

Une production réalisée par le groupe de travail « Qualité des comptes et certification » de l'AFIGESE¹, composé d'une soixantaine de collectivités territoriales, dont des collectivités expérimentatrices de la certification des comptes.

La certification des comptes, un gain pour les collectivités locales

Conformément au dernier alinéa de l'article 110 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République², le bilan de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales a fait l'objet en mai 2023 d'un rapport gouvernemental³.

Ce rapport propose au Parlement une certification non obligatoire des comptes des collectivités.

Nous, financiers des collectivités territoriales membres de l'AFIGESE, n'approuvons pas cette position et sommes favorables au caractère obligatoire de la certification des comptes sous une forme adaptée au secteur public local.

Résolument partisans de la transparence des comptes, nous estimons que cette certification est un outil indispensable.

C'est pourquoi au vu du bilan de l'expérimentation de la certification des comptes nous proposons :

- **Après une phase de préparation de trois à cinq ans, une certification obligatoire des comptes publics locaux des régions, des départements, des métropoles, des groupements de communes à fiscalité propre et des villes de plus de 100 000 habitants et la mise en œuvre d'une attestation de fiabilité pour les collectivités de plus de 3 500 habitants non concernées par la certification ;**
- **L'obligation pour les collectivités de plus de 20 000 habitants de mettre en place un contrôle interne, indispensable pour assurer la fiabilisation et la transparence des comptes publics.**

Ou, a minima et par défaut :

- **Après une phase de préparation de trois à cinq ans, l'obligation pour les plus grandes collectivités d'une certification des comptes obligatoire qui interviendrait une à deux fois par mandat. Cette obligation pourrait concerner les régions, les départements, les**

¹ Association des financiers, gestionnaires, évaluateurs et managers des collectivités territoriales regroupant plus de 1000 adhérents (villes, intercommunalités, départements, régions, établissements publics et autres organismes publics).

² « L'expérimentation fait l'objet d'un bilan intermédiaire au terme des trois ans mentionnés au premier alinéa, puis d'un bilan définitif au terme de huit ans à compter de la promulgation de la présente loi. Ces bilans font l'objet d'un rapport du Gouvernement, qui le transmet au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales et des groupements concernés et de la Cour des comptes. »

³ Expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales Bilan définitif en application des dispositions de l'article 110 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, numéro NOR n°ECOE2307366X

métropoles, les groupements de communes à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et les villes de plus de 100 000 habitants

- L'incitation à la certification pour les collectivités de plus de 20 000 habitants non concernées par l'obligation, à la condition d'une information préalable sur les coûts et les conditions ;
- La généralisation de l'attestation de fiabilité pour les collectivités de plus de 3500 habitants non certifiées ou non soumises à certification sur l'exercice comptable concerné ; sans que cette attestation de fiabilité puisse être considérée comme un dispositif équivalent ou alternatif à la certification ;
- La généralisation de la synthèse des comptes pour les collectivités de moins de 3500 habitants ;

Et, par ailleurs :

- La prise en compte de la spécificité budgétaire du monde territorial qu'est le monisme ;
- La nécessité de réfléchir et de mettre en place une présentation financière synthétique et lisible, au service des différents utilisateurs des états financiers, en lien avec le compte financier unique.

CONTEXTE ET ENJEU

L'article 110 de la loi Notre, prévoyait en son dernier alinéa, que « l'expérimentation fait l'objet d'un bilan intermédiaire au terme des trois ans mentionnés au premier alinéa, puis d'un bilan définitif au terme de huit ans à compter de la promulgation de la présente loi. Ces bilans font l'objet d'un rapport du Gouvernement, qui le transmet au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales et des groupements concernés et de la Cour des comptes.

Le rapport sur le bilan final de l'expérimentation a été publié en mai 2023.

De manière générale, le rapport apporte des éléments rassurants sur l'expérimentation, en mettant en avant les principaux atouts apportés par la démarche en termes d'organisation, avec un accent mis sur la maîtrise des risques.

Néanmoins, le principe de transparence sur lequel se basait cette expérimentation n'apparaît pas au sein du rapport.

L'article 110 de la Loi NOTRe figure dans le titre IV de cette même loi dédié à la transparence et responsabilité financières des collectivités territoriales. Le chapitre 1^{er} de cette même loi étant intitulé « **Transparence financière** (Articles 106 à 111) ».

Cet aspect n'est pas repris explicitement dans le rapport et aucun élément ne présente de bilan en ce qui concerne l'accroissement de la transparence financière. Le bilan de l'expérimentation montre qu'un des atouts principaux de cet exercice est d'aller vers une plus grande fiabilité, régularité et sincérité des comptes.

Quelle conséquence aurait l'abandon de la démarche de certification des comptes sur le secteur public local et la transparence financière, dans un contexte de responsabilisation accrue des ordonnateurs et de fortes attentes citoyennes à l'égard des décideurs publics ?

Bien qu'il fasse un bilan globalement positif et qu'il mette en avant les atouts de la démarche, le rapport ne propose en effet pas la généralisation de la certification et ne prend pas en compte la dimension de progrès de long terme.

L'AFIGESE pense, au contraire, que la dynamique amorcée par les collectivités expérimentatrices doit être confortée et légitimée au risque qu'elle s'essouffle et que les efforts et les progrès accomplis soient réduits à néant. Depuis plusieurs années, les structures publiques sont soumises pour les plus importantes d'entre elles, à l'exercice de certification (Etat, universités, hôpitaux, établissements publics nationaux). L'absence d'obligation pour les collectivités – et notamment pour les plus grandes d'entre elles - ne serait-elle pas de nature à remettre en cause la légitimité de la recherche de fiabilité des comptes locaux ? La plupart des administrations publiques de l'Etat et de la Sécurité sociale étant soumises à certification, la cohérence des pratiques ne milite-t-elle pas pour une certification obligatoire des comptes des plus grandes d'entre elles ?

Une certification des comptes s'impose également sur le plan international et européen. Pour mémoire, parmi les arguments invoqués lors du lancement de l'expérimentation, était soulignée l'absence de certification d'une partie importante du secteur public français. Une telle insuffisance était reprochée à la France par ses partenaires internationaux, notamment l'Union Européenne, au motif qu'elle ne permettait pas des comparaisons à l'international et nuisait à la consolidation des comptes publics européens.

CE QU'IL FAUT RETENIR DU RAPPORT

Après un rappel des différentes étapes de l'expérimentation et des travaux menés, le rapport aborde certains points relevés par les collectivités et qui ont d'ailleurs fait l'objet d'observations de la part de l'AFIGESE :

- **Un des enseignements majeurs de l'expérimentation reste la notion de temps.** Il faut envisager la démarche dans la durée pour pouvoir mener à bien l'exercice de certification des comptes : temps de formation interne des équipes, de prise de connaissance des organisations... Pour les collectivités ne remplissant pas certains prérequis (en termes de contrôle interne, notamment), il est essentiel de 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.
- **La démarche de certification a permis aux équipes d'appréhender de nouveaux concepts comptables et de développer leur expertise en comptabilité.** 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.
- **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 de certification.** L'appréhension du risque, son identification et la nécessité de sa couverture sont autant d'éléments appréhendés. Cette approche, nouvelle pour la plupart des collectivités, constitue un réel avantage dans le cadre de la mise en place de la responsabilité des gestionnaires publics. Le rapport indique effectivement ce point positif en page 22 en notant les progrès notables accomplis en matière de contrôle interne.

Au-delà des effets positifs de la démarche, le rapport identifie des éléments à prendre en compte pour aider au succès de la démarche :

- **Le portage est également un enseignement fort pour la réussite du projet.** Un portage politique fort est un atout. Le rapport montre que les certifications sans portage politique ont rencontré plus de difficultés.
- **Le travail partenarial avec le comptable public facilite l'exercice de certification.** Les comptables sollicités notent qu'il s'agit d'un point positif de la démarche, notamment via la fiabilisation du bilan. Les relations entre ordonnateur et comptable ont été profondément modifiées. Le partenariat a été revu (au travers de mises 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. Le rapport fait un constat analogue avec un partenariat renforcé ordonnateur comptable grâce à l'expérimentation (page 22).
- **Le coût de l'expérimentation a été mis en avant** (page 25 notamment). Le rapport souligne que la certification et plus largement la fiabilisation des comptes suppose un investissement financier important pour une collectivité et à long terme.

POSITION DE L'AFIGESE : DES GAINS IDENTIFIES

1. Sur le sujet du coût

L'argument majeur mis en avant par le rapport pour une absence de généralisation de la certification repose sur le coût supposé de la démarche.

Cet argument ne paraît pas à la hauteur des enjeux attachés à une telle réforme, ni devoir dicter à lui seul (ou presque) sur les conclusions à tirer de l'expérimentation.

- Un retour sur investissement existe et est reconnu (fiabilisation des comptes et sécurisation des procédures, meilleure maîtrise du risque financier, voire identification de recettes nouvelles) mais celui-ci n'a pas été mesuré à ce stade. **Sans mesure du retour sur investissement, la notion de coût prise isolément ne saurait être un argument déterminant, justifiant le renoncement à l'exercice de certification d'une collectivité.**
- Par ailleurs, toute certification représente un coût – ceci était connu bien avant le lancement de l'expérimentation - et celui-ci ne peut être en soi un facteur de renoncement. Il en est ainsi des certifications ISO, accueil qualité ... ainsi que des certifications des comptes des autres entités publiques et privées.

Le retour d'expérience des hôpitaux en matière de coût de la certification, quoique intéressant, ne permet pas de fournir un comparatif objectif du fait des différences de la démarche conduite dans le secteur hospitalier, le délai de préparation et de mise en œuvre étant totalement différent et la diversité des problématiques et des risques à traiter dans le secteur public local étant elle-même incomparable (ce qui ne fait que conforter l'intérêt d'une certification des comptes locaux). Aucune phase préparatoire n'avait en outre été réellement mise en œuvre.

- Enfin, la question du coût d'une telle démarche doit être mise en balance avec l'enjeu ultime poursuivi par la fiabilisation des comptes publics locaux : celle d'offrir au citoyen et à la démocratie des comptes publics locaux présentant des garanties minimales de fiabilité et de sincérité à un moment où :
 - les juridictions financières n'ont plus pour mission de juger les comptes locaux,
 - le périmètre des contrôles des comptes publics locaux se réduit régulièrement au point que des pans entiers de la dépense publique locale ne sont plus couverts par ses interventions (contrôle hiérarchisé, contrôle partenarial, etc...),
 - la responsabilité des ordonnateurs publics locaux – non élus, ce qui est problématique, en soi – est sensiblement renforcée par la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics,
 - les comptes publics locaux – l'expérimentation des comptes l'a bien montré – présentent nombre d'insuffisances en termes de gestion patrimoniale (aucun bilan ne représente fidèlement le patrimoine de son entité), de rattachement des charges et des produits à l'exercice, de stocks, de connaissance des engagements hors-bilan, etc... et ne s'appuient aucunement sur des dispositifs de contrôle interne et de management des risques robustes.
- On attend du secteur public local qu'il intervienne massivement dans les investissements durables, ce qui suppose, à l'évidence, une bonne connaissance de son patrimoine et un pilotage des risques performant.

Le coût de la certification, s'il doit être appréhendé, mérite donc à la fois d'être relativisé au regard des enjeux auxquels elle doit répondre et apprécié en termes de retour sur investissement, ce qui ne peut être mesuré que sur la durée.

Doit également être pris en compte le coût de l'absence de certification des comptes.

A titre d'exemple, la non-tenue de l'inventaire comptable, donc la méconnaissance du patrimoine, engendre des coûts pour les collectivités en ce qu'elle ne permet pas le déploiement d'une gestion patrimoniale active : comment gérer de manière dynamique un actif qu'on ne connaît pas ? Si la mise à niveau de l'inventaire représente, en effet, un investissement important dans un premier temps, elle permet, dans un second temps, de valoriser son patrimoine et d'optimiser sa maintenance grâce à la meilleure connaissance qu'elle en offre.

Enfin, un des éléments majeurs du coût de la démarche consiste dans le temps et les moyens consacrés à la simple mise à niveau réglementaire budgétaire et comptable, exigence qui est d'ailleurs censée exister en dehors de tout mécanisme de certification (ce qui en relativise le coût). Aucune évaluation n'a été rendue à ce titre alors même que l'expérimentation a permis aux équipes en ayant la charge d'identifier des insuffisances directement liées à la non prise en compte de la réglementation existante en matière d'exécution financière, pourtant d'ores et déjà applicable. De fait, l'abandon de la certification – qu'il soit officiel ou sous-couvert d'une réglementation facultative – reviendrait à prendre acte du non-respect par de nombreuses collectivités de la réglementation comptable en vigueur, notamment en matière d'amortissements, de tenue de l'inventaire et de provisions...

La démarche de certification doit également s'inscrire dans une stratégie d'ensemble d'une collectivité, permettant non seulement la fiabilisation de ses comptes mais participant directement de la modernisation de sa gestion et de son organisation. Elle contribue à l'apprentissage par les collectivités locales de pratiques d'audit et de contrôles ciblés, sources d'efficience et de gains dans la mise en œuvre des dispositifs de contrôle.

Renoncer à la certification obligatoire des comptes publics locaux, y compris pour les comptes des plus grandes collectivités, pour une simple raison de coût supposé de la démarche, sans prendre en compte sa nécessaire mise en œuvre échelonnée dans le temps, ni ses apports considérables dans un contexte d'appauvrissement majeur des contrôles préexistants, tant par le comptable public que par le juge financier, paraît incohérent et n'est ni raisonnable, ni pertinent. L'absence de certification des comptes locaux – particulièrement des plus grands comptes – conduirait à la coexistence d'organismes publics (hospitaliers, universitaires, etc...) soumis à certification et des régions, départements, métropoles ou grandes villes qui n'y seraient pas soumis alors qu'ils présentent des bilans et comptes de résultats bien plus élevés et sont confrontés à des risques bien plus marqués... et aboutiraient, du fait des réformes récentes (suppression du jugement des comptes et limitation du champ d'intervention du comptable public), à une réglementation plus stricte des comptes privés des entreprises commerciales que des comptes publics locaux.

2. Les dispositifs dits alternatifs

Les deux dispositifs alternatifs proposés, synthèse des comptes et attestation de fiabilité, ne visent pas d'objectifs identiques à la certification. Leur ambition finale est bien moindre et leurs apports beaucoup plus réduits.

La synthèse des comptes ne peut se substituer à un exercice de certification ; il s'agit d'une appréciation « à plat » menée de manière rétrospective sans aucune exigence en matière de processus comptables ou de maîtrise des risques (en dépit de la mise en place de la nouvelle responsabilité des gestionnaires publics).

Par ailleurs, ce dispositif présente une philosophie très différente de la certification. En effet, là où la certification permet l'appréciation par un tiers extérieur – le certificateur – de l'ensemble de la tenue des comptes de la collectivité, ce qui entraîne à la fois la tenue des comptes par l'ordonnateur et par le comptable public, la synthèse des comptes, effectuée par le comptable public, confère à celui-ci un rôle à la fois de juge et de partie, ne pouvant prendre le recul suffisant sur des comptes qu'il a lui-même enregistrés. Une telle insuffisance est majeure à un double titre : le comptable public est en charge de la passation de nombre d'écritures essentielles (partie double), qui échapperaient, du fait de la suppression du jugement des comptes, à un contrôle externe indépendant ; les comptables publics ne disposeront pas nécessairement de moyens et d'une disponibilité suffisants pour mener à bien régulièrement de tels travaux (moyens insuffisants qui ont, dans le passé, conduit à la suppression de nombre de contrôles par les comptables publics et à des réorganisations des services en vue d'optimiser le coût desdits services).

L'attestation de fiabilité, autre dispositif alternatif expérimenté, plus prometteuse en la matière, peine toutefois à s'imposer en l'absence de caractère obligatoire.

Rendre facultatif l'exercice de certification conduira donc à briser l'élan donné par l'expérimentation ; proposer des dispositifs alternatifs ne permettra pas de mobiliser les équipes des collectivités car le degré d'exigence et les finalités sont bien différents.

3. Les autres éléments du rapport

Le rapport permet de faire le point sur plusieurs avancées mises en œuvre à l'aune de l'expérimentation :

- La nécessaire prise en compte de la spécificité budgétaire du monde territorial (le monisme) ;
- La nécessité de réfléchir et de mettre en place une présentation financière synthétique et lisible, au service des différents utilisateurs des états financiers (citoyens, autorités de contrôle, professionnels) ;
- Le déploiement d'une instruction budgétaire et comptable unique pour toutes les collectivités et établissements territoriaux qui vient se substituer aux célèbres M14, 52, 71, 61, ...

L'AFIGESE prend acte avec satisfaction des différentes avancées du rapport, comme le maintien et la légitimation de la journée complémentaire et la prise en compte du monisme budgétaire et de l'impossibilité de scinder la comptabilité budgétaire et générale pour les collectivités. En effet, contrairement aux autres structures publiques, Etat et établissements publics, les structures locales tiennent une comptabilité budgétaire comptable intégrée et en fin d'exercice n'existe qu'un seul résultat issu de ces deux approches. Les autres structures ont une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale avec deux résultats qui doivent être réconciliés.

Il est également rappelé au sein du rapport la « prééminence normative des instructions budgétaires et comptables » (pages 29 et 30), condition essentielle pour une publication réglementaire du recueil des normes des entités publiques locales. De fait les recueils des normes pour l'Etat et les établissements publics nationaux retracent les normes applicables en matière de comptabilité générale. La comptabilité budgétaire fait référence à d'autres recueils de nature budgétaire.

Ce distinguo ne peut être fait dans le domaine local où l'articulation budgétaire comptable domine. D'où l'impossibilité de faire primer le recueil des normes sur l'instruction budgétaire et comptable. Les deux référentiels doivent coexister et ne pas être en contradiction.

De la même façon, il est impératif de veiller lors de l'intégration des normes comptables à tenir compte des spécificités locales. La règle d'or de l'équilibre en est une, mais la présentation des états financiers doit également être prise en compte. Elle doit répondre aux besoins des utilisateurs qui sont notamment les élus et les citoyens. Ils doivent être donc à la fois précis et synthétiques, compréhensibles et lisibles. L'expérimentation du compte financier unique va dans ce sens et l'AFIGESE suit de près les différentes étapes. Elle est évoquée dans le rapport.

La question du périmètre des états financiers participe également de la réflexion. Le rapport parle de présentation agrégée (page 32) en esquisant quelques pistes de réflexion et limites issues des dispositions du CGCT. L'exclusion de la consolidation au profit d'une présentation éventuellement plus agrégée est une piste intéressante sur laquelle il est nécessaire de travailler au profit d'une présentation plus complète des états financiers.

En conclusion

L'AFIGESE souligne que, d'apparence technique et réservée à des spécialistes du chiffre et de l'audit, la certification des comptes publics locaux est un enjeu majeur pour la démocratie et la transparence locales et que son coût, à appréhender net des avantages, y compris financiers, offerts par une telle démarche, ne saurait constituer le critère à partir duquel le Législateur aura à se prononcer. C'est avant tout une question de priorité politique (et non d'équilibre des finances locales) et c'est à l'aune

de ces considérations sur la transparence et la confiance dans les comptes publics locaux et sur la modernisation de leur gestion et de leur contrôle qu'il devra déterminer le sort à réserver à la certification.

Ne pas saisir cette opportunité historique dans l'évolution du système comptable public serait, pour l'AFIGESE, assurément préjudiciable et à contre-courant de la recherche légitime et démocratique de la modernisation et de la transparence publiques.