



Union des Villes et
Communes de Wallonie
asbl



Fédération des CPAS

Vos réf.:

Nos réf.: LVD/MGO/JMR/cb/2016-008/

Votre correspondant.: Jean-Marc Rombeaux
081 24 06 54
jmr@uvcw.be

Monsieur Paul Furlan

Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville,
du Logement et de l'Énergie
Rue des Moulins de Beez, 1
5000 Beez (Namur)

Annexe: 1

Namur, le 17 février 2016

A l'attention de Monsieur Germain Daniels,
Conseiller

Monsieur le Ministre,

Concerne: Réforme du plan comptable - Proposition de l'Administration

Nous avons eu connaissance d'une note prévoyant une réforme du plan comptable. Elle reprend une série de propositions de l'Administration.

Nous sommes conscients que cette note a, à ce stade, caractère technique. Dans le même temps, nous tenons à exprimer un avis d'initiative sur celle-ci que vous trouverez en annexe à la présente.

Des commentaires reçus et de l'analyse faite à ce jour, il ressort que le document n'est pas mûr pour être adopté en l'état. Des difficultés se posent notamment pour les articles comptables.

Plus fondamentalement, l'article 1^{er} de la Loi organique des CPAS dispose que :

« *Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.* »

Dans sa version actuelle, la réforme proposée n'aide pas à mieux réaliser cette mission de base. Elle ne contribue pas significativement à la simplification administrative ou à une meilleure gestion.

Au vu des défis auxquels doivent répondre les CPAS avec des moyens étriqués (précarité accrue, exclusion du chômage, accueil de candidats réfugiés, ...), en l'état, elle ne revêt pas pour nous caractère de priorité.

Nous sommes bien entendu à votre disposition pour tout complément d'information.

En vous remerciant pour l'attention que vous accorderez à la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre haute considération.

Luc Vandormael
Président



RÉFORME DU PLAN COMPTABLE

POSITION DE LA FÉDÉRATION DES CPAS ADRESSÉE A PAUL FURLAN, MINISTRE DES POUVOIRS LOCAUX, DE LA VILLE, DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE, 17 FÉVRIER 2016

Personne de contact : Jean-Marc Rombeaux - Tél : 081 24 06 54 - mailto : jean-marc.rombeaux@ucw.be

Contenu

1. Constat général	1
2. Uniformisation du plan comptable ? Harmonisation	2
3. Suppression des différents concepts d'exercice et/ou des services	2
4. Distinction fonds de réserve et provision pour risque et charge – supprimer ou reformuler ?	3
5. Extraordinaires - engagement - imputation	4
6. Crédit fictif - Crédit à affecter ?	4
7. Transfert entre crédits budgétaires - entre fonctions	5
8. Balises d'emprunts dans le CDLD - principe et portée	6
9. Réduction des délais de paiement - ordonnancement - mandatement	6
10. Propositions d'ajout ou de suppression d'article budgétaire	7

1. **CONSTAT GÉNÉRAL**

1.1. Des commentaires reçus et de l'analyse faite à ce jour, il ressort que le document n'est pas mûr pour être adopté en l'état. Des difficultés se posent notamment pour les articles comptables.

1.2. Plus fondamentalement, l'article 1^{er} de la Loi organique des CPAS dispose que :
Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Dans sa version actuelle, la réforme proposée n'aide pas à mieux réaliser cette mission de base. Elle ne contribue pas significativement à la simplification administrative ou à une meilleure gestion.

1.3. Au vue des défis auxquels doivent répondre les CPAS avec des moyens étriqués (précarité accrue, exclusion du chômage, accueil de candidats réfugiés, ...), en l'état, elle ne revêt pas pour nous caractère de priorité.

2. UNIFORMISATION DU PLAN COMPTABLE ? HARMONISATION*Proposition de la DGO5*

L'Administration souhaiterait ultérieurement tendre vers un plan comptable uniforme pour les diverses entités (communes, CPAS, Provinces, zones de police et zones de secours).

Position de la Fédération des CPAS

2.1. Historiquement, le plan comptable des CPAS a été construit au départ de celui des communes. Il a été amendé afin de tenir compte de spécificités de métier du CPAS.

Il est possible que certaines différences entre ce plan et celui des communes n'apportent pas/plus de plus-value. Que des articles « utiles » existent au niveau communal et pas au niveau CPAS. Et vice et versa.

Dans le même temps, la différence de missions requerra toujours des différences comptables, particulièrement au niveau des fonctions. C'est d'autant plus vrai si on considère ensemble communes, CPAS, provinces, zones de police et zones de secours.

2.2. Vu notamment la spécificité des métiers, l'objectif doit dès lors être une harmonisation.

3. SUPPRESSION DES DIFFÉRENTS CONCEPTS D'EXERCICE ET/OU DES SERVICES*Proposition de la DGO5*

Supprimer les divers concepts d'exercices pour les deux services (ordinaire et extraordinaire). Il ne subsiste plus qu'un exercice global annuel qui regroupe toutes les recettes et toutes les dépenses de l'exercice.

Position de la Fédération des CPAS

3.1. La suppression de la différence entre exercices rapprocherait le compte budgétaire du compte de résultat¹. Ce genre de modification ne doit toutefois pas se faire sans réflexion et examen approfondi des conséquences (ex. liens avec comptabilisation subventions RI).

3.2. Quel sera le statut des pièces ouvertes lors de la clôture d'un exercice (droit constaté non apuré ou engagement reporté) ? Seraient-elles reprises sur un article de l'exercice en cours ?

3.3. Par ailleurs, on pourrait remplacer ordinaire et extraordinaire par « de fonctionnement » et « d'investissements ».

¹ On a tendance à présenter les résultats du compte budgétaire en se limitant à l'exercice propre – considérant souvent que les antérieurs représentent des opérations « exceptionnelles », alors que les mêmes opérations aux antérieurs se reproduisent souvent d'exercice en exercice.

4. DISTINCTION FONDS DE RÉSERVE ET PROVISION POUR RISQUE ET CHARGE – SUPPRIMER OU REFORMULER ?

<i>Proposition de la DGO5</i>	<i>Position de la Fédération des CPAS</i>
<p><i>Supprimer le concept de provisions pour risque et charge et maintien unique des fonds de réserve (conséquence du point 1), soit affectés (comme les anciennes provisions) soit non affectés.</i></p>	<p>4.1. Par définition², en comptabilité CPAS (communale) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>fonds de réserve ordinaire ou extraordinaire : permettent d'inscrire certaines recettes et dépenses au résultat global du budget. Ils peuvent être précisément affectés à couvrir certaines dépenses bien définies ou demeurer généraux sans affectation spécifique ;</i> - <i>provision pour risque et charge : la constitution de provisions pour risques et charges vise à introduire une planification de certaines dépenses à venir dans la comptabilité communale. Il doit s'agir de dépenses afférentes à un exercice futur, certaines ou du moins très probables quant à leur principe, circonscrites quant à leur nature ou leur objet mais indéterminées quant à leur montant. Elle permet le rapatriement et l'inscription des recettes nécessaires à l'exercice propre d'un budget ultérieur, dans la fonction concernée ;</i> <p>4.2. Les deux concepts se recoupent. Toutefois, la provision trouve toujours sa source dans une charge dont la nature est connue et qui est certaine ou très probable. La réserve permet notamment de faire face à un passif imprévu.</p> <p>4.3. Dans la pratique des CPAS, les provisions pour risque et charge ont notamment pour objet :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de compenser des recettes pour lesquelles il existe un risque réel que les droits constatés ne soient pas effectivement recouverts (on peut penser au remboursement de l'aide sociale, du revenu d'intégration auprès des bénéficiaires, des factures de prestations de service, ...) ; - lorsqu'un droit constaté doit être mis en non-valeur dans un exercice ultérieur, dans le budget de ce nouvel exercice, cette opération est contrebalancée par une dépense budgétaire à l'article provision pour risque et charge. <p>Les fonds de réserve ont une autre utilité. Soit ils sont généraux et visent à donner des moyens de réserve auxquels il est fait usage, notamment pour lisser le déficit du CPAS et donc celui de l'intervention communale. Soit ils sont dès leur constitution affectés à un usage prédéterminé (généralement en matière d'investissements).</p> <p>4.4. Dès lors, la suppression de ce concept n'apparaît pas pertinente dans l'état actuel des choses.</p>

² A.G.W. 5.7. 2007, art. 1, 15° portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

	<p>4.5. Plutôt que supprimer la distinction, ne faudrait-il pas mieux reformuler les notions ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>fonds de réserve ordinaire ou extraordinaire : Ils sont généraux ou affectés. Généraux, ils visent à faire face à un déficit. Affectés, ils ont dès leur constitution un usage prédéterminé, notamment en matière d'investissements.</i> - <i>provision pour risque et charge : la constitution de provisions pour risque et charge vise à introduire une planification de certaines dépenses à venir dans la comptabilité communale. Il doit s'agir de dépenses afférentes à un exercice futur, certaines ou du moins très probables quant à leur principe, circonscrites quant à leur nature ou leur objet mais indéterminées quant à leur montant.</i>
<p>5. EXTRAORDINAIRES - ENGAGEMENT - IMPUTATION</p>	
<p><i>Proposition de la DGO5</i></p> <p><i>Revoir les règles qui encadrent les procédures extraordinaires en détachant les engagements des attributions et en les faisant porter sur les imputations aux fins de coller plus avec la réalité.</i></p>	<p><i>Position de la Fédération des CPAS</i></p> <p>5.1. Sur le principe des opérations d'investissement et de patrimoine, cela peut être cohérent. L'on sera plus proche de la réalité de la comptabilité de caisse, ce qui constitue une des exigences des normes SEC.</p> <p>Une des justifications soulevées est que cela rendra de facto plus utile la notion de projet extraordinaire. C'est tout à fait exact. Dans le même temps, il conviendrait de rendre obligatoire ce projet pour les seules opérations traversant plusieurs exercices. Le projet extraordinaire n'a pas d'intérêt pour une opération unique (ex. : achat d'une machine) qui s'effectue dans un seul exercice budgétaire. Au contraire, il alourdit les modalités de l'opération et est contraire au principe de simplification administrative.</p> <p>5.2. Cette modification ne devrait-elle pas être liée à l'introduction d'un véritable budget d'investissement pluriannuel ou avec présentation d'un budget « projets extraordinaires » en parallèle ? A défaut, la vision de la situation budgétaire réelle risquerait d'être tronquée. En tous les cas, une réflexion sur les conséquences s'impose préalablement.</p>
<p>6. CRÉDIT FICTIF - CRÉDIT À AFFECTER ?</p>	
<p><i>Proposition de la DGO5</i></p> <p><i>Introduire dans le CDLD le crédit « fictif » visant à anticiper les non</i></p>	<p><i>Position de la Fédération des CPAS</i></p> <p>6.1. Le qualificatif fictif a souvent une connotation négative (ex. : domicile fictif). Ne faut-il pas mieux parler de crédit budgétaire à affecter ?</p>

<i>engagements de l'exercice.</i>	<p>6.2. La notion gagnerait à être explicitée. Vise-t-elle à contrebalancer les parties des crédits budgétaires dits de réserve ?</p> <p>6.3. Ne vaut-il pas mieux limiter les marges de réserve sur les crédits budgétaires et étendre les notions d'enveloppe? Ne risque-t-on pas de gonfler les recettes artificiellement ?</p>
7. TRANSFERT ENTRE CRÉDITS BUDGÉTAIRES - ENTRE FONCTIONS	
<p><i>Proposition de la DGO5</i></p> <p>Ce point n'est pas abordé dans la note reçue.</p>	<p><i>Position de la Fédération des CPAS</i></p> <p>7.1. La procédure de modification budgétaire est lente et lourde. Elle a un coût.</p> <p>Dans le même temps, le vote sur un budget est un acte politique.</p> <p>7.2. Il peut exister une marge au niveau d'un crédit budgétaire et une insuffisance au niveau d'un autre.</p> <p>Dans une certaine mesure, en CPAS, des transferts sont possibles via l'enveloppe budgétaire définie à l'article 91 de la loi organique.</p> <p><i>PM : c'est l'ensemble des allocations portées aux différents articles qui ont la même nature économique dans un même code fonctionnel. La nature est identifiée par les deux premiers chiffres. Durant l'exercice, le conseil peut effectuer des ajustements internes de crédits au sein d'une même enveloppe budgétaire, sans que soit dépassé le montant global initial de l'enveloppe³.</i></p> <p>7.3. Dans la comptabilité communale, en vertu de l'article 11 du RGCC :</p> <p><i>Les crédits de dépenses ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles que leur assigne le budget. Ils sont limitatifs, à l'exception de ceux relatifs à des dépenses prélevées d'office. La limitation visée à l'alinéa 2 s'applique, pour les dépenses du service ordinaire, au total des crédits portant les mêmes codes fonctionnels et économiques limités aux trois premiers chiffres du code fonctionnel et aux deux premiers chiffres du code économique.</i></p> <p>7.4. La loi organique est donc plus restrictive. Elle devrait être adaptée pour aller au moins aussi loin que l'actuel article 11 du RGCC.</p>

³ L.O., art. 91.

	7.5. Ne faut-il pas aller plus loin ? Ne peut-on autoriser de façon limitée un transfert entre fonctions à concurrence d'un pourcentage du budget global ?
8. BALISES D'EMPRUNTS DANS LE CDLD - PRINCIPE ET PORTÉE	
<i>Proposition de la DGO5</i> <i>Introduire dans le CDLD les différentes balises d'emprunts financées par le recours à l'emprunt, soit 180 euros/habitant si la commune est en équilibre ou en boni et 165 euros/habitant si la commune est en déficit. Cela renforcerait la contrainte par rapport à la circulaire budgétaire (idem pour tous les cavaliers budgétaires qu'on a créés).</i>	<i>Position de la Fédération des CPAS</i> 8.1. La commune et le CPAS se concertent afin de définir un programme d'investissement qui respecte les balises fixées pour les communes et ses entités consolidées ⁴ . La modification du CDLD concerne donc aussi les CPAS. 8.2. Si la balise est dans un Décret, son actualisation demande une procédure plus lourde. 8.3. Ne faudrait-il pas mieux prévoir dans la loi le principe des balises et leur fixation par le Ministre chaque année ? 8.4. Outre ce principe, il conviendrait que le type d'investissements visés (productifs de recettes ou non, self supporting ou non, ...) et les modalités soient clairement établies. Ces éléments devraient également être intégrés dans la loi organique des CPAS.
9. RÉDUCTION DES DÉLAIS DE PAIEMENT - ORDONNANCEMENT - MANDATEMENT⁵	
<i>Proposition de la DGO5</i> <i>Ce point, et les modifications législatives envisagées (notamment la suppression des phases</i>	<i>Position de la Fédération des CPAS</i> 9.1. Ouvrir un débat sur les délais de paiement est tout à fait pertinent. 9.2. Le système actuel est en effet trop rigide et n'est plus adapté au fonctionnement des pouvoirs locaux. Selon certains, l'ordonnancement ne sert à rien, le mandatement souvent à pas grand-chose.

⁴ C'est mentionné explicitement dans le modèle de circulaire budgétaire pour les centres publics d'action sociale proposé par la DGO5 repris en annexe à la Circulaire complémentaire du 26.11.2015 relative aux budgets pour les exercices 2015 et 2016.

⁵ L'ordonnancement peut être défini comme l'opération par laquelle le conseil ordonne la liquidation d'une somme à une personne ou entreprise nommément désignée. Le mandatement par le Directeur général consiste à établir le mandat de paiement à transmettre au receveur. Il s'agit d'une mesure d'exécution qui notifie au receveur l'obligation de payer.

<p><i>d'ordonnement et de mandatement), devront faire l'objet d'une étude plus poussée quant à leurs implications sur le terrain et quant à la responsabilité du Directeur financier et des agents communaux en général.</i></p>	<p>9.3. Dans le même temps, donc dans un souci de démocratie et de bonne gestion, il faut garder des balises. Celui qui donne l'ordre du paiement ne peut être celui qui paie.</p> <p>En Flandre, l'ordonnement est fait par le Secrétaire : l'ordonnement et le mandat ne constituent plus qu'une seule et même opération. Cette option ne risque-t-elle pas toutefois d'entrer en opposition avec l'actuelle règle de responsabilisation des mandataires en cas de rejet du Directeur financier ?</p> <p>9.4. La question devrait aussi être examinée en lien avec la question de la reddition des comptes. Ne peut-on remplacer le mandatement par une « vérification de caisse » étendue au cours de laquelle seraient examinées les opérations effectuées ?</p>
<p>10. PROPOSITIONS D'AJOUT OU DE SUPPRESSION D'ARTICLE BUDGÉTAIRE</p>	
	<p><i>Position de la Fédération des CPAS</i></p> <p>Dans le délai imparti et vu le nombre de modifications reprises, il n'a pas été possible d'examiner chacune des modifications proposées.</p> <p>Officialiser les codes économiques prévus par circulaire et pas encore par arrêté est œuvre utile dans son principe.</p> <p>Dans le même temps, une série de constats doivent être faits.</p> <p>10.1. Aides à l'emploi</p> <p>Une réforme des aides à l'emploi est en chantier. Ne faudrait-il pas attendre les résultats de cette réforme avant de toucher aux articles concernant ces aides ?</p> <p>10.2. Maisons de repos</p> <p>Suite à la réforme de l'Etat, le financement des maisons de repos est devenu régional et n'est plus fédéral.</p> <p>10.3. Emprunts contractés par des tiers et garantis par les CPAS</p> <p>Plusieurs articles ont trait à des emprunts contractés par des tiers et garantis par le CPAS.</p>

Est-ce bien conforme à la mission de base du CPAS de contracter pareil emprunt ?

En CPAS, pratiquement, nous nous demandons ce que cela peut recouvrir.

Vise-t-on un emprunt effectué par un partenaire (Chapitre XII, ASBL créée par le Centre, ...) ?

Le cas échéant, la prudence ne commande-t-elle pas que cette faculté soit dûment cadrée dans la loi ou par voie de circulaire ?

10.4. Temporalité

Certains articles ont été introduits par circulaire budgétaire à un moment donné. Il est possible que l'option prise soit à revoir vu certaines évolutions.

Par ailleurs, si des nouveaux articles comptables sont proposés, il convient de s'assurer que les anciens soient revus ou supprimés. A défaut, deux modalités d'enregistrement comptable pourraient exister, ce qui n'est pas congruent avec l'objectif d'harmonisation.

10.5. Comparaison des budgets

La modification des imputations comptables implique une forme de rupture dans la comparaison budgétaire. C'est inévitable mais cela renforce l'intérêt de prendre le temps de la réflexion.

10.6. Limitations des crédits

Sauf révision des règles relatives aux enveloppes, toute introduction de nouveaux codes implique de nouvelles limitations de crédits.
