

BILAN DE L'EXPERIMENTATION DE LA CERTIFICATION DES COMPTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

RETOUR D'EXPERIENCES DU GROUPE DE TRAVAIL « QUALITE DES COMPTES ET CERTIFICATION » DE L'AFIGESE

L'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que *« la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés. »*

L'expérimentation doit faire l'objet *« d'un bilan définitif au terme de huit ans à compter de la promulgation de la présente loi »*.

Ce bilan, publié en janvier 2023 par la Cour des Comptes, fait état des différents dispositifs mis en œuvre pour assurer la fiabilité des comptes au sein des collectivités, qu'ils relèvent de l'expérimentation à la certification des comptes, que de dispositifs alternatifs.

L'AFIGESE, comme la Cour des comptes, se félicite des apports de l'expérimentation et souscrit en partie au bilan réalisé par le Cour. L'association pointe néanmoins des difficultés de mise en œuvre non reportées dans le rapport.

DES POINTS D'ACCORD AVEC LE BILAN REALISE PAR LA COUR DES COMPTES

La Cour relève qu'un des enseignements fort de l'expérimentation reste la notion de temps. Il faut de la durée pour pouvoir mener à bien la certification : temps de formation interne des équipes, de prise de connaissance des organisations...

Pour les collectivités qui ne sont pas prêtes, il faut impérativement faire précéder l'audit légal par **une phase d'accompagnement de 3 à 5 ans, pour comprendre le principe d'un audit des comptes, acquérir les compétences en interne et lancer les premiers chantiers de fiabilisation des comptes.**

L'AFIGESE souscrit totalement aux conclusions de la Cour sur ce point : *« La nécessité d'un temps de préparation et d'une mise en œuvre progressive (...) la démarche de fiabilisation est fortement tributaire de la maturité et de l'efficacité du contrôle interne. Un diagnostic global débouchant sur un plan d'action est nécessaire pour orienter la gestion comptable et financière par les risques. (...) Cette généralisation pourrait s'effectuer selon le schéma retenu pour la certification des comptes des établissements publics de santé, par vagues successives définies par les administrations concernées et d'une durée n'excédant pas cinq années après la promulgation de la loi. »*

La démarche de certification a permis aux équipes d'appréhender de nouveaux concepts comptables et de développer leur expertise en comptabilité, particulièrement sur les comptes habituellement traités

uniquement par le comptable et les opérations comptables complexes. Elle a permis aux équipes de réaliser **l'importance de disposer d'un inventaire comptable fiable** (exhaustivité et justification des valeurs). L'approche patrimoniale qui se développe à l'aune de l'expérimentation est d'ailleurs un point relevé par la Cour.

Elle donne une motivation et une perspective pour faire des actions qui ne sont habituellement pas prioritaires (et donc, ne sont pas faites par manque de temps), un argumentaire aux services concernés pour demander les moyens nécessaires à ces actions, souvent considérées comme invisibles du citoyen-électeur.

La démarche de certification a initialement permis aux équipes, peu aguerries à l'exercice avant le début de l'expérimentation, de découvrir et comprendre le concept de **contrôle interne** et l'importance de la **maîtrise des risques**.

Elle a impliqué **d'avoir un regard critique sur l'organisation comptable et financière de la collectivité**, une formalisation des processus de gestion ayant une incidence significative sur les comptes et une analyse du système d'information financière de la collectivité.

La démarche amène à être plus rigoureux toute l'année dans la tenue de la comptabilité et à produire une comptabilité de meilleure qualité. Elle incite à anticiper (la fin de l'exercice, pour produire le maximum de données fiables à la venue du CAC en février/mars) et à se concentrer sur les enjeux.

Une équipe motivée, une organisation qui peut être revue également. **Le dispositif peut être l'occasion de faire progresser l'organisation** : accent mis sur la décentralisation ou la centralisation selon les besoins, sécurisation de l'ensemble avec la mise en place du contrôle interne suite à l'identification des risques.

L'approche par les risques est incontestablement un apport fort de la démarche tant au travers de la certification qu'au niveau des dispositifs alternatifs. L'appréhension du risque, son identification et la nécessité de sa couverture sont autant d'éléments appréhendés. Cette approche nouvelle pour certain, est un plus dans le cadre de la mise en place de la responsabilité des gestionnaires publics.

Le portage est également un enseignement fort pour la réussite du projet. Le portage politique fort est un atout. Dans tous les cas, le projet a fait l'objet d'un portage politique fort de l'exécutif : adjoint au Maire, Directeur Général des Services. Cet aspect est également relevé par la Cour.

Enfin, **le travail avec le comptable public** est également un point positif important. Il s'agit d'un travail conjoint notamment sur la fiabilisation du bilan. Les relations entre ordonnateur et comptable ont été profondément modifiées. Le partenariat a été revu (au travers de mise à jour de convention de services) voire approfondi avec la conclusion de conventions de contrôle partenarial. Les échanges avec le comptable ont été plus qualitatifs.

DES DIFFICULTES NON POINTEES PAR LA COUR DES COMPTES

Néanmoins, il ne faut pas exclure les difficultés importantes auxquelles ont fait face les collectivités au cours de l'expérimentation. Ces difficultés peuvent conduire à s'interroger sur l'intérêt d'une certification au regard des contraintes et coûts. Celles-ci sont peu reprises par la Cour dans son rapport.

- **Le coût de la certification des comptes**

La Cour reprend les honoraires des Commissaires aux Comptes (CAC) et estime un coût entre 28K et 904K selon la typologie de collectivité. Ceux-ci représentent une faible part des budgets de fonctionnement, néanmoins **le coût de la certification des comptes ne saurait se limiter au seul coût des CAC**. L'impact est plus large et comporte de **nombreuses charges indirectes** liées à la montée en compétence des agents, les missions de conseil préalables, la création de nouvelles fonctions, les mises à niveau des systèmes d'information notamment. La certification, et plus largement la fiabilisation des comptes, suppose un investissement financier important pour une collectivité et à long terme.

Bien évidemment un retour sur investissement existe mais n'a pas été mesuré à ce stade.

- **Les exigences des CAC sont actuellement mal adaptées aux enjeux des collectivités locales**

En externe, la principale difficulté résulte d'un véritable « choc des cultures » entre les équipes de la collectivité et les CAC. La connaissance par les cabinets de commissariat aux comptes de l'environnement territorial reste partielle. De fait, le temps passé pour préparer et organiser avec les CAC l'audit est important. Pour permettre un échange efficace un important effort pédagogique a dû être fait.

Les spécificités du secteur public local sont insuffisamment comprises et connues par les équipes d'audit, notamment l'articulation budgétaro-comptable. Ainsi, la capacité de conseil pour identifier des solutions de traitement comptable de demandes d'ajustements s'en trouve parfois limitée, le professionnel du chiffre se référant alors aux pratiques en vigueur dans le secteur privé à défaut de pouvoir s'appuyer sur un dispositif national pour le secteur public.

Dans la phase de certification avec les CAC, un réel manque d'accompagnement pédagogique de la part de certains, a pu être constaté. Ils semblent avoir totalement manqué de temps ou de moyens pour un accompagnement efficace. Ont pu être relevées, parmi les collectivités expérimentatrices, une grande instabilité de l'équipe d'audit et des missions assurées par des juniors trop débutants.

La démarche de certification des comptes des collectivités territoriales doit s'adapter aux enjeux et aux risques et il n'est pas toujours pertinent d'appliquer aux collectivités locales l'intégralité des règles applicables aux entreprises privées ; notamment dès lors que les règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités restent encore relativement éloignées de celles applicables au secteur privé. Les exigences des CAC sont parfois mal adaptées aux collectivités locales et mériteraient une adaptation au monde local. En particulier pour la formalisation du contrôle interne (notamment pour les systèmes d'information) pour les petites collectivités : le contrôle peut exister sans être formalisé car il est coûteux en moyens humains de le rédiger puis de le tenir à jour tous les ans, la demande de justification des soldes de tous les comptes de bilan (quel que soit l'ancienneté), l'inventaire physique du mobilier ...

- **Un référentiel budgétaro-comptable doit constituer le socle normatif**

Le référentiel M57 choisi pour l'expérimentation est proche des principes de comptabilité générale tout en tenant compte des spécificités du secteur public local. **L'AFIGESE s'oppose à publication par arrêté du référentiel des normes des entités publiques locales en tant que référentiel de référence.**

Le secteur local répond à un principe de monisme en matière de comptabilité. Ainsi, les comptabilités budgétaire et générale sont articulées et, contrairement à l'Etat ou aux Etablissements publics nationaux, **il n'existe qu'un seul résultat pour retracer l'activité des collectivités.** Pour les autres types de structures publiques, le résultat budgétaire est distinct du résultat comptable.

Cette articulation budgétaro-comptable suppose donc d'avoir **un référentiel budgétaro-comptable et non un recueil comptable qui ne perçoit qu'une partie des opérations des collectivités.**

La non-publication, sous forme réglementaire, du recueil des normes n'est donc pas une « anomalie » mais le fruit d'une réalité concrète. **La M57 et le Code Général des Collectivités Territoriales doivent constituer le socle normatif sur lequel s'appuiera la démarche d'audit des comptes.**

De la même façon, les dérogations accordées par la loi aux collectivités (type neutralisation des amortissements, étalement de certaines charges ...) ne sont l'expression que de cette réalité budgétaire. Sous couvert de transparence des comptes, la Cour propose de revoir totalement la vision du rendu comptable actuel.

- **Vers un compte financier unique**

L'AFIGESE soutient la démarche actuelle vers un compte financier unique qui est incontestablement un plus pour l'information financière. L'expérimentation est en cours actuellement et l'AFIGESE, dès l'origine, s'est résolument positionnée en faveur de cette rationalisation de l'information financière.

La fusion des deux documents que sont le compte administratif et le compte de gestion ne peut qu'apporter une meilleure information financière. La présentation de toutes les informations dans un document unique est un point positif, la présentation des états synthétiques donne une vision globale aux lecteurs. L'objectif est partiellement atteint à ce stade, certains états sont mis en valeur et donnent une vision globale intéressante. D'autres états ont perdu en lisibilité et mériteraient d'être améliorés pour donner une information plus complète (état d'exécution budgétaire). Aller vers une présentation plus « agrégée », ainsi que l'évoque la Cour, peut-elle apporter une information plus riche ? La question reste posée. Présenter une vision consolidée du budget principal et des budgets annexes bénéficiera-t-elle à une information plus riche ? Rien n'est moins sûr... Le retraitement des flux est un incontournable afin de ne pas « compter deux fois les mêmes éléments », mais aller au-delà en ayant une vision consolidée telle que l'entend la comptabilité risque de devenir confusant pour le lecteur. L'AFIGESE rappelle qu'en la matière, **elle a toujours défendu l'approche optionnelle de la norme 1 du recueil des normes des entités publiques locales**. Dans cette approche, les éléments des états financiers des services ou activités sont repris dans l'annexe sous une forme synthétique.

L'approche préférentielle privilégiant quant à elle « l'intégration des éléments des états financiers relatifs aux services ou activités au sein du bilan et du compte de résultat de la personne morale à laquelle ils sont rattachés » permet de donner directement une vision globale de la situation et du résultat de l'entité de rattachement.

On ne peut mêler dans un même document des activités de nature diverses. Rendre compte suppose également d'offrir aux lecteurs une vision claire des différentes activités.

Cette remarque se retrouve également dans d'autres propositions de la Cour telle que le choix d'une nomenclature unique pour retracer les activités industrielles et commerciales, hospitalières, sanitaires et sociales. Sous couvert de comparabilité, il est proposé de créer un référentiel unique pour toutes les activités / missions exercées au niveau local ... Un hôpital a-t-il des spécificités identiques à un service d'assainissement ou d'eau ? Un service assainissement et eau dispose uniquement de recettes « redevance » et seuls les bénéficiaires la payent ; ce qui n'est pas le cas des budgets communaux avec la fiscalité locale. **Les différentes propositions faites dans le rapport à ce sujet ne relèvent pas de transparence mais d'une vision économique des activités du secteur public local**. Nous pouvons citer parmi ces propositions l'option d'un référentiel de comptabilité privée sans dérogation justifiant de spécificités locales issues de l'exercice de mission publique ou encore la consolidation de l'ensemble des budgets afin d'avoir « une vision de l'ensemble des activités » à l'image de la consolidation de filiales.

De même, proposer une présentation des états financiers en identifiant les opérations stricto budgétaires d'une part, les opérations de trésorerie d'autre part et les opérations comptables dans une 3^{ème} partie ne relève pas d'une approche claire, transparente et complète de l'information financière.

A contrario, enrichir l'information financière au travers de la définition de nouveaux états tels que l'Annexe évoquée dans le rapport, rendre obligatoire la rédaction d'un rapport de gestion sont deux propositions intéressantes du rapport. L'Annexe expérimentée dans le cadre de la certification des comptes a démontré sa très grande richesse tant en termes d'information apportée, qu'en matière de collaboration entre les équipes de l'ordonnateur et du comptable. Le rapport de gestion, pratiqué par certaines collectivités, apporte également une vision enrichie et qualitative de l'information. En l'espèce, les enseignements apportés par le secteur hospitalier ou par les établissements publics nationaux peuvent être utiles, ces rapports existant déjà dans ces structures.

- **La certification est-elle le seul outil de la fiabilisation de l'information financière ?**

Le rapport conclu à l'obligation de certification pour un certain nombre de collectivités, celle-ci serait le gage d'une fiabilité plus grande de l'information financière. La certification est-elle le seul outil à

disposition ? Quel est l'objectif de la certification des comptes : une reconnaissance de qualité des comptes, la sécurisation des processus ? Ne peut-on atteindre le même objectif différemment ? L'indépendance d'un certificateur externe passe-t-elle nécessairement par les commissaires aux comptes ?

Ces questions peuvent se poser au regard des difficultés rencontrées lors des audits de certification. Elles doivent se poser également au regard du coût de l'exercice de certification. Outre le coût du certificateur lui-même, les moyens mis à disposition de l'exercice en interne sont importants et le retour sur investissement doit être « à la hauteur » pour pouvoir pérenniser l'exercice et le porter au niveau de la gouvernance locale.

L'article 47-2 de la Constitution évoque « *des comptes réguliers et sincères, une image fidèle du résultat de gestion, du patrimoine et de la situation financière* », doit-on nécessairement bouleverser l'organisation financière, faire appel à des consultants extérieurs pour parvenir à cet objectif ?