



XII^e colloque annuel

Nouakchott – MAURITANIE – du 29 au 31 octobre 2018

« Quels outils pour accompagner la décentralisation ? »

Termes de référence

LA DECENTRALISATION

La décentralisation de compétences de l'État vers des collectivités publiques juridiquement autonomes est un mouvement institutionnel qui se généralise dans la plupart des pays depuis quelques décennies.

Plusieurs raisons expliquent cette tendance de fond :

- la promotion d'une vie politique plus démocratique en développant les responsabilités des acteurs locaux,
- la recherche d'une efficacité administrative meilleure en utilisant au mieux les réseaux de proximité, proches des attentes des citoyens,
- la volonté d'aménager le territoire tenant compte de toutes les spécificités locales.

Les modalités institutionnelles concrètes selon lesquelles la décentralisation se déploie peu à peu, sont singulières et appartiennent à chaque État, selon son histoire et les choix de ses autorités.

Ainsi, le transfert des compétences est-il plus ou moins rapide et étendu, assorti ou non d'une vraie allocation de moyens financiers concourant à une véritable autonomie financière des collectivités locales, les responsabilités transférées aux exécutifs élus sont larges ou bien plus restreintes, enfin les relations avec l'État qui déconcentre, ou pas, ses propres services sont-elles organisées de manière aisée ou plus complexe.

Nombre de paramètres, pour l'essentiel résultant des choix politiques des gouvernants mais aussi tenant compte des processus de développement économique et de réalités géographiques et humaines, expliquent la multiplicité des formes prises par les réformes de décentralisation.

Quoi qu'il en soit, celles-ci progressent, certes à des rythmes divers, sur tous les continents.

Les services du Trésor, grande administration financière, sont par nature au service des autorités élues. Il ne leur appartient pas de s'ingérer dans des choix d'opportunité, mais ils se doivent de mettre en œuvre les grandes options choisies par les gouvernements. Ils doivent aussi les faciliter et même les éclairer en s'attachant à jouer un rôle moteur dans l'implantation des processus administratifs efficaces en recourant aux technologies les plus modernes.

LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le Trésor assure les fonctions de comptable de l'État et des collectivités territoriales. Il est ainsi acteur dans l'accompagnement du processus de décentralisation pour :

- Évaluer le coût des compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales,
- Traduire dans le bilan de l'État et des collectivités concernées les mises à disposition comptable et budgétaire des biens immobiliers et mobiliers,
- Tenir la comptabilité et produire les états financiers de ces entités après avoir défini le cadre normatif applicable aux collectivités territoriales,
- Créer les structures nécessaires et les doter de moyens humains, matériels et informatiques nécessaires,
- Développer un système d'information comptable et des outils de gestion,
- Développer une offre de service et de conseils adaptée aux besoins des collectivités territoriales.

LE SYSTEME COMPTABLE ET LE SYSTEME D'INFORMATION

Les structures du Trésor

La gestion des collectivités territoriales repose sur une organisation comptable adaptée qui répond aux besoins des collectivités. Cette organisation a longtemps été structurée à partir des critères suivants :

- Une implantation locale du poste comptable permettant d'offrir une gestion de proximité géographique autant à la collectivité qu'à ses usagers,
- La gestion au sein du même poste comptable de plusieurs collectivités territoriales du ressort perceptoral,
- Un maillage territorial des services du Trésor plus ou moins développé mais permettant de couvrir le maillage des collectivités territoriales,
- La mixité des postes comptables qui peuvent également être chargés dans certains pays du recouvrement des impôts locaux et nationaux,
- La mise en place de régies pour assurer un recouvrement de proximité,
- L'existence de modes de gestions différents en fonction du niveau d'autonomie : comptable direct du Trésor pour les collectivités bénéficiant d'une décentralisation territoriale, comptable direct du Trésor ou agent comptable hiérarchiquement rattaché au Trésor pour les entités bénéficiant d'une autonomie fonctionnelle.

L'évolution technologique avec la généralisation d'Internet, le déploiement de l'administration numérique, la modernisation de la chaîne comptable et financière avec l'avènement de la dématérialisation et le déploiement de moyens modernes de paiement conduisent à repenser les

organisations comptables du Trésor pour assurer la gestion des collectivités territoriales. En effet, la notion de proximité géographique devient ainsi relative avec l'administration numérique et la dématérialisation des procédures et des pièces comptables et justificatives.

Concomitamment, les attentes des collectivités territoriales sont de plus en plus exigeantes au niveau technique face à une réglementation de plus en plus complexe et à des compétences propres de plus en plus nombreuses.

Ainsi, bien connaître les attentes des collectivités, prendre en compte le nouvel environnement technique et évaluer le coût et le service rendu des structures actuelles supposent de s'interroger sur les modes de gestion des services du Trésor :

- Doit-on aller vers la spécialisation des postes comptables ?
- Faut-il intégrer la gestion comptable au sein des collectivités dans des agences comptables ?
- Comment organiser la fonction comptable partagée ordonnateur / comptable de demain ?
- Faut-il créer des structures uniques du type « service facturier » ?

L'organisation des postes comptables du Trésor constitue donc un enjeu stratégique pour l'État et le Trésor en termes de qualité de service rendu aux collectivités et de coût de la politique publique « tenue des comptes ».

Le système comptable

Les services du Trésor doivent accompagner le mouvement de décentralisation en élaborant le cadre normatif de la comptabilité des collectivités territoriales :

- Un plan de compte adapté ;
- Une nomenclature comptable détaillée ;
- Une instruction comptable présentant le fonctionnement des comptes.

Le système comptable doit permettre de produire les états financiers :

- La balance des comptes ;
- Un bilan ;
- Un compte de résultat ;
- Une annexe.

Ce système comptable devrait reposer sur une comptabilité en droits constatés qui permette d'enregistrer les opérations comptables sur l'exercice générateur des droits et obligations indépendamment de celui du paiement ou de l'encaissement.

La tenue de la comptabilité patrimoniale et de la comptabilité matière constituent des enjeux importants pour les gestionnaires des collectivités territoriales. La gestion active et rationalisée du patrimoine doit s'appuyer sur une comptabilité adaptée, véritable outil de gestion et de décision des décideurs publics.

L'élaboration du cadre normatif doit s'appuyer sur des normes internationales, IPSAS ou autres, applicables au secteur public. L'application de ces normes ouvre le champ de la certification des comptes des collectivités territoriales au moins pour les collectivités territoriales très importantes.

Le système comptable doit également permettre de gérer la trésorerie des collectivités territoriales.

LE FINANCEMENT

Décentraliser signifie créer des collectivités territoriales ou autres entités qui devront nécessairement disposer de moyens d'investissement et de fonctionnement en adéquation avec les compétences que l'État leur a transférées.

Les principales sources de financement

Elles concernent :

- Les ressources issues de la fiscalité,
- Les transferts de l'État aux collectivités territoriales pour le fonctionnement et l'investissement. Ces transferts peuvent être affectés ou non affectés,
- La gestion du domaine public,
- Les recettes provenant de la vente de produits et de prestations délivrées par les collectivités.

D'autres sources de financement peuvent être autorisées comme la possibilité d'emprunter pour financer des immobilisations ou des investissements à long terme.

La définition des besoins de financement de la décentralisation et du niveau de transfert adéquat aux collectivités territoriales constitue un enjeu déterminant pour la suite du processus de décentralisation.

Les ressources investies au niveau des collectivités territoriales concourent à l'amélioration des services publics locaux, au développement économique local et régional, autant d'éléments qui seront des leviers pour la création de richesses au niveau national et participeront à l'atteinte des objectifs définis dans les politiques nationales.

Les enjeux du financement

Le niveau de ressources à mobiliser pour asseoir le processus de décentralisation est défini par :

- L'évaluation du coût des compétences transférées,
- L'évaluation et la mesure de l'évolution du coût des compétences transférées,
- L'identification et la valorisation des biens, services, personnels à mettre à disposition,
- Le transfert des ressources liées aux transferts de compétence.

L'État garantit les ressources destinées aux collectivités territoriales dans une loi de programmation financière.

Le processus de décentralisation peut conduire à revoir la fiscalité locale et prendre en compte les potentialités des territoires : la remise à plat de la fiscalité doit permettre de mieux répartir le rendement des taxes et impôts entre collectivités. Des mécanismes de péréquation doivent être mis en place pour mieux répartir les ressources entre les collectivités dans un cadre budgétaire contraint pour l'État. Des fonds de développement peuvent être créés pour contribuer au financement du processus de décentralisation.

Le rôle du Trésor

Les services du Trésor ont pour objectif d'offrir un haut niveau de recouvrement des recettes locales et de tenir une comptabilité sincère et de qualité.

Le comptable public doit prendre en charge les titres émis par la collectivité. Il doit veiller à ce que l'imputation des recettes notamment provenant des transferts de l'État et de la fiscalité directe locale soit correcte afin de bien retracer les financements de l'État liés à la décentralisation.

Lorsque la collectivité bénéficie de fiscalité locale affectée et/ou de ressources propres, les services du Trésor doivent proposer aux redevables et usagers tous les moyens modernes de paiement : chèques, prélèvement, virement, mensualisation, paiement à distance, par carte bleue, par mobile etc. et s'attacher à réduire le numéraire. Cette offre de services doit permettre d'améliorer le civisme des redevables et citoyens.

Lorsque le redevable ou l'utilisateur ne s'acquitte pas spontanément de sa dette, les services du Trésor doivent mettre en œuvre toutes les diligences nécessaires pour recouvrer les fonds. Le système d'information du Trésor doit être performant. L'action en recouvrement forcé du Trésor sera facilitée s'il dispose de prérogatives juridiques exorbitantes du droit commun pour recouvrer la créance publique locale. La performance des services peut être mesurée à partir d'indicateurs de performance du type taux brut de recouvrement global pour une collectivité donnée et déclinés en fonction de la nature des produits.

Les services du Trésor doivent répondre aux attentes des collectivités territoriales en matière de reporting et d'outils d'aide à la décision de type info centre. Le reporting relatif à la gestion des recettes et du recouvrement des créances est important tant d'un point de vue de la performance que de l'organisation. Il peut porter sur le volume des titres émis par mois (ce qui permet d'apprécier la politique d'émission des titres, les éventuels pics d'activité et les moyens d'y remédier), le volume des encaissements par mois, les taux de recouvrement, le volume et le pourcentage des moyens de paiement utilisés par les redevables/usagers, etc.

Le partenariat est aussi un moyen d'améliorer la qualité du service rendu : il permet de fiabiliser les informations concernant les redevables/usagers transmises au comptable (référentiel tiers), de développer une politique commune des poursuites fondée sur la sélectivité en fonction des risques et des enjeux, de définir les modalités d'admission en non-valeur des créances pour lesquelles les diligences ont été menées sans succès etc.

Les services du Trésor ont également un rôle de conseil financier lorsque la collectivité peut financer ses investissements par l'emprunt. Ils peuvent apprécier la soutenabilité de la dette, réaliser des analyses financières rétrospectives ou prospectives, accompagner la collectivité dans la compréhension des caractéristiques financières du contrat de prêt.

L'OFFRE DE SERVICES DU TRESOR

Les attentes communes à toutes les collectivités territoriales :

- **La tenue et la production des comptes des collectivités territoriales**

Les services du Trésor sont des professionnels de la comptabilité : la formation initiale et continue des agents doit permettre d'acquérir les compétences attendues.

La tenue de la comptabilité doit être conforme au cadre normatif et répondre aux critères de qualité et de sincérité des comptes. Le respect des normes et des procédures est une garantie pour les collectivités.

Le rôle du Trésor ne se limite pas à tenir la comptabilité mais également à produire des états financiers lisibles pour les collectivités territoriales et le citoyen. La valorisation des comptes est un levier pour faciliter la compréhension des états financiers.

- **Le conseil comptable et financier**

Au-delà de la valorisation des comptes annuels, les services du Trésor doivent réaliser des analyses financières permettant aux collectivités de comprendre les grands équilibres financiers, d'expliquer le passé et d'appréhender le futur.

- **Le reporting**

La comptabilité est un outil d'information, de gestion et de décision. Le système d'information du comptable doit ainsi permettre la production d'outils d'aide à la décision, des tableaux de bord, des indicateurs de gestion. Les restitutions doivent être adaptées aux besoins des collectivités et facilement compréhensibles et exploitables par les ordonnateurs.

- **Le système d'information comptable**

Le système d'information est structurant dans la relation ordonnateur/comptable. Ce système peut être un progiciel de gestion intégré ou un système de gestion non intégré mais interfacé dont les échanges sont définis dans des protocoles standards. Le système comptable doit également permettre de tenir les comptabilités auxiliaires afin de limiter le nombre d'applications remettantes.

L'accessibilité de l'ordonnateur a minima en mode consultation au système comptable permet d'améliorer la circulation et les échanges d'informations entre les ordonnateurs et les comptables. Il renforce la relation de confiance entre l'ordonnateur et le comptable et donne du sens à la relation partenariale.

L'automatisation des contrôles dans le système comptable consolide le dispositif de contrôle interne permettant de s'assurer que les procédures comptables et financières sont maîtrisées.

- **Le recouvrement des recettes**

Le recouvrement des recettes est un enjeu majeur pour la trésorerie des collectivités territoriales. L'organisation des services du Trésor doit permettre d'encaisser rapidement les versements des redevables et d'engager avec célérité les poursuites en cas de défaillance de paiement.

- **La monétique**

Les services du Trésor doivent proposer aux redevables tous les moyens modernes de paiement existants dans le pays. Cette offre multi-canal donne une image moderne du Trésor, améliore le civisme des redevables en leur permettant de payer à distance et donc le recouvrement des créances publiques.

- **La dématérialisation**

La dématérialisation des chaînes comptable et financière est aussi très attendue des collectivités territoriales pour accélérer les procédures, bénéficier d'économies, et renforcer la sécurité des procédures. Le système comptable doit permettre de prendre en compte la dématérialisation des pièces comptables et justificatives assorties de la signature électronique.

- **Le partenariat**

La mise en place de partenariat est un levier pour personnaliser l'offre de services selon les attentes d'une collectivité territoriale donnée. Il intègre toutes les composantes de l'offre de service du Trésor. Il renforce et fluidifie la relation ordonnateur/comptable.

- **Le paiement des dépenses**

En matière de dépenses, les collectivités territoriales attendent des services du Trésor des délais de paiement maîtrisés afin d'éviter l'accumulation d'arriérés. A titre d'exemple, la mise en œuvre du contrôle hiérarchisé de la dépense, la dématérialisation des pièces et une organisation adaptée font partie des clés de la fluidification des circuits.

- **Trésorerie**

La gestion de trésorerie est une question cruciale notamment dans les collectivités les plus importantes qui peuvent rencontrer des difficultés. Le Trésor doit permettre de fluidifier la gestion de la trésorerie par des échanges d'information organisés, par la mise en place d'un compte unique, la possibilité de payer à juste date lorsque l'ordonnateur le demande et surtout par l'élaboration d'un plan prévisionnel de trésorerie a minima hebdomadaire en commun avec la collectivité.

Les attentes spécifiques aux collectivités les plus importantes peuvent donc porter sur un haut niveau d'expertise des services du Trésor en matière comptable, financière, juridique et fiscale.