COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.12.2025
COM(2025) 746 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'état d'avancement de la comptabilité publique des administrations publiques dans l'Union, compte tenu des progrès accomplis depuis son évaluation, réalisée en 2013, de l'adéquation, pour les États membres, des normes comptables internationales pour le secteur public

{SWD(2025) 396 final}

1. INTRODUCTION

Le présent rapport répond à l'obligation, énoncée à l'article 16, paragraphe 1, point a), de la directive 2011/85/UE du Conseil[1] (directive sur les cadres budgétaires), telle que modifiée par la directive (UE) 2024/1265 du Conseil[2], que la Commission fasse rapport, le 31 décembre 2025 au plus tard, et par la suite tous les cinq ans, sur l'état d'avancement de la comptabilité publique des administrations publiques[3] dans l'Union, en tenant compte des progrès accomplis depuis son évaluation, réalisée en 2013, de l'adéquation, pour les États membres, des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS).

En 2013, en réponse à l'exigence de la directive initiale sur les cadres budgétaires, la Commission a publié une évaluation de l'adéquation des IPSAS pour les États membres[4] (ci-après le «rapport IPSAS de 2013»), dans laquelle elle concluait qu'il était indispensable que les États membres disposent de systèmes harmonisés de comptabilité publique, fondés sur les droits constatés, et que les IPSAS constitueraient un cadre de référence approprié pour la mise au point d'un ensemble de normes comptables européennes pour le secteur public (EPSAS). Elle concluait également qu'il conviendrait de trouver réponse aux inquiétudes concernant la gouvernance et un certain nombre de problèmes conceptuels et techniques en matière d'IPSAS et proposait de poursuivre l'initiative concernant les EPSAS. En conséquence, depuis 2013, la Commission (Eurostat) travaille dans le sens de cette initiative.

L'initiative concernant les EPSAS vise à garantir une comptabilité publique en droits constatés harmonisée et adaptée aux besoins de l'Union européenne (UE). Le principal avantage serait de pouvoir disposer d'une base plus solide pour comprendre les performances et la situation économiques des entités du secteur public à tous les niveaux d'administration. Cela pourrait améliorer le processus de prise de décisions, qui serait fondé sur des données probantes, et l'obligation de rendre des comptes aux niveaux européen, national et infranational. En outre, cela renforcerait encore l'intégration et l'efficacité des marchés des capitaux ainsi que l'analyse de la viabilité des finances publiques, et permettrait de produire des statistiques et de contrôler les révisions et les risques de manière plus efficace.

L'initiative concernant les EPSAS repose sur l'hypothèse selon laquelle une comptabilité en droits constatés harmonisée s'accompagne d'avantages non négligeables, même s'il est reconnu que les coûts de mise en œuvre d'une telle comptabilité risquent d'être élevés. Les systèmes de comptabilité en droits constatés sont réputés être la «norme de référence» des systèmes comptables, tant pour le secteur privé que pour le secteur public, les avantages qu'ils offrent les distinguant des systèmes de comptabilité de caisse et des systèmes de comptabilité mixte qui ne fournissent pas d'informations financières complètes. En effet, les systèmes de comptabilité de caisse et les systèmes de comptabilité mixte étant axés sur la comptabilisation et la déclaration des opérations de trésorerie, ils ignorent plusieurs éléments importants qui sous-tendent les évolutions et les décisions économiques, notamment une information exhaustive sur les actifs et passifs, les charges à payer, les recettes et la comptabilisation des

[1] Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, p. 41, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] Dans le présent rapport, on entend par «comptabilité publique» la comptabilité publique du secteur des administrations publiques.

[4] Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les États membres — L'adéquation des IPSAS pour les États membres (COM/2013/0114 final).

actifs sur toute leur durée de vie utile. Par ailleurs, on peut s'attendre à d'importants bénéfices supplémentaires si les administrations publiques décident d'aller au-delà de ce qui est nécessaire pour se conformer aux règles de la comptabilité en droits constatés. Le principal argument en faveur de la mise en œuvre des réformes en matière de comptabilité en droits constatés par les États membres a été la nécessité de mettre en place des systèmes d'information de gestion financière qui permettent de prendre des décisions saines et éclairées.

En tenant dûment compte des avantages des EPSAS, qui sont également pertinents pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, et des inquiétudes exprimées par certains États membres, en 2015, la Commission (Eurostat) a initialement adopté une approche progressive et volontaire, visant en un premier temps à parvenir à une plus grande transparence budgétaire à court et moyen terme et, en un second temps, à garantir une comparabilité à moyen et long terme:

- Première phase: accroître la transparence budgétaire dans les États membres à court et moyen terme en encourageant l'adoption de la comptabilité en droits constatés et, parallèlement, développer le cadre des EPSAS (gouvernance, principes et normes comptables).
- Seconde phase: améliorer la comparabilité au sein des États membres et entre eux en mettant en œuvre les EPSAS.

En 2019 et en 2024 respectivement, la Commission (Eurostat) a publié un rapport EPSAS (document de travail des services de la Commission) rendant compte des progrès accomplis[5]. Le présent rapport est accompagné d'un document de travail des services de la Commission qui apporte des informations complémentaires.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION SUR LA MODERNISATION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE DANS L'UE

Au cours des dix dernières années, la Commission (Eurostat) a avancé sur les travaux consacrés aux EPSAS en coopération avec des experts en comptabilité publique des États membres représentant tous les niveaux d'administration, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes clés de l'UE et du monde. Dans le contexte de la première phase, les travaux de la Commission sur les EPSAS incluent une collaboration systématique avec les parties prenantes, des travaux techniques ayant vocation à préparer l'élaboration d'éventuelles futures normes EPSAS, des travaux sur les différents aspects coûts-avantages de la mise en œuvre de la comptabilité publique en droits constatés dans les États membres, et la fourniture d'un soutien technique et financier aux États membres aux fins de cette mise en œuvre.

En septembre 2015, la Commission (Eurostat) a créé un groupe de travail spécifique, ultérieurement baptisé «groupe d'experts sur les normes comptables européennes pour le secteur public»[6]. Ce groupe d'experts a pour mission générale d'offrir à la Commission (Eurostat) ses conseils et son expertise en matière d'élaboration de normes de comptabilité publique et de normes d'information financière à usage général harmonisées, sur la base des droits constatés, applicables à tous les niveaux d'administration.

Des échanges systématiques sur les EPSAS ont eu lieu avec les principales parties prenantes telles que les décideurs politiques, les administrations publiques, les auditeurs, les experts en

[5] Rapport EPSAS 2019 et Rapport EPSAS 2024.

[6] Groupe d'experts sur les normes comptables européennes pour le secteur public (E02989), ci-après le «groupe d'experts EPSAS». Il s'est appelé «groupe de travail EPSAS» jusqu'au printemps 2021.

comptabilité et le monde universitaire. Outre le groupe d'experts sur les EPSAS, la Commission (Eurostat) a contribué dans le domaine de la comptabilité publique à divers projets et réunions de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'IPSAS Board, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). Une attention particulière a été accordée à la communication avec tous les niveaux d'administration des États membres, y compris les représentants des administrations d'États fédérés et des administrations locales.

En ce qui concerne le travail technique contribuant aux EPSAS, à l'issue de la conférence qui s'est tenue à Bruxelles en mai 2013 pour discuter de la mise au point des EPSAS, il a été jugé que la question de la gouvernance de ces futures normes devait faire l'objet d'un suivi prioritaire. La Commission (Eurostat) a recueilli les points de vue d'un large éventail de parties prenantes dans le cadre d'une consultation publique[7], puis d'un sous-groupe spécifique du groupe d'experts. À la lumière de ces points de vue, les principaux principes de gouvernance des EPSAS, objectifs et utilisateurs des rapports financiers à usage général au titre des EPSAS ont été définis[8].

Afin d'améliorer la transparence budgétaire, dans un premier temps, en encourageant les réformes en matière de comptabilité publique en droits constatés dans les États membres, la Commission (Eurostat) a rédigé des orientations sur la première mise en œuvre des états financiers fondés sur les droits constatés[9]. Ces orientations ne visent pas à mettre en œuvre les EPSAS en tant que telles, mais plutôt à contribuer à l'amélioration de la transparence budgétaire à court et moyen terme tout en préparant le terrain pour la mise en œuvre ultérieure des EPSAS.

La Commission (Eurostat), en collaboration avec les représentants des États membres, a élaboré un projet de cadre conceptuel pour la comptabilité et l'information financières au titre des futures EPSAS[10]. Ce projet de cadre conceptuel propose un ensemble de concepts et de définitions pour la mise au point, l'adoption et la publication des EPSAS et offre des orientations sur la préparation et la présentation de l'information comptable financière par les entités sectorielles, selon les normes de comptabilité EPSAS. Le cadre conceptuel peut également aider les utilisateurs à interpréter les informations financières présentées par les entités du secteur public. À terme, un ensemble de normes de comptabilité et d'information financières de l'UE, articulé avec le cadre conceptuel, pourrait fournir les concepts nécessaires et les mesures opérationnelles découlant de ces concepts, de sorte que les états financiers fournissent une image fidèle de la situation financière, de la performance financière et des flux de trésorerie des entités déclarantes du secteur public selon la comptabilité en droits constatés.

Une structure potentielle pour les futures normes EPSAS a été mise au point. elle englobe la structure de cet ensemble de normes et la structure des futures normes individuelles. L'ensemble couvre huit domaines comptables qui pourraient être provisoirement divisés en 13 normes EPSAS potentielles. En outre, la structure proposée pour les futures normes individuelles EPSAS a été simplifiée, compte tenu des traditions comptables des différents États membres.

[7] Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States (en anglais uniquement)..
[8] Cell on principles underlying EPSAS governance – Final report (rapport final au groupe de travail du 7 avril 2017) (en anglais uniquement).
[9] Guidance for the first time implementation of accrual accounting (en anglais uniquement).
[10] Projet de cadre conceptuel des EPSAS (révisé en février 2024) (en anglais uniquement).

De 2019 à 2021, un examen analytique des normes IPSAS a été réalisé[11]. Cet examen analytique avait vocation à évaluer la cohérence entre les normes individuelles IPSAS, le projet de cadre conceptuel des EPSAS et le principe de l'intérêt général européen, de manière à éclairer la définition des futures normes EPSAS. L'analyse se repose sur le texte faisant foi des IPSAS, ainsi que, le cas échéant, sur des orientations non contraignantes pour déterminer si les critères du projet de cadre des EPSAS sont remplis.

Les documents de réflexion sur les EPSAS contenant des analyses techniques de différents aspects de la comptabilité publique constituent une autre source d'information pouvant contribuer à la définition d'éventuelles futures normes EPSAS. Ces documents de réflexion[12] apportent des précisions sur les questions comptables complexes, et sont axés sur les difficultés techniques et pratiques de mise en œuvre. Ces travaux ont par ailleurs accordé une attention particulière à la «flexibilité des EPSAS», c'est-à-dire la possibilité de réduire la charge déclarative et la complexité des normes dans le cas des entités publiques de petite taille et présentant moins de risques. Les documents de réflexion sur les EPSAS aident également les États membres à mener à bien leurs réformes comptables dans la mesure où, en inventoriant les bonnes pratiques comptables de certains États membres, ils contribuent à leur partage à l'échelle de l'Union.

Les systèmes comptables de la Commission européenne, comme ceux de plusieurs autres organisations internationales, sont fondés sur la comptabilité en droits constatés et s'inspirent des IPSAS. Dans le sillage des tendances internationales et grâce à la coopération entre les États membres facilitée par la Commission (Eurostat) dans la première phase du projet EPSAS, une vaste modernisation volontaire des systèmes de comptabilité publique a eu lieu dans de nombreux États membres au cours de la dernière décennie.

La Commission (Eurostat) a commandé trois études sur les différents aspects coûts-avantages de la réforme en matière de comptabilité publique en droits constatés. Deux études ont procédé à la mise à jour régulière des estimations des scores de maturité comptable des administrations publiques et des coûts de mise en œuvre des EPSAS associées, qui avaient été initialement publiées en 2014 (voir section 3 ci-dessous). En ce qui concerne les avantages de la comptabilité publique en droits constatés dans des situations de crise, comme pendant la pandémie de COVID-19, la Commission (Eurostat) a commandé une étude ayant pour objet d'examiner le lien entre la comptabilité publique et le large éventail de mesures d'intervention importantes prises par de nombreux États membres de l'Union[13].

Des réformes intelligentes, durables et socialement responsables contribuent à accroître la résilience des économies et des sociétés de l'UE. La Commission a apporté un soutien technique et financier important aux réformes en matière de comptabilité publique des États membres. Dans le cadre de son appui technique, la Commission (Eurostat) a facilité le partage des bonnes pratiques et entamé des discussions sur des approches innovantes de la comptabilité publique. Elle a examiné les avantages et les défis des réformes en matière de comptabilité en droits constatés avec des experts de la comptabilité en droits constatés et encouragé le partage d'expériences et d'expertise entre les États membres. Les États membres ont exprimé un intérêt particulier pour l'innovation liée aux systèmes comptables et à la mise en œuvre des normes internationales. Un certain nombre de projets de réformes en matière de comptabilité publique des États membres ont bénéficié d'un soutien financier de l'UE au titre de subventions d'Eurostat, de l'instrument d'appui technique (TSI) et de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

[11] Rapports de l'examen analytique des IPSAS aux fins de l'élaboration des EPSAS (en anglais uniquement).
[12] Documents de réflexion sur les EPSAS ayant trait à des questions pertinentes en matière de comptabilité publique (en anglais uniquement).
[13] Government accounting, EPSAS and supporting the COVID-19 response (en anglais uniquement).

Les travaux réalisés dans le contexte de la première phase du projet EPSAS soutiennent les efforts déployés par la Commission pour renforcer les capacités administratives des États membres afin d'accroître leur impact. Malgré le grand nombre de structures institutionnelles et de traditions juridiques, les administrations publiques des États membres partagent un ensemble de valeurs et de tâches et une compréhension commune de la bonne administration, formant un espace administratif européen. Avec le ComPAct[14], la Commission entend renforcer l'espace administratif européen en promouvant ces principes et en renforçant son soutien à la modernisation administrative des États membres. Un ensemble commun de principes généraux pour la qualité de l'administration publique a été établi, y compris «des finances publiques saines et viables, s'appuyant sur des systèmes de comptabilité publique intégrés et complets fondés sur les droits constatés».

3. REALISATIONS ET PLANS DES ÉTATS MEMBRES POUR DEVELOPPER LEUR COMPTABILITE PUBLIQUE

En 2025, la plupart des États membres ont déjà mis en œuvre une comptabilité en droits constatés conforme aux normes nationales dans l'ensemble du secteur des administrations publiques ou sont en train de le faire. En l'absence d'EPSAS, tous les pays ayant engagé des réformes ont utilisé ou prévoient d'utiliser les IPSAS comme base pour élaborer leurs propres normes. Le tableau 1 présente les États membres en trois groupes en fonction de la maturité comptable. Les pays ayant une maturité comptable (un score de progression de la comptabilité en droits constatés par rapport aux IPSAS) égal ou supérieur à 70 % sont réputés appliquer la comptabilité en droits constatés[15].

[14] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Renforcer l'espace administratif européen (ComPAct) [COM(2023) 667 final du 25.10.2023].

[15] Plus précisément, les pays dont la maturité comptable est égale ou supérieure à 70 % sont réputés avoir mis en place des systèmes intégrés, complets et harmonisés au niveau national de comptabilité en droits constatés.

Tableau 1. Maturité comptable (MC) pour le secteur des administrations publiques en 2025

Élevée: MC ≥ 70 %	Moyenne: 70 % > MC ≥ 40 %	Faible: MC < 40 %
Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Estonie, Irlande, Espagne, France, Lettonie, Lituanie, Autriche, Slovaquie, Finlande et Suède	Croatie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovénie	Allemagne, Grèce, Italie, Chypre et Malte

Source: étude PwC de 2025[16].

Toutefois, la maturité comptable variait considérablement d'un sous-secteur d'administration publique à l'autre dans de nombreux pays. En particulier, les administrations locales appliquaient plus souvent la méthode en droits constatés, tandis que les administrations de sécurité sociale dépendaient davantage de la comptabilité de caisse. En 2025, les scores de maturité moyenne de l'UE pour les sous-secteurs sont les suivants:

- administration centrale: 66 %,
- administrations d'États fédérés: 68 %,
- autorités locales: 73 %,
- administrations de sécurité sociale: 59 %.

Les IPSAS semblent être une source d'inspiration commune dans les normes comptables nationales pour plus des trois quarts (21 sur 27) des États membres au niveau de l'administration centrale. Plus de la moitié (14) des États membres utilisent les IPSAS comme base principale pour élaborer leurs propres normes comptables publiques. En ce qui concerne l'harmonisation des politiques comptables dans les États membres, plus de la moitié (14) des États membres appliquent des principes comptables globalement similaires à tous les sous-secteurs des administrations publiques.

En raison des avantages escomptés de la comptabilité publique en droits constatés ainsi que de l'orientation et du soutien fournis dans le cadre de l'initiative concernant les EPSAS, l'utilisation de cette comptabilité a considérablement augmenté depuis le rapport IPSAS de 2013. Les moyennes de maturité comptable de l'UE pour le sous-secteur de l'administration centrale sont passées de 57 % à 66 % depuis ce rapport. Une tendance similaire a été observée dans d'autres sous-secteurs des administrations publiques. Au niveau des sous-secteurs, les améliorations les plus importantes (de plus de 20 points de pourcentage) ont été observées en Grèce (niveau local), en Espagne (niveau des États fédérés), en Croatie (niveaux central et local), à Chypre (niveau central), en Lettonie (niveau local et sécurité sociale), au Luxembourg (sécurité sociale) et en Autriche (niveau des États fédérés et niveau local).

Les États membres qui entreprennent des réformes reconnaissent les avantages de la comptabilité publique en droits constatés. Entre 2014 et 2018, Eurostat a cofinancé 13 projets ouvrant la voie ou contribuant directement aux efforts de modernisation du secteur public dans huit États membres[17]. Avec un soutien à plus de 18 réformes dans neuf États membres, l'instrument d'appui technique (TSI)[18] a soutenu et continue d'aider les administrations des États membres à accroître leurs capacités, à mettre en œuvre des solutions techniques et à définir des normes comptables nationales conformes aux IPSAS afin d'introduire et d'étendre

[16] Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost (en anglais uniquement), voir tableau 3 à la page 12. Les chiffres pour le secteur des administrations publiques sont calculés sous la forme de moyennes pondérées des chiffres des sous-secteurs.

[17] Allemagne (Hesse), Espagne (Cantabrie), Italie, Chypre, Hongrie, Malte, Autriche (Burgenland, Salzbourg et Haute-Autriche) et Portugal.

[18] Dans un premier temps, le programme d'appui à la réforme structurelle (PARS), suivi de l'instrument d'appui technique (TSI) à partir de 2021.

l'utilisation de la comptabilité en droits constatés. Le soutien apporté par l'instrument d'appui technique a également facilité plus de 10 visites d'étude dans d'autres États membres. Un soutien a été apporté à l'Irlande, à la Grèce, à la Croatie, à l'Italie, à Chypre, au Luxembourg, à Malte, à la Pologne et au Portugal. En Grèce, en Italie et au Portugal, les réformes sont alignées sur les engagements pris dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience au titre de la FRR. En bénéficiant également du TSI, l'Irlande s'est engagée dans une réforme en matière de comptabilité publique axée sur l'administration centrale, tandis que l'Autriche a achevé sa réforme en mettant en œuvre la comptabilité en droits constatés au niveau des administrations des États fédérés et des administrations locales. Certains pays ayant déjà une maturité comptable élevée, tels que la Lituanie, ont encore affiné l'alignement de leur comptabilité publique sur les IPSAS.

À l'heure actuelle, l'Allemagne et les Pays-Bas n'ont pas l'intention de s'orienter vers la méthode en droits constatés dans l'ensemble de leurs sous-secteurs de l'administration centrale. En Allemagne, bien qu'il n'y ait pas d'engagement dans l'ensemble du Bund pour une grande réforme en matière de comptabilité publique en droits constatés, différentes améliorations ont été apportées au système comptable à l'échelon fédéral (par exemple, la numérisation des procédures comptables et la mise au point d'un registre des actifs). Deux Länder allemands – la Hesse et Hambourg – ont mis en place des systèmes avancés de comptabilité publique en droits constatés. En outre, en 2025, la comptabilité en droits constatés est obligatoire à l'échelon des administrations locales dans 11 des 13 Länder qui composent l'Allemagne (il n'est pas tenu compte de Berlin, de Brême ni de Hambourg, qui n'ont pas de niveau municipal). La mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés varie également aux Pays-Bas, où la comptabilité de caisse continue d'être utilisée pour la plupart des entités de l'administration centrale, tandis que les administrations de sécurité sociale et la plupart des administrations locales utilisent la comptabilité en droits constatés.

L'introduction de la comptabilité en droits constatés est un processus long, qui nécessite une approche globale, un renforcement approfondi des capacités et le développement des connaissances dans l'ensemble de l'administration publique. En Irlande, en Grèce, en Italie et au Luxembourg, l'octroi d'un soutien pluriannuel, renouvelé à plusieurs reprises au titre de l'instrument d'appui technique, a permis d'obtenir des résultats tangibles qui ont contribué aux réformes comptables dans ces États membres. L'expérience a montré que les progrès dépendent également fortement de l'engagement et de la disponibilité des entités publiques participantes. Les bonnes pratiques des États membres de l'UE montrent que la mise en œuvre intégrale prend plusieurs années, ce qui signifie que les avantages ne sont pas immédiatement visibles.

En produisant des états financiers transparents et comparables fondés sur les droits constatés, les administrations pourront refléter les incidences à long terme de leurs décisions et peuvent être tenues responsables de la bonne utilisation des fonds publics par les citoyens qui les élisent démocratiquement ainsi que par d'autres parties prenantes, tels que les bailleurs de fonds. Les bénéfices retirés des réformes comptables dans les États membres sont difficiles à quantifier car ils touchent de nombreux domaines, mais on peut s'attendre à d'importants bénéfices supplémentaires si les administrations décident d'aller au-delà de ce qui est nécessaire pour se conformer aux règles de comptabilité. Les États membres ayant mis en œuvre des réformes en matière de comptabilité en droits constatés ont indiqué que le principal moteur de la réforme était la nécessité de mettre en place des systèmes d'information de gestion permettant une prise de décision saine et éclairée. La mise en œuvre de pratiques globales de haute qualité en matière de comptabilité en droits constatés est une condition préalable nécessaire à cette fin. Des données fiables en matière de comptabilité en droits constatés peuvent être utilisées pour élaborer des pratiques de gestion fondées sur les résultats, une comptabilité analytique, des programmes de gestion des actifs et d'autres

indicateurs clés de performance permettant d'évaluer les coûts des politiques et des programmes et d'évaluer les résultats par rapport aux objectifs stratégiques.

Les retours faits par les administrations publiques sur les bénéfices retirés de ces réformes financières plus larges sont très positifs. Dans un certain nombre de cas, les administrations publiques ayant entrepris de moderniser leur comptabilité en ont également profité pour investir dans des systèmes informatiques/des PGI[19] récents et rationaliser leurs procédures internes, ce qui a eu une incidence positive sur l'efficacité – et donc le coût actuel – de leurs opérations.

La nécessité d'une comptabilité en droits constatés des administrations publiques au sein de l'UE et de ses États membres est de plus en plus reconnue (mais pas encore universelle), bien qu'il n'existe actuellement aucune approche harmonisée. Des réformes en matière de comptabilité en droits constatés (souvent mises en œuvre dans le cadre d'une réforme financière plus large) sont en cours en Irlande, en Grèce, en Croatie, en Italie, à Chypre, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, ainsi que dans deux Länder allemands, tandis que le processus d'établissement de rapports financiers dans la plupart des États membres est constamment amélioré. Les pays continuent d'œuvrer en faveur d'une plus grande efficacité et d'une automatisation accrue du processus d'information financière et d'une meilleure information en vue d'améliorer la prise de décision et l'alignement sur l'élaboration des IPSAS. Selon les plans des États membres, la maturité comptable moyenne de l'UE pour le sous-secteur de l'administration centrale devrait encore s'améliorer et passer de 66 % en 2025 à 78 % en 2030. Le changement le plus important est attendu en Grèce (+ 67 points de pourcentage – p.p.), à Malte (+ 60 points de pourcentage), en Italie (+ 50 points de pourcentage), à Chypre (+ 48 points de pourcentage) et au Luxembourg (+ 45 points de pourcentage), ce qui reflète les réformes comptables en cours.

Tableau 2. Maturité comptable prévue pour le secteur des administrations publiques en 2030

Élevée: MC ≥ 70 %	Moyenne: 70 % > MC ≥ 40 %	Faible: MC < 40 %
Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Malte, Autriche, Portugal, Slovaquie, Finlande et Suède	Croatie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie et Slovénie	Allemagne

Source: étude réalisée en 2025 par PwC.

L'évolution de la situation dans l'UE ces dernières années est conforme à la tendance mondiale. Plus de la moitié (95 sur 169) des juridictions incluses dans l'Indice international de responsabilité financière du secteur public de l'IFAC, du CIPFA et de l'IPSASB: 2025[20] déclaraient que leur comptabilité publique serait fondée sur les droits constatés d'ici à 2030. La part équivalente dans l'indice 2024 était d'environ un tiers (53 sur 169).

[19] Progiciels de gestion intégrée.

[20] International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 status report, IFAC (International Federation of Accountants), CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) and IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), September 2025 (en anglais uniquement).

4. ADEQUATION DES IPSAS POUR LES ÉTATS MEMBRES ET UTILISATION POTENTIELLE DES IPSAS POUR LES EPSAS

Le présent chapitre évalue l'adéquation des IPSAS en tant que cadre comptable public commun dans l'UE[21] et leur utilisation potentielle aux fins de l'élaboration des EPSAS.

Le rapport IPSAS de 2013 était fondé sur une large consultation publique. 38,2 % des répondants ont convenu que les IPSAS seraient appropriées en tant que norme comptable pour l'Union européenne, 30,9 % étaient partiellement d'accord, et 27,9 % n'étaient pas d'accord[22]. Le rapport IPSAS de 2013 concluait que, si les IPSAS pouvaient effectivement constituer un cadre de référence approprié pour la mise au point des EPSAS, leur gouvernance et leurs aspects conceptuels et techniques suscitaient des inquiétudes. Ces inquiétudes concernaient notamment les limites pratiques à l'harmonisation, l'exhaustivité des normes, la stabilité du cadre comptable et l'insuffisance des ressources pour le cadre de gouvernance.

Au cours de la période de 12 ans qui s'est écoulée depuis le rapport IPSAS de 2013, une nouvelle structure de gouvernance des IPSAS, y compris une surveillance indépendante renforcée, a été mise en place. En 2015, le comité sur l'intérêt général (*Public Interest Committee* – PIC) a été créé avec pour mission de veiller à ce que les activités de normalisation de l'IPSAS Board servent l'intérêt général. En outre, le groupe consultatif (*Consultative Advisory Group* – GAC), créé en 2016, est une instance permettant à l'IPSAS Board de consulter des représentants d'organisations du secteur public ou des particuliers intéressés ou concernés par ses travaux, et de recevoir des conseils de ces représentants et particuliers. Depuis leur création, le PIC et le GAC font partie intégrante des procédures de gouvernance et de surveillance et des activités de normalisation de l'IPSAS Board. Sur les 18 membres de l'IPSAS Board, deux proviennent actuellement d'États membres de l'UE, et Eurostat et la DG BUDG y participent en qualité d'observateurs. Le comptable de la Commission est membre du GAC.

Au cours de cette période de 12 ans, les normes IPSAS ont connu des changements importants. Elles sont désormais plus complètes: elles sont passées de 31 normes en 2013 à 40 normes en 2025, tandis que la proportion de normes sectorielles publiques est passée de 19 % en 2013 à 30 % en 2025. Parmi les normes traitant de questions spécifiques du secteur public figurent l'IPSAS 42, «Prestations sociales», l'IPSAS 47 «Produits des activités ordinaires» et l'IPSAS 48, «Frais de transfert», mais également l'IPSAS 19 «Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels». Les IPSAS couvrent désormais toutes les questions clés qui devraient figurer dans les états financiers des entités publiques et sont considérées par les parties prenantes comme «stables et complètes».

L'examen analytique des normes IPSAS (voir chapitre 2) est un autre exercice attestant de l'adéquation des IPSAS pour l'UE. Dans l'ensemble, toutes les normes IPSAS examinées ont été jugées conformes au projet de cadre conceptuel des EPSAS et au principe de l'intérêt général européen. La nécessité de fournir des orientations supplémentaires a été mise en évidence dans plusieurs domaines comptables. De plus, l'application des IPSAS par les États membres a fait l'objet d'une enquête en 2024. L'étude souligne que, si les normes sont assez complètes dans un certain nombre de domaines comptables, des lacunes subsistent.

---

[21] Cet aspect est souligné dans la mesure où il pourrait y avoir un chevauchement entre les perceptions des différents États membres de l'adéquation des IPSAS à leur égard au niveau national et de l'adéquation des IPSAS si celles-ci constituaient la base d'une approche EPSAS harmonisée.

[22] Consultation publique – Évaluation de l'adéquation des normes comptables internationales pour le secteur public pour les États membres.

En 2024, Eurostat a mené auprès des membres du groupe d'experts EPSAS une enquête sur l'adéquation des IPSAS pour les États membres et leur utilisation potentielle pour la mise au point des EPSAS. Les trois questions portaient sur l'adéquation des IPSAS en tant que cadre de déclaration, la gouvernance de ce cadre pour les États membres et l'adéquation des IPSAS en tant que cadre de référence pour la mise au point des EPSAS. Si certaines préoccupations énumérées dans le rapport IPSAS de 2013 sont restées, elles ont diminué au fil du temps, et les points de vue des répondants indiquent que l'adéquation des IPSAS en tant que cadre de déclaration pour les États membres et la gouvernance de ce cadre se sont considérablement améliorées entre-temps. La grande majorité des États membres ont souligné l'adéquation des normes IPSAS et de leur modèle de gouvernance. La nécessité de concevoir un modèle de gestion budgétaire qui intégrera les rapports et la méthodologie du SEC et les instruments budgétaires connexes avec les rapports IPSAS/EPSAS a été soulignée. Parmi les autres préoccupations majeures soulevées figurent le coût et la complexité de la mise en œuvre et la nécessité d'orientations détaillées et de rapports différentiels.

Tableau 3. Adéquation des IPSAS pour les États membres et leur utilisation potentielle pour la mise au point des EPSAS

	Oui	En partie	Non
Les IPSAS constituent un cadre de déclaration approprié pour les États membres	46 %	42 %	12 %
La gouvernance des IPSAS rend ces normes adéquates pour les États membres	27 %	58 %	15 %
Les IPSAS constituent un cadre de référence approprié pour la mise au point des EPSAS	66 %	19 %	15 %

Source: enquête 2024 sur l'adéquation des IPSAS.

Les États membres ont estimé que les IPSAS, en tant que cadre de référence, amélioreront la normalisation et la comparabilité de l'information financière publique dans l'UE. Toutefois, la pertinence de l'option consistant à utiliser la juste valeur comme base d'évaluation dans le secteur public a suscité des inquiétudes dans certaines circonstances.

Les États membres ont reconnu que, bien qu'il existe une solide expertise du secteur public intégrée dans le système de gouvernance des IPSAS et qu'une procédure régulière approfondie, indépendante et transparente soit en place, une plus grande participation européenne au système de gouvernance des IPSAS était souhaitée. Il y a également lieu de se demander si, du point de vue de la légitimité démocratique, un conseil (board) soutenu par un organisme privé pourrait être l'organe normatif de l'UE.

Les États membres ont estimé que l'utilisation des IPSAS comme cadre de référence pour la mise au point des EPSAS permettrait une mise en œuvre rentable des EPSAS.

Les États membres avaient deux points de vue différents sur l'adéquation des IPSAS aux fins des EPSAS. L'un des points de vue était que les IPSAS seraient appropriées et qu'un mécanisme d'approbation – comme celui en place pour les normes comptables du secteur privé dans l'UE – serait suffisant. L'autre perspective était axée sur un processus distinct de normalisation EPSAS, quoique fondé sur les IPSAS, soulignant la nécessité de disposer d'une solide capacité technique. Les États membres ont également insisté sur la nécessité d'un soutien politique et ont noté que des modifications législatives seraient nécessaires à l'échelle des États membres.

5. LA MARCHE A SUIVRE POUR LA COMPTABILITE PUBLIQUE DANS L'UE

Compte tenu de l'importance de systèmes de comptabilité publique solides et transparents et de l'intérêt constant des États membres à contribuer aux discussions au niveau de l'UE sur la comptabilité publique, il existe une forte demande de coordination des actions visant à moderniser les systèmes nationaux de comptabilité publique sur la base de normes nationales fondées sur les droits constatés.

Le recours accru à la comptabilité en droits constatés dans l'Union au cours de la première phase du projet EPSAS a donné un élan considérable à la réforme et a démontré l'intérêt de discuter de l'évolution de la comptabilité publique et de partager les bonnes pratiques. Cela profite à la fois aux États membres qui utilisent déjà des approches fondées sur les droits constatés et à ceux qui travaillent sur une réforme comptable, étant donné qu'ils bénéficient de l'expérience passée. Dans le même temps, la convergence volontaire des approches dans l'ensemble de l'UE est ainsi encouragée.

La plupart (14) des États membres ont déjà mis en œuvre une comptabilité en droits constatés conforme aux normes nationales dans l'ensemble du secteur des administrations publiques. Cinq devraient le faire d'ici à 2030. Huit États membres ne prévoient pas de mettre en œuvre la comptabilité en droits constatés dans leur secteur des administrations publiques d'ici à 2030, deux d'entre eux ne reconnaissant pas les avantages de cette mise en œuvre. Les travaux menés au sein du groupe d'experts sur les EPSAS et la réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE ont révélé un manque de consensus entre les États membres sur la nécessité de rendre obligatoire une comptabilité publique en droits constatés harmonisée dans l'UE.

Bien que certaines préoccupations énoncées dans le rapport IPSAS de 2013 subsistent, elles ont diminué au fil du temps. L'adéquation des IPSAS en tant que cadre de déclaration pour les États membres et la gouvernance de ce cadre se sont considérablement améliorées depuis le rapport. Les autres principales préoccupations soulevées par certains États membres concernant les IPSAS sont le coût et la complexité de la mise en œuvre et la nécessité d'orientations détaillées.

À la lumière des progrès accomplis, l'initiative concernant les EPSAS se poursuivra dans le cadre de la première phase et l'accent sera mis sur l'encouragement et le soutien des efforts nationaux de modernisation visant à accroître la transparence dans le secteur des administrations publiques. Les activités seront notamment axées sur les points suivants:

1) la Commission apportera un soutien technique aux efforts de modernisation des États membres, en recensant les problèmes de mise en œuvre et en élaborant des solutions communes, en promouvant les meilleures pratiques et en partageant les expériences en matière de comptabilité publique entre les États membres;
2) les réformes en matière de comptabilité publique en droits constatés continueront de bénéficier d'un financement au titre de l'instrument d'appui technique jusqu'en 2027. Le futur soutien financier et technique de l'UE sera soumis à décision dans le cadre du prochain budget de l'UE[23];
3) Eurostat veillera à communiquer en tout temps avec les principales parties prenantes, telles que les décideurs politiques, les administrations publiques, les auditeurs, les experts en comptabilité et le monde universitaire. Le travail de collaboration avec l'IPSAS Board et d'autres organisations internationales, telles que l'OCDE, la Banque mondiale et le FMI, se poursuivra;

[23] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en.

4) la convergence des approches dans les États membres de l'UE sera encouragée par l'adhésion au projet de cadre conceptuel des EPSAS sur une base volontaire;
5) le prochain rapport sur la comptabilité publique dans l'UE sera élaboré en 2029-2030, conformément à la directive modifiée sur les cadres budgétaires.

Ces objectifs sont compatibles avec les politiques de la Commission, notamment en ce qui concerne l'amélioration de l'espace administratif européen (ComPAct) et les objectifs de la directive sur les cadres budgétaires.