

Les comptes locaux en France :

principes comptables et règles budgétaires

Notre table ronde traite, pour les comptes locaux, de la comptabilité à partie double dans les comptes budgétaires – système de comptabilité : questions comptables et questions d'évolution ; mise en place de normes, notamment IPSAS. Ce sont des sujets complexes, particulièrement en France, où la diversité des organismes du niveau local coexiste avec des établissements nationaux dans un Etat dont les comptes sont certifiés sur la base d'un recueil de normes comptables de l'Etat, très directement inspiré des normes IPSAS.

Peut-être convient-il, pour planter le décor de notre sujet, de rappeler deux ou trois évidences à la fois générales et spécifiquement françaises.

Au plan général d'abord, on rappellera qu'en matière de comptabilité générale, en raison de la normalisation comptable internationale (International Accounting Standards Board – IASB, International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB), on dispose d'un référentiel convergent ou en phase de convergence, ce qui n'est pas le cas en matière de comptabilité budgétaire où il n'existe pas de référentiel international préexistant : la comptabilité budgétaire est donc moins normalisée que la comptabilité générale, car elle n'est pas encadrée par des standards internationaux (même si certains principes, comme ceux relatifs à la comptabilité de caisse font l'objet de normes internationales).

Toujours sur le même plan, il faut rappeler que le règlement général sur la comptabilité publique (décret du 29 décembre 1962, article 52) fait explicitement référence au plan comptable général. Ainsi, la nomenclature des comptes ouverts s'inspire du plan comptable général et, lorsque l'activité exercée est de nature principalement industrielle ou commerciale, la nomenclature des comptes est conforme au plan comptable général, sauf dérogations justifiées par le caractère particulier des opérations à retracer.

Si on prend l'exemple de l'Etat, qui permet a contrario d'explicitier la situation du niveau local présentée un peu plus loin, les dispositions de la loi organique relatives aux lois de finances (LOLF) applicables à la comptabilité budgétaire font référence aux principes classiques d'annualité, d'unité et d'universalité, et de spécialité, ainsi qu'à celui de sincérité (« *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat* »), mais en ce qui concerne l'exécution budgétaire, telle qu'elle est retracée au niveau de la loi de règlement, la norme de sincérité ne s'applique qu'à une comptabilité de « caisse », c'est-à-dire que, selon l'article 28 de la LOLF, la comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires est prise en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont respectivement encaissées ou payées.

Le fait générateur est constitué par les enregistrements en comptabilité budgétaire l'année de l'encaissement ou du paiement (plus période complémentaire 20 jours). La comptabilité budgétaire de caisse n'intègre pas la notion de service fait (qui implique le rattachement des produits à recevoir ou des charges à payer ou d'extourner les produits et charges constatés d'avance), ni les « charges et produits calculés » (opérations ne se traduisant pas par un flux monétaire comme les dotations aux provisions et amortissements, écritures de reprises, variations de stocks, charges à répartir sur plusieurs exercices, plus ou moins-values résultant de cessions d'immobilisations).

Voilà ce qu'il en est des règles budgétaires qui conduisent à un résultat budgétaire.

Mais la LOLF pose le principe (article 30) que « *la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ». La comptabilité de l'Etat doit donc s'inspirer du plan comptable général applicable aux entreprises et intégrer les normes comptables internationales pour répondre à l'exigence, résultant de l'article 27 de la LOLF, selon laquelle « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

Cette situation financière doit être présentée dans des états financiers extraits d'une comptabilité générale régulière, sincère et fidèle pour refléter la réelle consistance du patrimoine de l'Etat et informer sur la réalité de la situation financière, en intégrant, non seulement l'ensemble des actifs et des passifs, mais aussi les engagements reçus et donnés et les risques hors bilan, ce qui signifie la prise en compte d'opérations comptables plus larges, sous le contrôle du certificateur, que celles résultant de la comptabilité budgétaire de caisse. Comme dans toute comptabilité en droits constatés, tous les éléments ayant un impact sur le patrimoine et la situation financière de l'Etat doivent être pris en compte afin de restituer une information financière, notamment à destination des institutions publiques internationales, des marchés financiers et des investisseurs en titres de dettes.

En ayant un système qui sépare nettement l'utilisation des règles budgétaires et celui des normes comptables, voire leurs référentiels respectifs, la lecture des résultats (de l'exécution budgétaire d'un côté, du résultat patrimonial, de l'autre) est difficile et suppose une analyse des différents éléments constitutifs de l'écart. Bien que cela ne soit pas le sujet ici, on rappellera que les comptes de l'Etat sont présentés en application de normes comptables (15) directement reprises des normes internationales et qu'il est présenté une situation nette valorisant notamment les actifs, les engagements donnés et reçus, avec des discussions régulières et difficiles entre le producteur des comptes et le certificateur sur certaines charges à reprendre dans les comptes.

Au plan local, la situation est très différente. Comme rappelé plus haut, le principe a toujours été celui d'une nomenclature inspirée du plan comptable général applicable aux entreprises et les comptes sont tenus et établis selon le principe des droits constatés. Ce principe a été, et est toujours, décliné avec des aménagements selon la nature et le type d'organismes et le degré d'avancement de la prise en compte des principes découlant de la normalisation comptable. En fait, nous sommes en présence de situations assez diverses présentant toutefois une certaine homogénéité au niveau local.

On mentionnera, à titre d'information sur l'état d'avancement de la problématique, que, par exemple, les comptes des universités et, dans un futur proche ceux des établissements publics de santé c'est-à-dire des hôpitaux publics, sont/seront certifiés, ce qui a conduit à des adaptations importantes en matière de présentation des comptes – il faut établir un compte certifiable – et d'adoption de règles comptables spécifiques (par exemple en matière de corrections d'erreurs qui, par mesure dérogatoire, ne se reprennent pas au compte résultat mais directement au bilan, en impactant la situation nette).

Mais la première et principale difficulté pour aboutir à un compte ayant au plan local toutes les caractéristiques d'un compte tenu selon les principes de la comptabilité générale réside dans le fait qu'il est établi annuellement, dans les collectivités territoriales, deux états financiers :

- l'un, sous la responsabilité de l'ordonnateur, est le compte administratif retraçant l'exécution budgétaire : il apparaît exclusivement centré sur l'exécution budgétaire et comprend un nombre très significatif d'annexes (plus de 40 pour les communes) retraçant principalement des informations financières et de gestion (états de la dette, du personnel, des engagements, etc.) ;
- l'autre, sous la responsabilité du comptable public, est le compte de gestion. Ce compte reprend l'ensemble des recettes et des dépenses retracé dans la comptabilité de l'ordonnateur, ainsi que les résultats budgétaires et retrace également l'ensemble des créances et des dettes, les comptes d'immobilisations et les comptes financiers de l'actif et du passif du bilan.

L'arrêté des deux comptes est effectué simultanément par une délibération de l'assemblée délibérante après constatation de la conformité du montant total des recettes et dépenses enregistrées dans le compte administratif et le compte de gestion. Cette conformité se constate d'autant plus facilement qu'il y a une totale superposition du plan de comptes budgétaires avec les comptes de la comptabilité générale tenus, pour la partie budgétaire, par le comptable public. Ainsi, les deux comptabilités enregistrent des résultats concordants. Ce constat général doit être nuancé à la marge car, comme il existe une instruction comptable spécifique correspondant à un schéma budgétaire comptable propre à chaque catégorie d'organismes locaux, on constate quelques différences entre les communes, départements et régions.

Ces différences tiennent à la plus ou moins grande prise en compte dans l'instruction comptable applicable à chaque catégorie précitée des principes de la comptabilité générale. Alors que pour l'Etat, ces principes sont définis et pris en compte à travers, à la fois d'un cadre conceptuel présenté en introduction du recueil des normes comptables de l'Etat, et desdites normes assez directement reprises de la normalisation comptable internationale, pour les collectivités territoriales, les diverses instructions comptables ne contiennent que des références générales aux principes de régularité, de sincérité ou de fidélité ou même à un plan de comptes. En fait, c'est la préoccupation d'assurer l'équilibre budgétaire annuel entre recettes et dépenses qui contribue à atténuer la prise en compte de certains principes comptables généraux eu égard à leur incidence sur les comptes de charges. Ainsi, le respect du principe de l'équilibre budgétaire se traduit par des exigences particulières :

- d'une part, les ressources propres de l'exercice doivent couvrir l'amortissement des charges financières comprises comme les frais financiers et l'amortissement du capital des emprunts ;
- d'autre part, les dépenses de la section de fonctionnement/d'exploitation ne peuvent être financées par l'emprunt, uniquement des dépenses d'investissement (immobilisations, emplois durables)¹. Le recours à des crédits de trésorerie ne peut normalement apparaître au bilan au 31 décembre, ni assurer à cette date la couverture d'emplois durables (financement d'immobilisations).

¹ C'est certainement ce qui explique que dans les plans comptables applicables aux collectivités locales, les subventions d'équipement s'analysent comme des immobilisations incorporelles (amortissables selon le bénéficiaire sur 5 ou 15 ans actuellement) alors que selon les principes généraux les subventions sont une charge définitive de l'exercice, mais en les classant en immobilisation on rend possible leur financement par le recours à l'emprunt.

A l'inverse, le respect de certains principes de la comptabilité générale, tels que la constitution d'amortissements et de provisions, implique de mobiliser des ressources actuelles (emprunts ou produits résultant de l'impôt) pour constituer des réserves. Aussi, ces principes ne sont pas complètement mis en œuvre dans toutes les catégories d'organismes locaux et s'ils sont mis en œuvre, ils peuvent l'être avec des tempéraments, précisément pour éviter les conséquences évoquées ci-dessus, ce qui conduit à des écritures d'ordre ou à l'existence d'arrêtés de résultats budgétaires et comptables distincts.

La dernière partie ci-après s'attachera à faire un état des lieux de la présentation/mise en œuvre de quelques principes comptables dans les états financiers, en analysant l'application de quelques normes de comptabilité générale et ses conséquences sur la présentation du compte de résultat patrimonial par principale catégorie de collectivités. Cette présentation illustrera, à travers quelques exemples, les aménagements apportés aux principes comptables par des préoccupations budgétaires.

- le rattachement des charges et produits de fonctionnement à l'exercice concerné :
ce principe est mis en œuvre dans toutes les catégories de comptabilité (Etat, établissements publics nationaux, Régions, Départements, communes et EPCI).
- la prise en compte des plus ou moins values de cession d'immobilisations dans le compte de résultat de l'exercice :
ce principe est mis en œuvre pour l'Etat et les établissements publics nationaux, mais pour le niveau territorial (Région, Département, communes) le plan des comptes est aménagé pour permettre, par des écritures d'ordre, de remonter directement au bilan et impacter la situation nette.
- les amortissements pour l'Etat, les établissements publics nationaux, les Régions et les Départements :
toutes les immobilisations sont amorties, sauf :
 - * pour l'Etat : terrains et œuvres d'art ;
 - * pour les établissements publics nationaux : les immeubles reçus en dotation ou en affectation : dans ce cas, on neutralise la charge budgétaire d'amortissement ;
 - * pour les Régions et Départements : voirie et réseaux ; pour les bâtiments publics, possibilité de neutraliser la charge budgétaire d'amortissement.

La neutralisation de la charge budgétaire d'amortissement consiste en écritures d'ordre au compte d'exploitation et au bilan permettant de faire apparaître la dépréciation de l'immobilisation sans constitution de réserves (évite de prélever des ressources).

 - * pour les communes et EPCI s'amortissent tous les biens meubles, toutes les immobilisations incorporelles (études, subventions d'équipement) et les immeubles productifs de revenus non affectés à un service public administratif.

*

* *

La primauté du principe de respect de l'équilibre budgétaire par les collectivités locales en France conduit à un certain éloignement de la prise en compte de certains principes de la comptabilité générale et à une moindre ou non prise en compte d'informations financières pourtant utiles pour porter une appréciation à moyen et long terme de la situation financière. Actuellement, on assiste à une plus grande prise en compte des principes de comptabilité générale, mais cela conduit à des aménagements (neutralisation de l'impact budgétaire par des écritures d'ordre, par exemple pour l'amortissement de certains bâtiments publics) qui reviennent de fait à reporter des charges vers le futur, malgré l'image donnée par les comptes.