

**Projet dégagé
par le groupe
de travail**



**LA CHARTE NATIONALE DES BONNES PRATIQUES
DE GESTION DES RECETTES
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
ET DE LEURS ETABLISSEMENTS PUBLICS**



Décembre 2010 – V2

Préambule

Parmi les mesures prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques en juin 2010, l'orientation suivante a été fixée à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) par le Gouvernement : « *Dématérialiser les échanges avec le secteur public local (renforcer la dématérialisation des pièces échangées, moderniser la chaîne de traitement des produits locaux et développer le règlement des produits locaux par carte bancaire notamment sur internet)* ».

Lors de premiers échanges entre la DGFIP et les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux le 30 juin 2010, il a été décidé de mettre en place, en septembre 2010, un groupe de travail appelé à rendre ses conclusions d'ici fin 2010 sur les possibilités de moderniser la chaîne de traitement des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Il convient de rappeler que le cadre juridique du recouvrement des produits locaux (notamment l'article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales) suppose un partenariat étroit noué entre :

- l'exécutif local ou son délégataire qui est seul compétent :
 - pour constater et liquider les recettes (article 23 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) ;
 - pour émettre et rendre exécutoire les ordres de recouvrer, appelés titres de recettes, en qualité d'ordonnateur (articles R.2342-4, R.3342-8-1 et R.4341-4 du code général des collectivités territoriales) ainsi que pour les annuler (remise gracieuse) ;
 - pour mettre en place des régisseurs de recettes traitant les encaissements de proximité ne nécessitant pas l'émission préalable d'un titre de recettes. Ces régisseurs sont placés sous le double contrôle de l'ordonnateur et du comptable (articles R.1617-1 à 18 du code général des collectivités territoriales) ;
 - pour autoriser les poursuites du comptable en l'absence de paiement spontané (article R.1617-24 du code général des collectivités territoriales) ;
 - pour préparer les admissions en non-valeur des créances irrécouvrables par l'assemblée délibérante.
- Le comptable public, appartenant au réseau de la DGFIP, qui est seul compétent :
 - pour prendre en charge, dans la comptabilité de l'organisme public créancier après l'avoir contrôlé (article 12 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique), un ordre de recouvrer transmis par l'ordonnateur (article D.1617-23 du code général des collectivités territoriales) ;
 - pour encaisser une recette pour le compte de l'organisme public créancier dont il tient la comptabilité (article 11 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) et pour accorder éventuellement des délais de paiement au débiteur ayant des difficultés financières ;
 - pour relancer les débiteurs en retard de paiement et pour engager contre eux des mesures d'exécution forcée si nécessaire et après autorisation de l'ordonnateur (article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales) ;
 - pour demander l'admission en non-valeur des créances dont il a constaté l'irrécouvrabilité (article R.1617-24 du code général des collectivités territoriales).

La qualité du partenariat noué entre ces deux acteurs de la chaîne de traitement des produits locaux est essentielle pour l'efficacité générale du recouvrement. Pour favoriser l'enrichissement de ce partenariat dans un cadre conventionnel (conventions de services comptables et financiers ou engagements partenariaux), les membres du groupe de travail ont décidé de formaliser leurs recommandations dans le cadre de la présente charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

La présente charte est ainsi le fruit d'une concertation entre la DGFIP et :

- l'Association des Maires de France (AMF) ;
- l'Assemblée des Départements de France (ADF) ;
- l'Association des Régions de France (ARF) ;
- l'Assemblée des Communautés de France (ADCF) ;
- l'Assemblée des Communautés Urbaines de France (ACUF) ;
- l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) ;
- la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM) ;
- l'Association des Petites Villes de France.

Ce groupe de travail a structuré ses travaux autour des trois segments suivants de la chaîne de traitement des produits locaux reliant les ordonnateurs locaux à leur comptable public. Pour chacun d'eux, le groupe a décidé d'approfondir les thèmes énumérés ci-dessous :

- *L'optimisation de l'amont de la chaîne : L'émission de créances à recouvrer*
 - ✓ Thème n°1 de discussion : Expérimentation de l'édition par la DGFIP des avis de sommes à payer adressés aux débiteurs de produits locaux ;
 - ✓ Thème n°2 de discussion : Amélioration de la forme des avis de sommes à payer pour en simplifier la gestion administrative et en améliorer la lisibilité pour les débiteurs ;
 - ✓ Thème n°3 de discussion : Coordination de la gestion des données informatiques relatives aux débiteurs dans les systèmes d'information de l'ordonnateur et du comptable ;
- *L'optimisation de la partie centrale de la chaîne : Le recouvrement des créances*
 - ✓ Thème n°4 de discussion : Ouverture d'accès des débiteurs aux moyens modernes de paiement (TIP, carte bancaire, prélèvement bancaire, internet avec TIPI,...) ;
 - ✓ Thème n°5 de discussion : Simplification de la gestion des créances répétitives à prélever ou non sur un compte bancaire ;
 - ✓ Thème n°6 de discussion : Harmonisation des procédures de recouvrement des différentes catégories de créances publiques (produits locaux, produits fiscaux,...) ;
 - ✓ Thème n°7 de discussion : Simplification de la gestion des autorisations des poursuites données par les ordonnateurs aux comptables ;
- *L'optimisation de l'aval de la chaîne : Le pilotage et les régularisations*
 - ✓ Thème n°8 de discussion : Pilotage transversal grâce au partage des données statistiques sur le recouvrement entre l'ordonnateur et le comptable ;
 - ✓ Thème n°9 de discussion : Simplification de l'admission en non-valeur des créances irrécouvrables ;
 - ✓ Thème n°10 de discussion : Formalisation d'une politique générale et partenariale de gestion des recettes pour chaque organisme public local.

Le plan de la présente charte reprend cette segmentation chronologique de la chaîne de traitement des produits locaux après avoir rappelé des conseils organisationnels. Elle reprend les meilleurs pratiques constatées sur le terrain en formulant des recommandations.

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| PRÉAMBULE | 3 |
| <u>1) LE RAPPEL DES ENJEUX DE L'OPTIMISATION DE LA CHAÎNE DE TRAITEMENT DES PRODUITS LOCAUX</u> | 6 |
| 1.1) La protection des intérêts financiers de l'organisme public créancier | 6 |
| 1.2) L'amélioration du service rendu à l'utilisateur | 9 |
| <u>2) LA COORDINATION ENTRE L'ORDONNATEUR ET LE COMPTABLE DANS L'ORGANISATION DE LEURS SERVICES RESPECTIFS POUR AMÉLIORER LA PERFORMANCE GLOBALE DE LA GESTION DES RECETTES</u> | 11 |
| 2.1) La réingénierie de l'ensemble de la chaîne de traitement des recettes | 11 |
| 2.2) Le contrôle interne pour maîtriser les risques de la chaîne de traitement des recettes | 13 |
| <u>3) L'OPTIMISATION DE L'AMONT DE LA CHAÎNE : LA CONSTATATION DE CRÉANCES À RECOUVRER</u> | 14 |
| 3.1) La maîtrise des informations relatives au débiteur | 14 |
| 3.2) La maîtrise de l'information fournie au débiteur | 16 |
| <u>4) L'OPTIMISATION DE LA PARTIE CENTRALE DE LA CHAÎNE : LE RECOUVREMENT DES PRODUITS LOCAUX</u> | 17 |
| 4.1) La maîtrise de l'encaissement des paiements du débiteur | 17 |
| 4.2) La maîtrise du recouvrement forcé en l'absence de paiement spontané du débiteur | 18 |
| <u>5) L'OPTIMISATION DE L'AVAL DE LA CHAÎNE : LE PILOTAGE TRANSVERSAL ET LES RÉGULARISATIONS</u> | 19 |
| 5.1) La maîtrise de la gestion des régularisations comptables | 19 |
| 5.2) L'indispensable co-pilotage par l'ordonnateur et le comptable | 20 |

1) Le rappel des enjeux de l'optimisation de la chaîne de traitement des produits locaux

1.1) La protection des intérêts financiers de l'organisme public créancier :

1.1.2) *Le coût de recouvrement des recettes doit être pris en compte pour fixer la stratégie générale de recouvrement*

Certaines études estiment que le coût de traitement standard d'une facture émise sur support papier par une entreprise est proche en moyenne de 8 à 10€ (source Arthur D. Little, 2001¹) :



Le gestionnaire public local est donc invité à se pencher sur chacun de ces centres de coûts (communs avec le comptable et à évaluer) pour essayer de les minimiser :



Par exemple, une plus grande rigueur dans la qualité des titres de recettes émis peut permettre de diminuer les coûts des services de l'ordonnateur en charge de l'accueil des usagers et du traitement de leurs contestations (manque de lisibilité des informations qui leur sont adressées), tout en accroissant le taux de paiement spontané (gains de trésorerie).

➤ **1^{er} axe d'amélioration : La dématérialisation des pièces de recettes**

Un premier vecteur de diminution des coûts moyens réside dans la dématérialisation des pièces de recettes.

Les auteurs de la présente charte figurent également parmi les partenaires nationaux du chantier de dématérialisation des échanges de pièces comptables entre ordonnateurs, comptables et chambres régionales des comptes². Par voie de convention avec son comptable public, toute collectivité territoriale et tout établissement public local dispose ainsi de diverses solutions techniques de dématérialisation des titres de recettes et des bordereaux récapitulant ces titres (article D.1617-23 du code général des collectivités territoriales et son arrêté d'application du 27 juin 2007³).

S'il utilise le protocole d'échange standard d'Hélios dans sa version 2, l'ordonnateur peut alors signer électroniquement ces pièces comptables qu'il n'a plus à transmettre sur support papier à son comptable public (source d'économie : éditions, manipulations, archivage,...).

Le comptable public est à sa disposition pour le conseiller afin de mettre en place la solution technique la mieux adaptée à ses besoins, avec l'appui éventuel d'un expert de la direction départementale ou régionale des finances publiques concernée (correspondant dématérialisation). Un chantier de dématérialisation des procédures est aussi l'occasion de mener des travaux de réingénierie pour renforcer la performance globale de la gestion administrative des recettes.

¹ Cette évaluation est cohérente avec celle effectuée par le Gartner Group aux Etats-Unis, avec un coût moyen par facture émise, hors gestion des litiges, d'environ 5€.

² Pour en savoir plus : http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/stru_nati.html

³ NOR: BCFR0750735A – JO du 11 juillet 2007

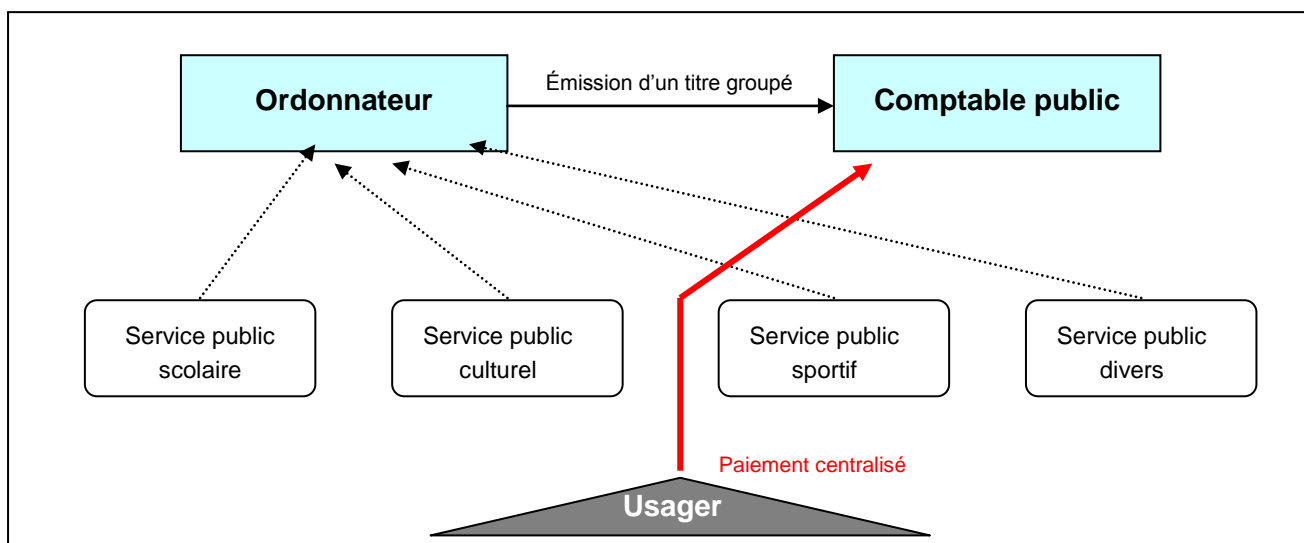
➤ **2^{ème} axe d'amélioration : L'émission de titres de recettes au-dessus du point mort financier**

Compte tenu du coût de la gestion administrative des recettes dans les services du seul ordonnateur, il apparaît contre-productif pour ce dernier d'émettre des titres de recettes dont le montant est inférieur au "point mort" financier (montant auquel ce coût administratif équivaut au montant du titre).

C'est pour cette raison que « les créances non fiscales des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi que celles des établissements publics de santé, à l'exception des droits au comptant, ne sont mises en recouvrement que lorsqu'elles atteignent un seuil fixé par décret » (article L.1611-5 du code général des collectivités territoriales). Ce seuil est fixé à 5 euros par l'article D.1611-1 du même code.

Pour autant, suivant son organisation interne, le "point mort" financier d'un organisme public peut se trouver au-dessus de ce seuil réglementaire. Dans cette hypothèse, celui-ci aura intérêt financièrement à ne pas émettre de titre d'un montant inférieur à son "point mort" financier.

Pour atteindre ce seuil critique, il est recommandé aux services ordonnateurs de regrouper les créances dues par un même débiteur avant d'émettre un titre unique à son égard. Certaines collectivités recourent ainsi au concept de "compte famille" totalisant toutes les prestations payantes dont bénéficie une famille donnée en lui permettant de les gérer en ligne (repas à la cantine scolaire, accès à différents services culturels et sportifs, transports,...) ⁴.



Différents éditeurs de logiciels commercialisent des systèmes de facturation paramétrables de manière à adapter le traitement aux multiples cas envisageables (pré et post-facturation, pré et post-paiement par rapport à l'exécution de la prestation,...). Ils permettent de regrouper des facturations relatives aux différents membres d'une même famille consommant des prestations diversifiées, à des tarifs différents sur une même période de facturation et pouvant prendre en compte un quotient familial. Ils permettent de programmer l'envoi des factures et des relances par des régisseurs, des notifications aux parents ou auprès des responsables de services publics, par courrier papier ou électronique. Ces applications sont le plus souvent interfacées avec l'application Hélios de l'ordonnateur (respect des protocoles d'échange).

⁴ A titre d'illustration, la Carte de Vie Quotidienne (CVQ) diffusée par la Communauté de communes de Parthenay : <http://web.cc-parthenay.fr/cvq/cvq/Pages/accueil.aspx>

La réingénierie des procédures de facturation, accompagnant ces outils informatiques, remet l'utilisateur-débiteur au centre de l'organisation de l'organisme public créancier en offrant une qualité de services accrue au premier. Elle s'appuie sur des solutions monétiques innovantes : rechargement en ligne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 de la carte d'accès aux divers services publics locaux, rechargement sur des bornes automatiques dans les zones d'accueil,... L'ordonnateur peut solliciter les conseils du comptable public afin de mettre en place la solution technique la mieux adaptée à ses besoins, avec l'appui éventuel d'un expert de la direction départementale ou régionale des finances publiques concernée (correspondant monétique).

➤ **3^{ème} axe d'amélioration : La diminution du point mort financier de gestion des recettes en recourant à des régisseurs de recettes**

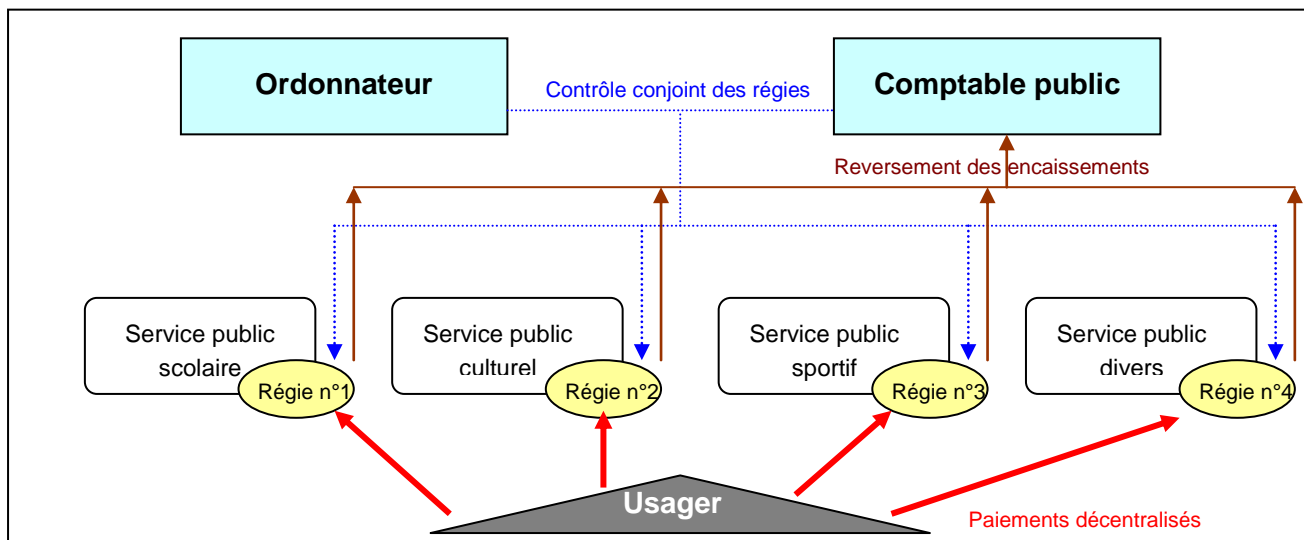
Des agents d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local peuvent être nommés régisseurs de recettes pour opérer certains encaissements pour le compte du comptable public (article 18 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la Comptabilité publique, articles R.1617-1 à 18 du code général des collectivités territoriales). Les règles d'institution et de fonctionnement de telles régies sont détaillées par l'instruction de la DGFIP n°06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local ⁵.

L'encaissement par un régisseur offre des avantages, notamment pour l'utilisateur, par rapport à l'encaissement par le comptable public au moyen de l'émission d'un titre de recettes :

- Seul un régisseur peut encaisser des "droits au comptant" comme n'importe quel commerçant. Le régisseur encaisse les droits à payer par les usagers contre remise immédiate soit de tickets ou formules assimilées, soit contre délivrance d'un bien ou d'une prestation de service à l'utilisateur ⁶. Autrement dit, ce dernier est obligé de payer préalablement pour obtenir ce bien ou cette prestation (taux de recouvrement de 100%). Au contraire, dans le cas de l'émission d'un titre de recettes, l'utilisateur a déjà bénéficié du bien ou du service concerné avant d'être invité à payer (risque de défaut de recouvrement) ;
- Le régisseur peut encaisser des "droits constatés" plus facilement que le comptable public. Il incombe au service liquidateur de l'ordonnateur de constater les droits de l'organisme public créancier, de déterminer le montant de la créance et d'établir un décompte au vu duquel le régisseur perçoit la somme due. Le régisseur n'est alors chargé ni de liquider, ni de vérifier la liquidation faite par l'ordonnateur. Il reçoit du service liquidateur l'indication, sous des formes diverses, des sommes à recouvrer. Implanté au cœur même des zones d'accueil fréquentées par les usagers et doté de moyens d'encaissement diversifiés (numéraire, chèque, carte bancaire, Monéo, prélèvement, virement et autres moyens de paiement), il est plus facilement accessible (encaissement plus rapide).
- Les procédures d'encaissement des régisseurs sont largement décentralisées et sont donc plus rapides (pas de chaîne préalable d'émission des titres de recettes au sein des différents services concernés de l'ordonnateur). Elles permettent donc d'abaisser le point mort financier de gestion des recettes et d'accroître les chances de recouvrement (plus la demande de paiement adressée au débiteur est proche du fait générateur de la créance, plus le taux moyen de recouvrement est important).

⁵ Téléchargeable sur internet : http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/budg_coll/regi_avan.html

⁶ Exemples de régies : bibliothèque (encaissement des droits relatifs aux prêts de livres) , piscine (encaissement des droits d'entrée), droits de stationnement sur la voie publique, de droits de place sur les foires et marchés, d'activités périscolaires (restauration scolaire, garderie du soir et du mercredi, études surveillées, colonies de vacances), d'encaissements de loyers (HLM ;...), de droits d'entrée dans les musées, les théâtres, les spectacles,...



1.2) L'amélioration du service rendu à l'utilisateur :

- **4^{ème} axe d'amélioration : La rapidité et la clarté de la demande de paiement adressée à l'utilisateur**

En dehors du cas d'encaissement des recettes par un régisseur, la collectivité territoriale ou l'établissement public local doit veiller à la célérité de l'émission du titre de recettes. D'un point de vue statistique, il est souvent constaté une corrélation entre le taux d'impayés et la longueur du délai d'émission des titres de recettes.

L'organisme public créancier doit également être rigoureux sur la qualité des titres de recettes qu'il émet. A défaut de précision et de lisibilité des informations données à l'utilisateur dans l'avis des sommes à payer qui lui est adressé, celui-ci est contraint de contacter les services de l'ordonnateur et/ou du comptable pour obtenir des précisions qu'il exige avant de payer. Les taux de recouvrement spontané sont ainsi corrélés également à la qualité des titres émis par les services de l'ordonnateur.

- **5^{ème} axe d'amélioration : La volonté d'organiser la chaîne des recettes autour de l'utilisateur en la rendant transparente à ses yeux**

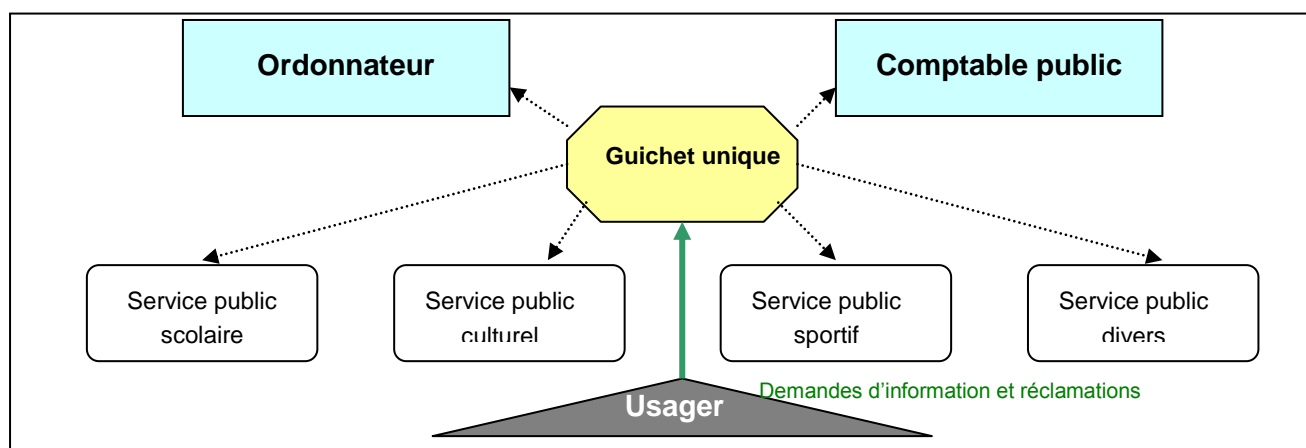
Le partage des compétences respectives de l'ordonnateur et du comptable public n'est pas toujours maîtrisé par le débiteur. L'organisation interne de l'organisme public créancier (services liquidateurs, financiers,...) l'est encore moins en général. Une logique de "guichet unique"⁷ permettrait de simplifier les démarches de l'utilisateur pour des procédures :

- relevant de l'ordonnateur : demande de renseignement sur le titre de recettes, contestation de la validité de ce dernier, demande d'annulation ou de réduction de la créance pour différents motifs (remise gracieuse) ;
- relevant du comptable : demande de délais de paiement pour difficultés financières, contestation des actions de recouvrement forcé.

Les informations portées sur l'avis des sommes à payer adressé au débiteur doivent lui permettre de s'orienter entre les différents services qu'il peut contacter suivant la nature de sa demande. Le site internet de l'organisme public créancier et son service d'accueil en mairie, hôtel du

⁷ A titre d'illustration, le guide du guichet unique de la ville de Clichy-la-Garenne est téléchargeable sur internet : http://www.ville-clichy.fr/images/upload/portfolio_img/guichet_unique.pdf

département ou de région doivent aussi faciliter cette orientation (mise au point de guides des agents d'accueil, formation conjointe de ces derniers,...).



L'ordonnateur et le comptable peuvent convenir ensemble, même si le contexte local ne se prête pas à la création d'un guichet physiquement unique (éloignement géographique,...), d'un dispositif de réception de toute demande par les services de l'un ou de l'autre, avec renvoi ensuite vers le service compétent sans que l'utilisateur n'ait à faire de démarche supplémentaire (par exemple, quand ce dernier veut à la fois solliciter des délais de paiement et obtenir des renseignements complémentaires sur la liquidation d'une créance lors d'une même démarche).

➤ **6^{ème} axe d'amélioration : L'offre d'une palette de moyens de paiement suffisamment large pour favoriser les paiements spontanés**

L'un des leviers permettant d'accroître le taux de paiement spontané consiste à offrir aux débiteurs de produits locaux une palette de moyens de paiement adaptée à leurs besoins. Plus la démarche de paiement sera simplifiée, plus le taux de recouvrement amiable sera important. Il convient ainsi de favoriser l'usage de moyens de paiement ne nécessitant pas l'envoi d'un chèque. Pour les créances répétitives justifiant la charge de gestion d'un fichier des débiteurs prélevés, le recours au prélèvement automatique sur le compte bancaire du débiteur offre le plus de garanties pour le créancier et comporte le moins de coûts de gestion des encaissements (automatisation).

Entre 2007 et 2009, le nombre d'encaissements dématérialisés de produits locaux (moyens automatisés, hors chèques et numéraire) est passé de 29 à 42 millions d'opérations. Le développement de l'usage de la carte bancaire est particulièrement dynamique, notamment pour le règlement de créances locales de faible montant. La progression du prélèvement, qui concerne généralement des opérations de montant plus élevé⁸ a été également en forte progression en 2009.

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | Taux de progression 2007/2009 | |
|----------------|--|-----------------|--|-----------------|--|-----------------|--------------------------------|----------|
| | Nb de paiements dématérialisés (en millions) | Montant (en M€) | Nb de paiements dématérialisés (en millions) | Montant (en M€) | Nb de paiements dématérialisés (en millions) | Montant (en M€) | Nb de paiements dématérialisés | Montant |
| TIP | 2,30 | 398 | 2,46 | 423 | 2,67 | 468 | + 16,08% | + 17,59% |
| Prélèvement | 13,00 | 2306 | 14,96 | 2 593 | 17,05 | 2 945 | + 31,15% | + 27,71% |
| Carte bancaire | 14,20 | 411 | 18,30 | 514 | 22,22 | 607 | + 56,47% | + 47,69% |

Il demeure toutefois un potentiel de développement pour l'équipement des régies de recettes en terminaux de paiement électronique (TPE) qui permettent la paiement par la carte bancaire.

⁸ Montant moyen d'un paiement : 27,30 € par carte bancaire, 172,72 € par prélèvement et 175,00 € par TIP.

| | Périscolaire | Eau et assainissement | Ordures ménagères | Hébergement | TOTAL |
|---|--------------|-----------------------|-------------------|-------------|--------|
| Potentiel recensé | 15 300 | 3 811 | 1 513 | 2 564 | 23 188 |
| Sites équipés au 31/12/2008 | 3 057 | 1 130 | 303 | 265 | 4 755 |
| Taux de couverture au 31/12/2008 | 19,98% | 29,65% | 20,03% | 10,34% | 20,51% |
| Sites équipés au 31/12/2009 | 3 625 | 1 342 | 366 | 452 | 5 785 |
| Taux de couverture au 31/12/2009 | 23,69% | 35,21% | 24,19% | 17,63% | 24,95% |
| Taux de progression d'équipement par secteur entre le 31/12/2008 et le 31/12/2009 | 19% | 19% | 21% | 71% | 22% |

La part du chèque dans le total des encaissements du secteur public local, si elle diminue régulièrement, reste cependant encore majoritaire. Or, il s'agit là du moyen de paiement engendrant le plus de coût d'encaissement.

| Moyen de paiement | 2008 | | 2009 | |
|--|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
| | Nombre | Part | Nombre | Part |
| Prélèvement | 14 958 767 | 13,77% | 17 051 518 | 15,04% |
| TIP | 2 463 672 | 2,27% | 2 674 074 | 2,36% |
| Carte bancaire | 18 302 882 | 16,84% | 22 228 088 | 19,61% |
| Chèque traité en centre d'encaissement (*) | 4 538 279 | 4,18% | 4 538 279 | 4,00% |
| Chèque traité en trésorerie | 68 392 927 | 62,94% | 66 874 963 | 58,99% |
| Total | 108 656 527 | 100% | 113 366 922 | 100% |

(*) Chiffres 2009 non disponibles

Le comptable public est à la disposition de l'ordonnateur pour convenir ensemble d'une stratégie de promotion des moyens automatisés de paiement, tenant compte de leurs coûts respectifs (commissions interbancaires), avec l'appui éventuel d'un expert de la direction départementale ou régionale des finances publiques concernée (correspondant monétaire). Parmi les solutions ainsi proposées aux organismes publics locaux, figure le dispositif TIPI de paiement par carte bancaire via internet permettant d'enrichir l'interactivité de leurs propres sites web.

2) La coordination entre l'ordonnateur et le comptable dans l'organisation de leurs services respectifs pour améliorer la performance globale de la gestion des recettes

La présente partie de la charte traite de la méthodologie recommandée pour améliorer l'organisation générale de la chaîne de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Les recommandations au fond, sur chaque segment de cette chaîne, sont abordées dans les parties suivantes de la charte.

2.1) La réingénierie de la chaîne de traitement des recettes de bout en bout :

- **7^{ème} axe d'amélioration : La possibilité d'audits conjoints pour dégager un bilan partagé de l'existant**

La direction départementale ou régionale des finances publiques est en mesure d'auditer des chaînes administratives et de formuler des recommandations⁹. L'ordonnateur et le comptable peuvent arrêter ensemble, après avis favorable du directeur départemental ou régional des finances publiques, une lettre de mission adressée à une équipe mixte d'auditeurs pour leur demander de contrôler, par exemple¹⁰ :

⁹ A titre d'illustration : « *Audit de la chaîne de recettes du Centre hospitalier sud francilien (pôle d'audit de l'Essonne)* », Catherine CABIOCH, Emeric DEMIGNE, Joël BOUFFIES, Samuel PRATMARTY (Revue du Trésor de novembre 2008).

¹⁰ A titre d'illustration, ce périmètre a été retenu pour l'audit partenarial du processus des recettes de la Ville de Montpellier réalisé en 2010 sur la base d'une lettre de mission commune du Maire de cette ville et de la Directrice régionale des finances publiques de Languedoc-Roussillon.

- Les conditions d'émission des titres de recettes et de leur recouvrement ;
- L'efficacité des échanges entre leurs systèmes d'information respectifs et les possibilités de dématérialisation des documents manipulés ;
- L'adéquation de l'offre monétique faite aux débiteurs ;
- L'organisation générale et l'efficacité des régies de recettes ;
- L'efficacité de la gestion des renseignements nécessaires au recouvrement ;
- Les conditions de gestion des autorisations des poursuites et des admissions en non-valeur des titres irrécouvrables ;
- La gestion de la TVA éventuellement facturée aux débiteurs (services publics industriels et commerciaux).

Outre des échanges avec les agents opérationnels et leur encadrement, l'évaluation d'une chaîne de recettes peut s'appuyer sur les trois outils suivants :

- un diagnostic macro-organisationnel (matrice des forces, faiblesses, menaces et opportunités apparentes) ;
- une étude permettant de comparer l'organisme public audité avec d'autres organismes publics comparables (benchmarking), sur les questions du pilotage, des ressources humaines, de l'organisation, de la communication et des relations avec les débiteurs ;
- une cartographie des risques internes à la chaîne de recettes.

L'ordonnateur et le comptable peuvent s'appuyer sur le rapport d'audit pour prendre ensuite des décisions éclairées d'optimisation de leur organisation et de leurs procédures.

➤ **8^{ème} axe d'amélioration : L'indispensable formalisation des choix coordonnés de l'ordonnateur et du comptable**

L'efficacité globale de la chaîne de gestion des recettes d'un organisme public local suppose la meilleure coordination possible des choix organisationnels et procéduraux effectués respectivement par l'ordonnateur et le comptable. Il est dans l'intérêt de tous qu'ils formalisent ensemble leurs choix pour s'assurer de leur bonne articulation.

Les comptables publics proposent aux ordonnateurs de formaliser leurs axes de partenariat dans une convention couvrant les besoins d'optimisation des chaînes de recettes, de dépenses et de tenue des comptes. Ces conventions portent le nom de :

- conventions de services comptables et financiers pour les organismes publics locaux ayant la plus grande taille (CSCF) ;
- engagements partenariaux pour les autres organismes publics locaux.

Ces conventions comportent les engagements respectifs des deux parties, notamment en matière de gestion des produits locaux.

Le déploiement de cette démarche partenariale suppose une forte mobilisation tant de l'ordonnateur que du comptable pour décloisonner leurs services. En effet, ils doivent non seulement dégager ensemble des choix organisationnels et procéduraux partagés, mais aussi les faire pleinement partager par leurs collaborateurs concernés.

La formalisation d'une convention permet à l'ordonnateur et au comptable d'agir dans la durée en se fixant des orientations élaborées en commun en fonction de chaque contexte local et de leurs priorités.

2.2) Le contrôle interne pour maîtriser les risques de la chaîne de traitement des recettes :

➤ 9^{ème} axe d'amélioration : L'approfondissement du contrôle interne de la chaîne des recettes

L'encadrement s'appuie notamment sur le contrôle interne pour maîtriser les risques liés aux traitements de leurs collaborateurs.

Le contrôle interne est un ensemble de dispositifs ou processus organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les agents opérationnels de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leur activité en vue de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de leurs objectifs.

Afin de définir un dispositif de contrôle interne performant, tout organisme public local doit mettre en place des systèmes de recensement, d'évaluation et de hiérarchisation des risques en les adaptant à la nature et au volume de ses opérations. Il doit réexaminer régulièrement les risques et son dispositif de contrôle interne afin d'en vérifier la pertinence au regard de l'évolution de l'activité et de l'environnement. Les risques doivent être nécessairement hiérarchisés en fonction de la probabilité de leur survenance et de leur impact potentiel, afin que leur couverture par le dispositif de contrôle interne ne soit pas disproportionnée en termes de coûts. Trois principes de base permettent de décrire le dispositif de contrôle interne : les principes d'organisation, de documentation et de traçabilité.

1/ L'organisation de la fonction comptable doit être conçue dans un but de maîtrise de cette activité et ne doit pas être issue de contraintes conjoncturelles. Elle doit être adaptée aux objectifs de maîtrise des risques et adaptable aux évolutions de son environnement. L'information comptable, dont dépendent l'enregistrement chronologique et rapide en comptabilité des créances et l'établissement des documents comptables, doit être fluide. La constitution d'un organigramme fonctionnel garantit l'efficacité de cette organisation s'appuyant sur une séparation des tâches permettant des contrôles mutuels.

2/ Les procédures doivent être décrites et établies sur support papier ou numérique (y compris les documents à utiliser), afin de mettre à la disposition des agents opérationnels une documentation claire, formalisée et à jour à tous les niveaux des procédures comptables (cf. guide du contrôle interne comptable et financier dans le secteur public local, diffusé dans son réseau par la DGFIP fin 2010). La pertinence pour un ordonnateur de formaliser un guide des procédures repose sur son caractère opérationnel (diagrammes de circulation de l'information, fiches de procédure détaillant les opérations figurant dans ce diagramme, fiches d'écritures et de contrôles comptables, guide d'utilisateur du logiciel utilisé).

3/ La réalisation des opérations comptables donne lieu à traçabilité sur support papier ou dans un système d'information. Celle-ci repose sur un système de preuves et peut être graduée en fonction des risques. Elle constitue le support de la piste d'audit permettant de remonter toutes les étapes préalables à partir d'un enregistrement comptable final en identifiant précisément les différents intervenants sur toute la chaîne. En définitive, le contrôle interne permet à l'ordonnateur et aux comptables d'avoir confiance dans l'information comptable produite par leurs services respectifs.

Le contrôle interne de l'ordonnateur et celui du comptable doivent être coordonnés pour leur permettre de s'assurer ensemble que les comptes donnent une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'organisme public dont ils partagent la fonction comptable. Le comptable peut apporter son appui à l'ordonnateur pour l'aider à déterminer son dispositif de contrôle interne de la chaîne des recettes (exhaustivité des créances mises en recouvrement, exactitude de leur liquidation, rapidité d'émission des titres,...).

➤ **10^{ème} axe d'amélioration : La fiabilisation du suivi comptable des recettes**

La comptabilité est à la fois un instrument de contrôle et de pilotage de la chaîne des recettes à la disposition de l'encadrement. Si le comptable public tient la comptabilité de chaque organisme public local, ses écritures sont la résultante de décisions prises par l'ordonnateur qui détient le pouvoir de gestion. La coordination de leur action est donc indispensable :

- Pour identifier les dysfonctionnements qui sont parfois constatés et les résoudre par la mise en place des procédures les plus performantes possibles ;
- Pour améliorer les contrôles permettant de fiabiliser les enregistrements comptables ;
- Pour tirer le meilleur profit des procédures et des outils modernes de gestion ;
- Pour formaliser des objectifs à atteindre ensemble, dans la durée ;
- Et ainsi pour produire des états financiers de qualité (état des restes à recouvrer, état des produits rattachés à l'exercice précédent,...).

L'efficacité suppose qu'ils arrêtent ensemble un plan d'action définissant les objectifs de fiabilisation des comptes et les actions à entreprendre à cette fin : contenu, modalités, calendrier, acteurs, désignation du (des) responsable (s) de la conduite de l'action. Ce plan d'action prend place au sein d'une convention décrite supra ¹¹. Il convient d'entendre par "*fiabilisation*", toute action, autorisée par la réglementation budgétaire et comptable en vigueur, qui accroît la régularité et la sincérité des comptes ainsi que la fidélité de l'image du résultat de la gestion, du patrimoine et de la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ¹².

3) L'optimisation de l'amont de la chaîne : La constatation de créances à recouvrer

La présente partie de la charte traite de la phase préparatoire au recouvrement des produits locaux qui est essentielle pour l'efficacité globale de la chaîne de gestion des recettes.

3.1) La maîtrise des informations relatives au débiteur :

➤ **11^{ème} axe d'amélioration : La tenue d'un fichier des débiteurs**

L'efficacité de l'action de recouvrement commence par une maîtrise des informations relatives aux débiteurs qui sont parfois dispersées au sein des services de l'organisme public créancier (cf. notion de "compte famille" abordée supra). L'émission de titres de recettes au fil de l'eau, sans souci de consolidation des créances multiples d'un même débiteur, conduit à des pertes d'efficacité et à des incompréhensions de ce dernier.

Pour sa part, le comptable public n'est pas en mesure de totaliser les divers titres dus par un même débiteur en l'absence d'éléments d'identification appropriés fournis par l'ordonnateur (dispersion et augmentation du coût et des délais des actions de recouvrement). Dans un environnement informatisé, le moindre écart de saisie des caractères alphanumériques du nom, prénom et adresse du débiteur par les services de l'ordonnateur empêche toute consolidation automatique dans l'application Hélios du comptable. Il convient donc que l'ordonnateur donne à ses services des consignes précises d'enregistrement informatique de ses données en concertation avec son comptable public.

¹¹ A titre d'illustration, la convention de services comptable et financier conclue avec la Ville de Bordeaux en 2008 : http://www.bordeaux.fr/ebx/ShowBinary/BEA%20Repository/flip/fr/groupePiecesJointes/12931/1/pieceJointeSpec/33846/f/ile/20080717_326_finances.pdf

¹² Cf. Second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Pour l'identification des débiteurs, l'application Hélios est juridiquement autorisée (article 2 de l'arrêté du 3 août 2005 portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé HELIOS, NOR BUDR0507073A, JO du 15/09/2005¹³) à enregistrer :

- un numéro interne HELIOS, les adresses et, de façon facultative, numéros de téléphone, adresse électronique ;
- les coordonnées bancaires ;
- en ce qui concerne les personnes physiques : la nature juridique, la civilité, le nom, le prénom et la date de naissance ;
- en ce qui concerne les personnes morales : la catégorie, la raison sociale, la nature juridique, le numéro SIRET ou FINESS pour les hôpitaux et enfin les code pays, APE et PME.

Pour automatiser les tâches de gestion du fichier des débiteurs, tant dans l'application de l'ordonnateur que dans celle du comptable public, il est fortement recommandé de recourir à des identifiants :

- Pour les personnes morales de droit public ou de droit privé : le numéro SIRET (Système d'Identification du Répertoire des ETablissements) à 14 chiffres est préconisé¹⁴. Il s'agit d'un identifiant géographique attribué par l'INSEE ;
- Pour les personnes physiques : la date de naissance, combinée au nom, prénom et adresse, permet de les identifier de manière suffisamment fiable pour les besoins du recouvrement.

L'ordonnateur et le comptable sont invités à définir ensemble un dispositif de mise à jour de leurs fichiers respectifs des débiteurs pour leur permettre de s'échanger, quasiment en temps réel, les informations dont ils ont chacun connaissance de leur côté (changements d'adresse du débiteur,...).

➤ **12^{ème} axe d'amélioration : La prévision des créances à venir**

La programmation des créances doit être aussi rigoureuse que le suivi des débiteurs. Les deux doivent être parfaitement articulés, dans les systèmes d'information, de manière à permettre notamment une gestion efficace des créances faisant l'objet d'un prélèvement automatique sur le compte bancaire du débiteur (gestion des autorisations de prélèvement données par les débiteurs).

Le fichier des créances dans l'application Hélios du comptable correspond aux titres de recettes émis par l'ordonnateur. Il est souhaitable que l'application informatique de ce dernier permette de gérer le stock de créances à recouvrer au cours d'un exercice donné afin de pouvoir déterminer à tout moment le solde des créances devant encore faire l'objet d'une émission de titres de recettes par l'ordonnateur. Cette même application doit permettre également de s'assurer de la rapidité de l'émission du titre de recettes par rapport au fait générateur de la créance.

¹³ Extrait de l'article 1^{er} du même arrêté : « L'application HELIOS gère notamment le budget, la comptabilité, le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses, le suivi de l'actif, la gestion de la dette et des comptes de tiers (personnes physiques et personnes morales, de droit public et de droit privé). Le compte de tiers est créé afin de rattacher au même tiers les pièces comptables de dettes et de créances et de donner une vue consolidée de sa situation envers une collectivité et envers le poste comptable de rattachement. Chaque compte regroupe le minimum d'informations génériques qui permettent de caractériser le tiers. L'application ne permet pas d'agréger les informations relatives à un tiers à un niveau supérieur au poste comptable. L'application est alimentée lors des opérations de prise en charge par les informations transmises par les ordonnateurs ; elle est enrichie par le comptable, puis ouverte en consultation aux ordonnateurs pour les seuls budgets et collectivités dont ils sont responsables ».

¹⁴ Pour trouver un numéro SIRET, plusieurs solutions existent dont :

- l'avis de situation officiel au Répertoire [SIRENE](#) de l'Insee
- le service payant officiel de fourniture de fichiers extraits du Répertoire SIRENE : [SIRENE@BASE DE DONNÉES](#)
- le service payant de recherche par raison sociale ou Siret sur 7 million d'entreprises (affichage SIREN/SIRET, nom de la société et Etat) : [service EasySiret de CARTEGIE](#)
- le service gratuit de recherche sur 1.9 million d'entreprises (affichage complet du SIREN/SIRET et/ou le nom de la société) : [Kompass.fr](#)
- le service gratuit de recherche sur plus de 3 millions d'entreprises (affichage du SIREN/SIRET du nom de la société des noms des dirigeants et des comptes de la société) : [Societe.com](#)
- le service gratuit de recherche sur plus de 6 millions d'entreprises (affichage du SIREN/SIRET, noms et enseignes des sociétés, dirigeants, établissements, derniers chiffres financiers, procédures collectives et scoring) : [Score3.fr](#)
- le service payant de recherche automatique de Siret sur de gros volumes de données (siretisation) : [Datalgo.fr](#)

L'accès du comptable à ces informations relatives au stock de créances doit être facilité par l'ordonnateur de manière à ce qu'ils conviennent ensemble du rythme optimal d'émission des titres en lissant cette charge de travail tout au long de l'exercice afin d'éviter les goulets d'étranglement.

3.2) La maîtrise de l'information fournie au débiteur :

➤ **13^{ème} axe d'amélioration : La qualité de la forme de l'information préalable du débiteur**

Dès que le comptable public a pris en charge en comptabilité les titres de recettes transmis par l'ordonnateur, un avis des sommes à payer est remis par le prestataire postal au domicile du débiteur. La forme de ce document doit permettre au débiteur de comprendre sans difficulté le motif de cette demande de paiement (lisibilité de l'objet et de la liquidation de la créance) et les modalités à suivre pour qu'il se libère de sa dette (moyens de paiement utilisables et coordonnées du comptable destinataire de ceux-ci). L'annexe n°1 de la présente charte définit un modèle d'avis des sommes à payer à utiliser (les proportions précises et la mise en page sont communiquées à tout éditeur concerné de logiciel par les services de la DGFIP).

➤ **14^{ème} axe d'amélioration : La qualité du fond de l'information préalable du débiteur**

L'efficacité et la sécurité juridique du recouvrement des produits locaux supposent le respect par les ordonnateurs de certaines règles de formalisation des titres de recettes qu'ils adressent aux comptables publics. L'outil Xémélios contribuera aux contrôles des ordonnateurs en ce domaine. Selon la catégorie d'organisme public local, ils se reporteront aux règles définies par les instructions budgétaires et comptables applicables aux communes et établissements communaux (M14¹⁵), aux départements et établissements départementaux (M52¹⁶), aux régions et établissements régionaux (M71¹⁷) et autres organismes publics locaux¹⁸. Chaque titre de recettes doit ainsi comporter les informations suivantes :

- l'indication précise de la nature de la créance ;
- la référence aux textes et/ou au fait générateur sur lesquels est fondée l'existence de la créance ;
- les bases de la liquidation de la créance de manière à permettre au comptable de la vérifier ;
- l'imputation budgétaire et comptable à donner à la recette ;
- le montant de la somme à recouvrer ;
- la désignation précise et complète du débiteur et de son adresse ;
- si des intérêts sont exigibles, il est nécessaire de viser le texte ou la convention sur lequel est fondée cette exigence et d'indiquer le taux et la date à partir de laquelle ils courent ;
- en application de l'article 4 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, « *les nom, prénoms et qualité de la personne qui a émis le titre* » (2^{ème} alinéa du 4^o de l'article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales) ;
- enfin, la date à laquelle le titre est émis et rendu exécutoire par l'ordonnateur.

En vertu du 6^o de l'article 3 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution et de l'article L252 A du livre des procédures fiscale, un titre de recette n'est pas qu'une pièce comptable demandant au comptable de recouvrer une créance, il est aussi une décision de l'ordonnateur donnant force exécutoire à la créance (possibilité d'exécution forcée sans autorisation préalable d'un juge).

¹⁵ Téléchargeable sur internet : http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_loca/m14_1er.html

¹⁶ Téléchargeable sur internet : http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_loca/mode_autr/comp_depa_2.html

¹⁷ Téléchargeable sur internet : http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_loca/mode_autr/comp_regi.html

¹⁸ Téléchargeable sur internet : http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_loca/mode_autr.html

Cette force juridique particulière du titre de recette suppose d'être rigoureux dans ses mentions obligatoires portées à la connaissance du débiteur :

- La mention obligatoire du nom, prénom et qualité de l'émetteur du titre de recettes (cf. article 4 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) ;
- La mention obligatoire de la liquidation de la créance (cf. Conseil d'Etat, 11 janvier 2006, Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture, req. n°272216) ;
- La mention obligatoire des voies de recours (cf. Cour administrative d'appel de Marseille, 7 avril 2008, Assistance publique des hôpitaux de Marseille c/ Société Onyx, req. n°05MA01046).

Pour pouvoir être produit au débiteur ou au juge en cas de contestation, un exemplaire des titres de recettes et des bordereaux les récapitulant est archivé par l'ordonnateur pendant une durée de 10 ans (cf. circulaire n°DAF/DPACI/RES/2009/018 du 28 août 2009 de la Direction générale des collectivités locales et de la Direction des archives de France relative aux archives des collectivités territoriales). Un défaut d'archivage de ces pièces ou de mentions obligatoires sur celles-ci fragiliserait donc la sécurité juridique du recouvrement.

4) L'optimisation de la partie centrale de la chaîne : Le recouvrement des produits locaux

La présente partie de la charte traite du recouvrement des produits locaux stricto sensu. Si l'article 11 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 donne compétence exclusive au comptable public en ce domaine, l'appui des services de l'ordonnateur est malgré tout indispensable.

4.1) La maîtrise de l'encaissement des paiements du débiteur :

➤ 15^{ème} axe d'amélioration : La rapidité et la régularité de l'émission des titres de recettes

Comme indiqué précédemment, la rapidité et la régularité de préparation des titres de recettes par les services de l'ordonnateur sont essentielles pour l'efficacité globale de la chaîne de gestion des recettes.

Il est recommandé à l'ordonnateur et au comptable de partager un tableau de bord permettant de prendre des décisions éclairées et coordonnées en suivant notamment les indicateurs suivants :

- Evolution du stock de créances devant faire l'objet d'une émission de titres de recettes ;
- Délai d'émission des titres à compter de leur fait générateur ;
- Taux d'annulation ou de correction des titres de recettes avec présentation par motif ;
- Taux de retour des avis de sommes à payer non distribués par le prestataire postal pour cause de changement d'adresse ;
- Taux de contestation devant l'ordonnateur et devant le juge ;
- Taux de remise gracieuse des titres de recettes.

➤ 16^{ème} axe d'amélioration : La simplification des démarches du débiteur

Pour assurer une parfaite information du débiteur et limiter les démarches de ce dernier pour obtenir des renseignements, ce qui retarde d'autant son paiement, il convient que l'avis des sommes à payer qui lui est adressé mentionne également de façon suffisamment simple et explicite :

- Les coordonnées de l'organisme public créancier chargé d'examiner les éventuels recours du débiteur contestant le bien-fondé de la créance (1er alinéa du 2° de l'article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales) et ses demandes de remise gracieuse de la dette : adresse, horaires d'ouverture au public, numéro de téléphone,...

- Les coordonnées du comptable public chargé de recouvrer la créance ainsi que d'examiner les éventuels recours du débiteur contestant les poursuites éventuellement engagées (2ème alinéa du 2° de l'article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales) et ses demandes de délai de paiement : adresse, horaires d'ouverture au public, numéro de téléphone,... ;
- Les moyens de paiement dont le débiteur dispose pour régler sa dette. Pour faciliter ses démarches et accroître donc le taux de recouvrement spontané, l'avis des sommes à payer doit comprendre un talon de paiement respectant les normes définies par la Direction générale des finances publiques. Lorsque l'organisme créancier offre le paiement par carte bancaire via internet (dispositif TIPI de la DGFIP), l'avis doit également comporter explicitement les coordonnées de la créance que le débiteur doit saisir soit sur le site internet de l'organisme créancier, soit sur le site internet ad hoc de la DGFIP : l'identifiant de la "collectivité" (numéro d'organisme créancier à 6 caractères numériques) et les "références" de la créance payée (numéro à 21 caractères alphanumériques combinant le millésime et le numéro du titre de recettes ainsi que la codification de la nature de la créance gérée par l'ordonnateur).

4.2) La maîtrise du recouvrement forcé en l'absence de paiement spontané du débiteur :

➤ **17^{ème} axe d'amélioration : La rapidité et la régularité de l'engagement des actions de recouvrement**

L'application Hélios du comptable public comprend des fonctionnalités de gestion automatisée des relances des débiteurs retardataires et de supervision des actes de recouvrement forcé. Il est recommandé à l'ordonnateur de demander au comptable public un accès en consultation en ligne des restes individuels à recouvrer via le portail "*Gestion publique*" de la DGFIP sur internet (mise en ligne future d'états collectifs). Il lui est aussi recommandé d'accorder au comptable public une autorisation aussi générale et permanente que possible des poursuites pour limiter les ruptures de chaînes informatiques de recouvrement.

En vertu de la réglementation en vigueur ¹⁹, l'ordonnateur dispose de plusieurs modalités pour autoriser les poursuites (saisies mobilières, immobilières,...) parfois nécessaires pour recouvrer les produits locaux :

- Choix n°1 : Autorisation donnée titre par titre sur demande du comptable au fil de l'eau. Ce choix implique le plus de charges administratives pour les deux acteurs : charge de présentation des demandes d'autorisation pour le comptable et charge d'instruction des autorisations par l'ordonnateur ;
- Choix n°2 : Il est recommandé, pour ne pas créer de rupture informatique, de recourir à une autorisation donnée pour l'ensemble des titres et toute la durée du mandat de l'ordonnateur. En effet, l'ordonnateur demeure ensuite libre de notifier au comptable une interruption des poursuites pour un titre donné s'il l'estime opportun ;
- Choix n°3 : Autorisation donnée pour l'ensemble des titres émis sur une période délimitée et/ou pour une ou plusieurs catégories de créances qu'il détermine (distinction du fondement juridique de la créance, de la nature de la créance, du montant de la créance,...) ;
- Choix n°4 : Autorisation donnée pour l'ensemble des titres et de la durée du mandat de l'ordonnateur jusqu'à contestation du titre par le débiteur (il est rappelé qu'en cas d'octroi de délais de paiement, le comptable suspend bien sûr les poursuites) ;
- Choix n°5 : Autorisant combinant les différents choix supra.

Si l'ordonnateur décide de donner des autorisations par titre de recettes, il lui est recommandé de la donner si possible dès l'émission du titre plutôt que d'attendre que le comptable la lui demande pour ne pas créer de rupture informatique toujours. Ainsi, le moment venu, le comptable peut engager plus rapidement l'exécution forcée sans avoir à émettre une demande à l'ordonnateur.

¹⁹ Article R.1617-24 du code général des collectivités territoriales

Si l'ordonnateur ne souhaite donner des autorisations de poursuites que sur demande du comptable public, il leur est recommandé de convenir ensemble d'un dispositif assurant la dématérialisation de leurs échanges. Dans ce cas, le comptable envoie à l'ordonnateur un fichier énumérant les titres faisant l'objet d'une demande d'autorisation des poursuites. L'ordonnateur complète ce fichier des décisions qu'il a prises et le retourne au comptable sous forme toujours dématérialisée. Dans tous les cas, les autorisations de poursuites doivent être archivées pour être produites en cas de contestation du débiteur.

➤ **18^{ème} axe d'amélioration : L'utilisation adaptée des différentes actions de recouvrement**

La politique générale de recouvrement, convenue entre l'ordonnateur et le comptable, pour être la plus efficace possible doit cibler les créances ayant le plus d'enjeux financiers (concentration des ressources de recouvrement sur ces dernières). Les choix de sélectivité des actions de recouvrement doivent être partagés par ces deux acteurs.

Ainsi, il est recommandé à l'ordonnateur de définir des seuils d'engagement des procédures d'exécution forcée des titres de recettes sachant que la réglementation fixe également des seuils de saisie simplifiée des salaires et soldes bancaires des débiteurs²⁰. Il lui est aussi conseillé de définir avec le comptable un mode de signalement informatique à ce dernier des titres de recettes devant faire l'objet d'une attention particulière (identification d'un risque de contentieux, d'insolvabilité,...).

5) L'optimisation de l'aval de la chaîne : Le pilotage transversal et les régularisations

La présente partie de la charte traite à la fois du management de la chaîne des recettes et de la gestion des régularisations comptables portant sur les titres de recettes émis.

5.1) La maîtrise de la gestion des régularisations comptables :

➤ **19^{ème} axe d'amélioration : La description précise des recettes dans les comptes**

L'annulation ou la réduction d'un titre de recettes ne peut avoir pour seul objet que de rectifier une erreur matérielle commise par les services de l'ordonnateur lors de la constatation de la créance (désignation inexacte du débiteur ou calcul de la créance erroné, par exemple) ou de constater la décharge de l'obligation de payer prononcée par décision de justice ayant force de chose jugée. Il y a lieu à réduction du titre de recettes lorsqu'une partie seulement du titre est affectée par l'erreur de liquidation, l'annulation étant opérée lorsque la créance constatée doit entièrement disparaître (titre établi à l'encontre d'une personne qui n'est pas le redevable ou titre faisant double emploi).

Les réductions ou annulations de titres de recettes sont constatées au vu d'un document rectificatif établi par l'ordonnateur et comportant les caractéristiques du titre de recettes rectifié (notamment date, numéro, montant, imputation) ainsi que les motifs de la rectification. Il convient de distinguer la période au cours de laquelle intervient la rectification car les conséquences comptables sont différentes : émission d'un titre d'annulation si le titre annulé ou rectifié a été émis sur l'exercice en cours (modification d'une recette déjà comptabilisée) ; émission d'un mandat de dépense si le titre annulé ou rectifié a été émis sur un exercice clos (constatation d'une dépense compensant la recette déjà comptabilisée). Pour assurer la fiabilité des comptes de l'organisme public créancier, ces traitements doivent être exécutés dans les meilleurs délais.

En dehors de ces cas, le débiteur d'une créance locale régulièrement mise à sa charge peut présenter à l'ordonnateur une demande de remise gracieuse en invoquant tout motif plaidant en sa faveur (situation de ressources, charges de famille...). Il appartient alors à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local, en raison de sa compétence budgétaire, de se prononcer sur cette demande qu'elle peut rejeter ou admettre dans sa totalité ou partiellement.

²⁰ L'article R.1617-22 du code général des collectivités territoriales fixe un plancher de 130€ pour les oppositions à tiers détenteurs sur comptes bancaires et à 30€ dans les autres cas.

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux là seulement (procédure décrite dans les instructions budgétaires et comptables). L'ordonnateur bénéficie du soutien du comptable pour assurer ces opérations garantissant la fiabilité des comptes de l'organisme public créancier.

➤ **20^{ème} axe d'amélioration : La fluidité de la gestion des admissions en non-valeur des titres irrécouvrables**

L'admission en non-valeur peut être demandée à l'ordonnateur par le comptable dès qu'une créance lui paraît irrécouvrable. L'irrécouvrabilité peut trouver son origine dans la situation du débiteur (insolvabilité, disparition,...), dans le refus de l'ordonnateur d'autoriser les poursuites ou dans l'échec des tentatives de recouvrement (constat par huissier que le débiteur ne dispose d'aucun bien saisissable, par exemple).

Alors que la remise gracieuse éteint juridiquement la créance, l'admission en non-valeur ne modifie pas les droits de l'organisme public vis-à-vis de son débiteur. En conséquence, l'admission en non-valeur ne fait pas obstacle à un recouvrement ultérieur dans l'hypothèse où le débiteur revient à meilleure fortune. L'admission en non-valeur est une mesure d'ordre budgétaire et comptable qui a pour but de faire disparaître les écritures de prise en charge en comptabilité des créances irrécouvrables.

Les admissions en non-valeur se traduisent par un débit du compte 654 "*Pertes sur créances irrécouvrables*" et un crédit de la subdivision intéressée du compte de tiers où figure la créance. L'écriture est passée au vu d'un mandat de dépense émis par l'ordonnateur et appuyé de la décision de l'assemblée délibérante prononçant l'admission en non-valeur. Il est fortement recommandé à l'ordonnateur de proposer à l'assemblée délibérante, dans un souci de sincérité budgétaire, des crédits suffisants permettant d'apurer régulièrement et complètement les créances irrécouvrables pouvant également faire l'objet de constitution de provisions.

Du point de vue de la gestion des non-valeurs, il convient d'en favoriser une gestion régulière dans le temps afin d'éviter d'en constituer un stock dont l'apurement comptable comporterait de lourdes contraintes budgétaires. Il convient donc d'éviter les retards de leur transmission par le comptable à l'ordonnateur tout comme les retards de présentation à la décision de l'assemblée délibérante.

Pour limiter les coûts de gestion des non-valeurs, il est recommandé à l'ordonnateur et au comptable de convenir ensemble d'un dispositif assurant la dématérialisation de leurs échanges à ce titre. Dans ce cas, soit un fichier unique peut être partagé entre eux, soit le comptable envoie à l'ordonnateur un fichier énumérant les titres faisant l'objet d'une demande d'admission en non-valeur. L'ordonnateur complète ce fichier des décisions prises par l'assemblée délibérante et le retourne au comptable sous forme toujours dématérialisée.

5.2) L'indispensable co-pilotage par l'ordonnateur et le comptable :

➤ **21^{ème} axe d'amélioration : La mutualisation des tableaux de bord de l'ordonnateur et du comptable**

Il est recommandé à l'ordonnateur de demander à son comptable, si ce n'est déjà fait, un accès en consultation de l'application Hélios du premier via le portail "Gestion publique" de la DGFIP sur internet. Par ce moyen simple et gratuit, il peut consulter quand il le souhaite :

- les prévisions et l'exécution budgétaire des recettes ;
- les opérations liées à la TVA facturée et les comptes mouvementés ;
- les bordereaux de titres et les titres de recettes pris en charge par le comptable, le compte-rendu de leur contrôle automatique (pré-visa) ;
- les émargements du comptable public ;

- le dossier de chaque débiteur, les pièces de ce dossier, l'éventuel échéancier de paiement, les encaissements opérés ;

Il est également conseillé aux ordonnateurs et aux comptables de partager leurs tableaux de bord de manière à leur offrir une visibilité sur l'ensemble de la chaîne des recettes et à leur permettre de diffuser les meilleures consignes à leurs collaborateurs respectifs. L'ordonnateur peut notamment obtenir de son comptable public des indicateurs sur l'efficacité du recouvrement (taux de recouvrement amiable et forcé, typologie des moyens de paiement et actions de recouvrement,...).

➤ **22^{ème} axe d'amélioration : La formalisation d'une politique partagée du recouvrement des produits locaux par l'ordonnateur et le comptable**

L'ordonnateur et le comptable de chaque organisme public créancier sont, chacun en ce qui le concerne, les mieux à même d'appréhender et de définir les actions susceptibles d'être engagées en commun pour améliorer la qualité et l'efficacité de la gestion du recouvrement des recettes d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local. La présente charte leur recommande divers choix qu'ils sont incités à formaliser.

Il leur est ainsi conseillé de recourir au conventionnement pour formaliser leurs engagements réciproques nécessaires à la simplification de leurs tâches respectives et à l'amélioration des taux de recouvrement (conventions de services comptables et financiers ; engagements partenariaux). La DGFIP propose à chaque organisme public local une réponse différenciée, en fonction de ses caractéristiques et de ses besoins, à la satisfaction d'un objectif commun : l'amélioration de sa gestion financière et comptable.

Ces conventions comprennent différents volets : recettes, dépenses, comptabilité,... La présente charte définit des actions-type ayant vocation à être intégrées à ces conventions conclues localement dans le respect des choix de chaque acteur local.

En tout état de cause, les ordonnateurs et les comptables sont invités à définir ensemble une politique générale du recouvrement adaptée aux caractéristiques de chaque collectivité territoriale ou établissement public local et tenant compte du contexte local.

*

*

*

SYNTHESE DES AXES D'AMELIORATION DE LA GESTION DES RECETTES :

- 1^{er} axe : La dématérialisation des pièces de recettes
- 2^{ème} axe : L'émission de titres de recettes au-dessus du point mort financier
- 3^{ème} axe : La diminution du point mort financier de gestion des recettes en recourant à des régisseurs de recettes
- 4^{ème} axe : La rapidité et la clarté de la demande de paiement qui est adressée au débiteur
- 5^{ème} axe : La volonté d'organiser la chaîne des recettes autour de l'utilisateur en la rendant transparente à ses yeux
- 6^{ème} axe : L'offre d'une palette de moyens de paiement suffisamment large pour favoriser les paiements spontanés
- 7^{ème} axe : La possibilité d'audits conjoints pour dégager un bilan partagé de l'existant
- 8^{ème} axe : L'indispensable formalisation des choix coordonnés de procédures par l'ordonnateur et le comptable
- 9^{ème} axe : L'approfondissement du contrôle interne de la chaîne des recettes
- 10^{ème} axe : La fiabilisation du suivi comptable des recettes
- 11^{ème} axe : La tenue d'un fichier des débiteurs
- 12^{ème} axe : La prévision des créances à venir
- 13^{ème} axe : La qualité de la forme de l'information préalable du débiteur
- 14^{ème} axe : La qualité du fond de l'information préalable du débiteur
- 15^{ème} axe : La rapidité et la régularité de l'émission des titres de recettes
- 16^{ème} axe : La simplification des démarches du débiteur
- 17^{ème} axe : La rapidité et la régularité de l'engagement des actions de recouvrement
- 18^{ème} axe : L'utilisation adaptée des différentes actions de recouvrement
- 19^{ème} axe : La description précise des recettes dans les comptes
- 20^{ème} axe : La fluidité de la gestion des admissions en non-valeur des titres irrécouvrables
- 21^{ème} axe : La mutualisation des tableaux de bord de l'ordonnateur et du comptable
- 22^{ème} axe : La formalisation d'une politique partagée du recouvrement des produits locaux par l'ordonnateur et le comptable.

ANNEXE N°1 – MODELE D’AVIS DES SOMMES A PAYER ADRESSE AU DEBITEUR

Émetteur de la créance

**COMMUNE/DEPARTEMENT/
REGION/... DE :**
2 Rue
99999 cedex
Téléphone 00.00.00.00.00
Horaires d’ouverture : du lundi au
vendredi
samedi : 8h30 - 12h



Destinataire de votre paiement

TRÉSORERIE DE
78 avenue
XX000
Téléphone
Horaires d’ouverture : du lundi au vendredi

XXXXXXXXXXXXXXXXX
x rue XXXXXXXXXXX
99999 XXXXXXXX

Madame, Mademoiselle, Monsieur,

En application des articles L.252 A du livre des procédures fiscales et L.1617-5 du code général des collectivités locales, j’ai émis et rendu exécutoire un titre pour recouvrer la créance dont les caractéristiques sont les suivantes :

Références (numéro du titre de recette)

2010 GF 0058 00000000125

Millésime Nature N° bordereau N° de titre
Date d’émission du titre de recette

13 10 2010

Adresse de paiement par Internet : www.tipi.budget.gouv.fr
Coordonnées à saisir en ligne :
* Identifiant collectivité [n°TIPI] :
* Référence : - .. - .. - [ROLMRE]
[ou - - PES V2 ou Indigo]

Cadre optionnel
si l’organisme
créancier a
adhéré au
dispositif TIPI.

| Objet | Nombre d’unités | Montant unitaire HT | Montant total HT | TVA | Montant TTC |
|----------------------|-----------------|---------------------|------------------|-----|-----------------|
| | | € | € | € | € |
| | | | | | |
| | | | | | |
| TOTAL GENERAL | | | | | XXX,XX € |

A compter de la réception du présent avis, vous disposez d’un délai de :

- trente jours pour payer cette somme au comptable public selon les modalités détaillées au verso ;
- deux mois pour éventuellement contester ce titre de recette, selon les modalités détaillées au verso.

Mes services se tiennent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire. Je vous prie de croire, Madame, Mademoiselle, Monsieur, à l’assurance de ma considération distinguée.

M. Armand X..., Adjoint au Maire de Besançon [émetteur du titre, sans signature]

ETABLIS _____ SUICHET _____ COMPTE _____ CLE _____

Centre n°06 - NNE :
Nom_collec _____ *

En cas de modification, joindre un relevé d’identité bancaire, postal ou de caisse d’épargne

Veillez débiter mon compte
DATE _____ du montant ci dessous _____ SIGNATURE _____

TIP Titre Interbancaire de Paiement

€

Montant en euros :
Référence facture :

NE RIEN INSCRIRE SOUS CE TRAIT - NE PAS PLIER

Comment régler votre créance envers la collectivité publique :

- Si la collectivité offre la possibilité de la payer par internet, au moyen d'une carte bancaire, vous êtes invité(e) à vous connecter à l'adresse électronique mentionnée dans le cadre concerné au recto.
- Si la collectivité offre la possibilité de la prélever automatiquement sur votre compte bancaire, ... [*à compléter de la démarche à suivre*] ;
- Sinon, il vous est recommandé de payer par titre interbancaire de paiement (TIP), en détachant le talon en bas du recto du présent avis, en le datant et le signant dans l'encadré indiqué. Si vos bonnes coordonnées bancaires ne sont pas mentionnées en haut à gauche de ce TIP, joignez le relevé d'identité bancaire du compte sur lequel sera prélevé cette créance. Le tout est à envoyer à l'adresse mentionnée sur le TIP ;
- Si vous réglez par chèque, libellez le à l'ordre du Trésor public et joignez le TIP non signé et non agrafé, sans aucun autre document. Le tout est à envoyer à l'adresse mentionnée sur le TIP ;
- Si vous réglez par virement bancaire, faites le vers le compte bancaire du comptable public indiqué au verso (BIC /IBAN :[*à compléter*]) en indiquant, en zone objet/libellé, l'*identifiant de la collectivité* puis les *références* de la créance indiqués au verso ;

Comment contester ou vous renseigner sur votre créance envers la collectivité publique :

- Pour tout renseignement complémentaire sur la créance dont le paiement vous est réclamé, vous devez contacter... [*à compléter de la démarche à suivre auprès des services de l'ordonnateur*] ;
- Pour contester le bien-fondé de cette créance, vous devez déposer un recours devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite (cf. 2° de l'article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales) ;
- Toute somme non acquittée dans le délai de 30 jours de la réception du présent avis fera l'objet de poursuites engagées par le comptable public indiqué au verso (seul celui-ci peut accorder un délai de paiement dans des cas exceptionnels). Pour contester ces poursuites, vous devez déposer un recours devant le juge de l'exécution mentionné aux articles L. 213-5 et L. 213-6 du code de l'organisation judiciaire dans un délai de deux mois suivant la notification de l'acte contesté (cf. 2° de l'article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales).

[ZONE VIERGE OBLIGATOIRE AU VERSO DU TIP]

ANNEXE N°2 – LE GABARIT DU TIP À INSÉRER DANS L’AVIS DES SOMMES A PAYER

Exemple d'utilisation du gabarit TIP (décalage admis : 1mm)

69/10"

70 mm 60 mm 11 mm

9 mm

15 mm

88 mm

23 mm

19/6"

31 mm

2/6" 2/6"

79 mm 5/10"

N. DU MRE UNTEL
33 AVENUE DU PARC
59885 LILLE CEDEX 9

CENTRE D'ENCAISSEMENT
DU TRESOR PUBLIC
59885 LILLE CEDEX 9

NE RIEN INSCRIRE SOUS CE TRAIT - NE PAS PLIER

Éléments à contrôler : ajuster le gabarit sur les bords droit et inférieur du TIP

| | |
|----------------------------------|--|
| Nom et adresse du redevable | Vérifier que ces champs sont inclus dans le cadre matérialisé sur le gabarit et que ce cadre ne contient aucune autre information. Aucune information ne doit par ailleurs figurer au-dessus de ce cadre. |
| Caractère ■ | Positionnement à l'intérieur du cadre gris en haut à droite du gabarit. |
| Cadre signature TIP | Vérifier la présence des 4 équerres ou d'une zone délimitant l'espace réservé à la signature. De légères variations sur le positionnement de cette zone sont possibles. |
| Adresse du centre d'encaissement | Positionnement à l'intérieur du cadre : l'adresse doit être calée sur les repères matérialisés à l'intérieur du cadre ; aucune autre information ne doit se trouver dans ce cadre. |
| Zone de lecture optique | Vérifier le positionnement des lignes optiques dans les cadres grisés. Aucune autre information que les lignes optiques ne doit se trouver au-dessous du trait portant la mention "Ne rien inscrire sous ce trait – Ne pas plier". |