas suffisants pour faire face aux nouveaux besoins exprimés par les établissements de crédit (évaluation de la solvabilité future) et aux ambitions affichées par les concepteurs de la M14 qui souhaitent par le biais de cette réforme fournir une information retraçant mieux la situation financière de la commune afin de prévenir le risque de défaillance financière.

Les lacunes sont de plusieurs ordres :

- absence de réelle autonomie de la comptabilité vis-à-vis du système budgétaire ;
- absence de consolidation des comptes ou tout au moins de recensement au sein des états financiers ou en hors bilan de l'ensemble des engagements financiers ;
- un contrôle fondé sur le respect des règles budgétaires et non sur la sincérité et l'image fidèle des états financiers.

L'origine de ces lacunes est essentiellement historique. Néanmoins, plusieurs facteurs pourraient faire évoluer cet état de fait :

- les pressions que pourraient exercer les établissements de crédit dans le cadre de la réforme du ratio Cooke ;
- le développement de l'intercommunalité qui vont accentuer les problèmes de visibilité des actions des collectivités du fait de la multiplicité des structures et donc des sources d'imposition. Cela pourraient se traduire, en l'absence d'information consolidée, par une dilution des responsabilités. En effet, cela ne permettrait pas de connaître la situation financière d'un territoire où pourraient cohabiter des communes plus ou moins solvables mais dont les défaillances seraient supportées en dernier ressort au niveau de la structure intercommunale²⁹. Ce champ de réflexion commence à intéresser la Direction de la Comptabilité Publique qui souhaite constituer un groupe de travail sur la consolidation avant la fin de l'année 2002 ;
- la mise en œuvre des projets informatiques HELIOS au niveau du secteur local et ACCORD au niveau de l'Etat qui pourrait être l'occasion d'une réforme des missions des comptables publics. En effet, à l'occasion de la mise en place du projet ACCORD, la Direction de la Comptabilité Publique souhaite réformer les missions dévolues aux comptables publics en leur donnant une mission de validation des procédures de contrôle interne et de vérification des comptes au même titre que les commissaires aux comptes dans le secteur privé. Cette expérimentation au niveau des comptables publics de l'Etat pourrait si elle est concluante être appliquée aux comptables publics des collectivités locales.

Références bibliographiques

Arthur Andersen (2001), « Ville de Sens - Audit des finances de la ville - 11 juin 2001 », disponible sur le site www.ville-sens.fr

Basel Committee (1999), "A new capital adequacy framework", Study N° 54, juin 1999, disponible sur le site www.bis.org sous la sous-rubrique "Basel committee Publications".

²⁹ Le développement de l'intercommunalité se traduit par un transfert des missions et actions des communes vers les structures intercommunales.

Basel Committee (2001), "The new Basel capital accord", janvier 2001, disponible sur le site www.bis.org sous la sous-rubrique "Basel committee Publications".

Bouvier M., Esclassan MC. & Lassale JP. (2000), *Finances publiques*, LGDJ, 5^{ème} édition, Paris, 852p.

Chambre Régionale des Comptes Bourgogne (2001), « Lettre d'observation définitive au maire de la commune de Sens - Yonne », disponible sur le site www.ville-sens.fr

Chambre Régionale des Comptes Bourgogne (2000), « Lettre d'observation définitive au maire de la commune de Sens - Yonne », disponible sur le site www.cour-des-comptes.fr

Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-comptables (1992), *La consolidation des comptes - Méthodologie d'approche à l'usage des collectivités locales*, ECM, Paris, 127p.

Décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique, JO du 30 décembre 1962, p. 12 828.

Grenier C. (2000), « Systèmes d'information et comptabilité » pp. 1117-1132, in *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit*, sous la direction de Colasse B., Economica, Paris.

International Federation of Accountants (2000a), IPSAS 1, *Presentation of Financial Statements*, IFAC Public Sector Committee, May 2000, New York, disponible aussi sur le site www.ifac.org

International Federation of Accountants (2000b), IPSAS 6, *Consolidated Financial Statements And Accounting for Controlled Entities*, IFAC Public Sector Committee, May 2000, New York.

International Federation of Accountants (2001a), *The delegation of Public Services in France – An original method of Public Administration: Delegated Public Service*, Occasional Paper n°4, IFAC Public Sector Committee, September 2001, New York.

International Federation of Accountants (2001b), *Revenue from Non-Exchange/Non-Reciprocal Transactions or Transfers*, Exposure Draft 9.3a, IFAC Public Sector Committee, October 2001, New York.

Ministère de l'Intérieur DGCL (2001), *Guide du maire*, disponible sur le site www.dgcl.interieur.gouv.fr

PALLOT June (1990), « The nature of public assets: A response to Mautz », *Accounting Horizons*, June.

PALLOT June (1994), "Accounting for infrastructural assets: Theory and practice in New Zealand", CIGAR workshop, Valencia, Spain, 9-10 juin 1994, p.18.

PUMA (1997), *Issues and Developments in Public Management*, Paris, OECD.

RAVARY (2001a), « Un exemple d'engagements non comptabilisés par les communes – Les contrats de ville », *Revue française de comptabilité* n° 330, février 2001, pp. 19-20.

RAVARY (2001b), « Comment mesurer l'endettement d'une commune », *Revue française de comptabilité* n° 336, septembre 2001, pp. 21-22.

SHAND David (1995), *Financial management reforms in governments: an international perspective*, Paper presented in Public sector accounting & financial management conference, 30 & 31 March 1994, Sydney, edited in "Making the Australian public sector count in the 1990s", IIR Conferences, 1995.

Annexe 1 – Présentation de la situation financière de la commune de Sens

Le cas de la ville de Sens est une bonne illustration de la défaillance du contrôle car par un phénomène de fuite en avant, cette collectivité a utilisé la quasi-totalité des défaillances du système pour cacher le plus longtemps possible sa situation financière très dégradée.

Pour comprendre cette situation il faut situer la politique financière de la ville dans une perspective historique. Lorsqu'en 1995, la nouvelle équipe municipale prend possession de la ville, elle décide de mener des actions politiques d'envergures qui doivent être un signe fort de changement. A cet effet, les deux axes majeurs de sa politique sont :

- de recruter plus de personnel communal ce qui fera augmenter la masse salariale de 53% entre 1996 et 2001 sans tenir compte de la consolidation des 75 emplois jeunes recrutés au cours de la même période³⁰, de ce fait le poids des dépenses de personnel en 2000 absorbe 65% du total des recettes de fonctionnement ;

<i>en milliers de francs</i>	CA 1996	CA 1997	CA 1998	CA 1999	CA 2000	Budget 2001 (1)	Evolution 96/01
Frais de personnel ville	75 610	80 907	91 157	98 393	107 483	115 836	53%

(1) En tenant compte des rectifications proposées par la Chambre régionale des comptes en 2001

Tableau 3 - Evolution des frais de personnel

- et de lancer d'importants chantiers en investissement : rénovation du centre historique et création de deux ZAC (Sainte Béate et Saint Savinien). Ainsi, en moyenne la ville a dépensé 63 millions de francs par an sans compter les dépenses d'investissement figurant dans les budgets annexes et la SEML d'aménagement.

<i>en milliers de francs</i>	CA 1996	CA 1997	CA 1998	CA 1999	CA 2000	Budget 2001 (1)	Moyenne annuelle
Dépenses d'équipement de la ville par an	34 633	76 386	47 768	42 391	64 852	71 593	56 271

(1) En tenant compte des rectifications proposées par la Chambre régionale des comptes en 2001

Tableau 4 - Evolution des dépenses d'équipement de la ville

Pour financer ces investissements et l'accroissement de la masse salariale, la ville recourt à des emprunts et augmente ses recettes fiscales. Néanmoins, les recettes fiscales sont insuffisantes en raison de l'accroissement de la masse salariale d'où une décroissance de l'épargne de gestion³¹ qui ne permet pas de faire face à l'annuité de la dette et génère une épargne nette négative.

<i>en milliers de francs</i>	CA 1996	CA 1997	CA 1998	CA 1999	CA 2000	Budget 2001	Evolution 96/01
Epargne de gestion	21 223	22 310	9 346	41 413	19 558	- 11 231	-153%
Annuité de la dette	25 066	25 979	27 061	45 789	28 034	46 433	85%
Epargne nette	- 3 843	- 3 669	- 17 715	- 4 376	- 8 476	- 57 664	1400%

Tableau 5 - Evolution de l'épargne de gestion et de l'épargne nette

³⁰ Le coût des emplois jeune est subventionné par le CNASEA les premières années. Si la collectivité pérennise l'emploi elle aura à sa charge l'ensemble du coût

³¹ A l'exception de l'année 1999 qui est atypique l'accroissement de l'épargne de gestion étant dû à un jeu d'écriture comptable lié à la clôture d'un budget annexe (voir infra). L'épargne de gestion se calcule en faisant la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement à l'exception des intérêts des emprunts.

Ainsi, la ville de Sens est passé d'un déficit d'exécution de -8MF à un déficit de -87MF équivalant à une année de recettes fiscales directes³²

<i>en milliers de francs</i>	CA 1996	CA 1997	CA 1998	CA 1999	CA 2000	Budget 2001	Evolution 96/01
Déficit d'exécution	- 8 303	- 24 023	- 32 675	- 27 258	- 29 405	- 86 853	946%

Tableau 6 - Evolution du déficit d'exécution

Annexe 2 - Budget 2001 avant et après ajustement

Suite aux élections municipales de mars 2001, la nouvelle équipe municipale a diligenté un rapport d'audit à un cabinet d'audit privé, rapport qui a donné lieu à une contre expertise de la part de la CRC de Bourgogne. Pour plus d'information, le site de la ville de Sens met à disposition ces deux rapports. Les tableaux ci-après ont été établis à l'aide du rapport de la CRC et font apparaître le budget primitif adopté par la précédente municipalité, le budget supplémentaire théorique qui aurait dû être adopté ce BS ayant été scindé en deux parties, la première reprenant les reports sur exercices antérieurs, la seconde mentionnant les ajustements spécifiques à l'exercice 2001. Enfin, les ajustements proposés par la CRC pour atteindre un équilibre sur 3 ans se traduisent par une hausse des impôts locaux de 20MF (soit une augmentation de près de 30% des impôts locaux), le recours à un nouvel emprunt de 20MF et l'annulation de dépenses d'investissement pour 6,7MF non engagées (réfection de la toiture du gymnase suite aux intempéries de décembre 1999).

Chap.	Libellé	Budget primitif	Budget supplémentaire			BP + BS théorique	Ajust. CRC	BP + BS après ajust CRC
			Report 2000 et antérieurs	Autres ajust.	Total BS			
011	Charges à caractère général	39 981	4 719	8 966	13 685	53 666		53 666
012	Charges de personnel	110 205	-	5 631	5 631	115 836		115 836
014	Atténuation de charges	34				34		34
65	Autres charges de gestion	18 179	-	3 593	3 593	21 772		21 772
66	Charges financières	14 931	-	1 406	1 406	16 337	300	16 637
67	Charges exceptionnelles	376	14 578	9 542	24 120	24 496		24 496
68	Dotations aux amortissements et provisions	4 424				4 424		4 424
023	Virement à la section d'investissement	4 377		- 4 377	- 4 377	-		-
	A - Total des dépenses de fonctionnement	192 507	19 297	24 761	44 058	236 565	300	236 865
002	Excédent de fonctionnement reporté	-		5 978	5 978	5 978		5 978
013	Atténuation de charges	820		1 312	1 312	2 132		2 132
66	Charges financières	2 924				2 924		2 924
70	Produits des services	16 413		- 1 516	- 1 516	14 897		14 897
72	Travaux en régie	2 000				2 000		2 000
73	Impôts et taxes	90 920		619	619	91 539	20 000	111 539
74	Dotations et subventions	76 582		- 1 690	- 1 690	74 892		74 892
75	Autres produits	2 648		-		2 648		2 648
76	Produits financiers	200		- 100	- 100	100		100
77	Produits exceptionnels	-	2 440	10 093	12 533	12 533		12 533
79	Transferts de charges	-		1 882	1 882	1 882		1 882
	B - Total des recettes de fonctionnement	192 507	2 440	16 578	19 018	211 525	20 000	231 525
	C - Résultat de la section de fonctionnement (B-A)	-	- 16 857	- 8 183	- 25 040	- 25 040	19 700	- 5 340

³² Recettes des 4 taxes locales : taxe sur le foncier bâti et non bâti, taxe professionnelle et taxe d'habitation

Chap.	Libellé	Budget primitif	Budget supplémentaire			BP + BS théorique	Ajust. CRC	BP + BS après ajust CRC
			Report 2000 et antérieurs	Autres ajust.	Total BS			
001	Déficit d'investissement reporté	-		36 569	36 569	36 569		36 569
16	Remboursement d'emprunts	21 678		8 418	8 418	30 096		30 096
19	Différences sur réalisations d'immobilisations	-		6 157	6 157	6 157		6 157
20	Immobilisations incorporelles	1 195	607	555	1 162	2 357	- 80	2 277
21	Immobilisations corporelles	9 725	6 885	12 944	19 829	29 554	- 621	28 933
23	Immobilisations en cours	24 844	5 787	9 051	14 838	39 682	- 6 045	33 637
26	Participations et créances rattachées			-				-
	D - Total des dépenses d'investissement	57 442	13 279	73 694	86 973	144 415	- 6 746	137 669
021	Virement de la section de fonctionnement	4 377		- 4 377	- 4 377	-		-
10	Dotations fonds divers, réserves (sauf 1068)	5 572		-		5 572	11	5 583
13	Subventions d'investissement	6 011	9 160	806	9 966	15 977		15 977
16	Emprunts et dettes assimilées	26 370	789	7 658	8 447	34 817	20 000	54 817
19	Différences sur réalisations d'immobilisations	-		1 479	1 479	1 479		1 479
21	Immobilisations corporelles	10 688		11 935	11 935	22 623		22 623
26	Participations et créances rattachées	-		15	15	15		15
28	Amortissement des immobilisations	4 030				4 030		4 030
48	Chapitre récupération	394				394		394
	E - Total des recettes d'investissement	57 442	9 949	17 516	27 465	84 907	20 011	104 918
	F - Déficit de la section d'investissement	-	- 3 330	- 56 178	- 59 508	- 59 508	26 757	- 32 751

Libellé	Budget primitif	Budget supplémentaire			BP + BS théorique	Ajust. CRC	BP + BS après ajust CRC
		Report 2000 et antérieurs	Autres ajust.	Total BS			
C - Résultat de la section de fonctionnement (B-A)	-	- 16 857	- 8 183	- 25 040	- 25 040	19 700	- 5 340
F - Déficit de la section d'investissement	-	- 3 330	- 56 178	- 59 508	- 59 508	26 757	- 32 751
Total	-	- 20 187	- 64 361	- 84 548	- 84 548	46 457	- 38 091

A ce jour, l'augmentation de 20MF n'a pas eu lieu, la ville de Sens ayant reçu une avance de trésorerie de 20MF sans intérêt voté le 14/12/2001 par le Conseil régional de Bourgogne. La ville escompte également obtenir une avance de trésorerie de la part du Conseil général et une subvention de la part de l'Etat.