

LA CERTIFICATION DES COMPTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

DOSSIER DE CANDIDATURE

Les collectivités territoriales constituent une part importante des administrations publiques et de leurs finances. Face aux mutations de l'environnement économique, elles doivent fournir une information financière fiable.

La fiabilité des comptes est progressivement devenue un facteur clé de la gouvernance des finances publiques, consacrée en 2008 par l'article 47-2 de la Constitution qui a étendu à l'ensemble des administrations publiques les principes de sincérité, de régularité et d'image fidèle.

La directive communautaire 2011/85 du 8 novembre 2011 relative aux cadres budgétaires des États membres renforce les obligations de compte rendu et d'audit indépendant des comptabilités publiques, notamment des administrations locales.

Dans ce contexte, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements, et elle confie la conduite de cette expérimentation à la Cour des comptes, en liaison avec les chambres régionales des comptes.



Le présent document expose l'apport d'une certification des comptes et les modalités de déroulement de l'expérimentation pour les collectivités territoriales.

QU'EST-CE QUE LA CERTIFICATION DES COMPTES ?

L'expression d'une opinion motivée sur la fiabilité des comptes

La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes d'une entité qu'un tiers indépendant formule sous sa propre responsabilité. L'expression de cette opinion suppose que ce tiers ait pu collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable de la conformité des états financiers de l'entité considérée, dans tous leurs aspects significatifs, aux règles et principes comptables applicables. L'étendue et les modalités des vérifications mises en œuvre obéissent à des normes professionnelles.

La certification n'a pas pour objet de donner une assurance absolue sur la fiabilité des comptes, mais uniquement raisonnable de ce qu'ils ne présentent aucune anomalie significative susceptible d'en altérer la lecture et la compréhension. La certification ne dispense pas les entités de prévoir les contrôles internes nécessaires à une information financière fiable et de chercher à maîtriser les risques qui s'attachent à leur activité.

La certification n'a pas non plus pour finalité de se prononcer sur la situation financière des entités concernées, ni sur la régularité et la performance de leur gestion au regard de l'image qu'en donnent leurs comptes annuels. Il ne s'agit pas davantage de réaliser un contrôle budgétaire ou de juger les comptes et de mettre en jeu la responsabilité du comptable sur la régularité formelle des opérations.

La certification n'est pas une fin en soi, mais elle renforce la crédibilité des comptes d'une entité en tant qu'instruments de pilotage et de gestion.

Les modalités d'une certification des comptes

La certification des comptes répond à des normes professionnelles qui en fixent les modalités. Le certificateur adapte la nature et l'intensité de ses vérifications à une analyse préalable du risque d'erreurs dans les comptes, selon l'importance relative de ces derniers.

Le certificateur évalue la fiabilité du système d'information financier de la collectivité et l'efficacité de son contrôle interne, de manière à hiérarchiser ses vérifications.

Les vérifications évoluent au fil des exercices, de manière à approfondir certains domaines ou à examiner des sujets nouveaux. La démarche de certification suppose l'appui de la collectivité et nécessite la communication de documents comptables et de gestion.

À l'issue, le certificateur, en se fondant sur les normes professionnelles, exprime une opinion sur la fiabilité des comptes assortie, le cas échéant, d'une ou plusieurs réserves, voire formule une impossibilité ou un refus de certification.

POURQUOI CANDIDATER À L'EXPÉRIMENTATION ?

L'exercice annuel de la certification des comptes et la démarche vertueuse qu'il suscite contribuent à l'amélioration globale du fonctionnement de l'entité, par l'enchaînement des étapes suivantes : l'analyse de la situation de départ, l'identification des points forts et de fragilité, l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action d'amélioration de la fiabilité des comptes.

Cette démarche permet :

- une meilleure traçabilité des opérations ;
- une modernisation des systèmes d'information financière ;
- une connaissance actualisée du patrimoine et des engagements ;
- une gestion plus performante ;
- un renforcement de la crédibilité externe ;
- une assurance sur la fiabilité de l'information donnée aux citoyens ou à leurs représentants.

Candidater à l'expérimentation de la certification des comptes, c'est prendre part, dès à présent, au mouvement de fiabilisation des comptes publics et anticiper les évolutions.

C'est également bénéficier d'un accompagnement des services de l'État sous la conduite de la Cour des comptes, en partenariat avec la direction générale des finances publiques et la direction générale des collectivités locales. En particulier, les collectivités participantes bénéficieront pendant les premières années de diagnostics effectués sous l'égide des juridictions financières.

LES MODALITÉS DE L'EXPÉRIMENTATION

2016 : le choix des collectivités territoriales candidates

Les candidatures seront transmises aux ministres chargés des comptes publics et des collectivités locales. Des informations complémentaires pourront, le cas échéant, être demandées à cette occasion aux collectivités candidates. La Cour des comptes en sera tenue informée en vue d'émettre l'avis évoqué ci-dessous. L'ordonnateur de la collectivité candidate signe le formulaire, présenté en annexe. Si sa candidature est retenue selon les critères fixés par les juridictions financières, en liaison avec la DGFIP et la DGCL, l'organe délibérant de la collectivité statue alors sur la participation de la collectivité à l'expérimentation pendant la totalité de la durée de l'expérimentation, jusqu'en 2023 et se prononce sur la convention liant la collectivité à la Cour des comptes.

Il convient que les collectivités expérimentatrices aient fait le choix d'appliquer l'instruction comptable M 57¹ au plus tard pour les comptes de l'exercice 2020.

La liste des collectivités retenues sera arrêtée par le ministre chargé des collectivités territoriales et celui chargé des comptes publics sur avis du premier président de la Cour des comptes au second semestre 2016. L'entrée dans l'expérimentation est matérialisée par la signature d'une convention entre l'exécutif de la collectivité et le premier président de la Cour des comptes, qui en précise les modalités de mise en œuvre, les intervenants et les moyens.

2017-2019 : l'accompagnement par les juridictions financières

À compter de l'exercice 2017 et jusqu'au dépôt des comptes de l'exercice 2019, les juridictions financières accompagneront les collectivités expérimentatrices dans une démarche progressive d'évaluation de la fiabilité de leurs états financiers. De même, une offre de services spécifique sera proposée par la DGFIP pour ces collectivités. Cet accompagnement ne donne pas lieu à facturation à l'égard des collectivités.

¹ L'instruction M57 est le référentiel comptable et budgétaire applicable aux métropoles depuis le 1^{er} janvier 2015 conformément à l'ordonnance n° 2014-1490 du 11 décembre 2014. Le chapitre trois de l'article 106 de la loi Notré prévoit par ailleurs que : « les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par délibération de l'assemblée délibérante, choisir d'adopter le cadre fixant les règles budgétaires et comptables telles que définies par l'ordonnance n° 2014-1490 du 11 décembre 2014 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables aux métropoles. »

Les points d'attention récurrents dans le secteur public

Les observations formulées par les juridictions financières, notamment dans les rapports publics sur les finances publiques locales en 2013 et 2015, ainsi que l'exemple récent des hôpitaux et des universités montre que les réserves, parfois nombreuses, formulées par les commissaires aux comptes ont principalement concerné les domaines suivants :

- **le contrôle interne** : sa mise en place n'est pas toujours précédée d'une analyse suffisamment rigoureuse des processus et des risques, leur application est variable, leur formalisation et leur traçabilité sont peu satisfaisantes, leur efficacité globale insuffisante ;
- **les systèmes d'information financière** : les fragilités et le manque de traçabilité de leurs traitements limitent les possibilités de justification des comptes et l'auditabilité de ceux-ci ;
- **les actifs immobiliers et les stocks** : les procédures d'inventaire sont, le plus souvent, perfectibles, les méthodes d'évaluation mal appliquées à l'entrée dans le patrimoine et à la clôture de l'exercice et les valeurs comptabilisées insuffisamment justifiées ;
- **les passifs** : l'absence de comptabilisation de provisions pour risques ou d'engagements hors bilan, notamment en cas de litige significatif ou en matière de ressources humaines, est souvent relevée ;
- **les instruments financiers** ;
- **le rattachement des charges et des produits au bon exercice comptable** : des pratiques non conformes aux principes régissant la comptabilité en droits constatés perdurent.

Ces sujets seront prioritairement examinés au cours des premières phases de l'expérimentation. Ils appellent, de la part des collectivités territoriales candidates, une attention particulière.

L'accompagnement des juridictions financières débutera par la réalisation d'un « diagnostic global d'entrée » sur les comptes de 2016, qui sera complété, au cours des exercices suivants, d'audits approfondis. Les conclusions de ces différents audits seront communiquées à l'exécutif de la collectivité au terme de chaque revue sous la forme de rapports non publics.

2020-2023 : la réalisation de certifications préparatoires par les commissaires aux comptes

À l'issue de la phase d'accompagnement par les juridictions financières, des commissaires aux comptes réaliseront des certifications préparatoires sur les comptes des exercices 2020, 2021 et 2022.

Le choix du commissaire aux comptes relève de la collectivité après appel d'offres. Le cadre et les modalités de ces certifications seront définis par un cahier des charges, compte tenu des enseignements tirés des constatations faites lors de l'accompagnement mis en œuvre de 2017 à 2019.

Les lettres de mission signées entre les collectivités et les commissaires aux comptes fixeront le niveau d'assurance recherché sur la fiabilité des comptes, et donc les modalités et l'intensité des vérifications réalisées à ce titre. Les honoraires résulteront d'une négociation devant permettre aux commissaires aux comptes de réaliser les missions convenues dans des conditions normales et acceptables au regard de leurs normes professionnelles et de critères multiples tels que la taille de l'entité, sa complexité ou le fait qu'elle fasse, ou non, appel public à l'épargne².

² C'est-à-dire le fait, par exemple, de recourir à des emprunts obligataires.

Le coût de l'expérimentation

Il est nécessaire de distinguer les coûts internes, liés à la préparation de la certification, de ceux, externes, relatifs à la réalisation de celle-ci.

Les **coûts internes** résulteront principalement des évolutions apportées au système d'information financière, des changements organisationnels à mettre en œuvre et de l'effort de formation éventuellement nécessaire. Leur évaluation ne peut procéder que d'une analyse au cas par cas. Les juridictions financières accompagneront dans ces changements les collectivités expérimentatrices jusqu'en 2019. Pour leur part, les services comptables de l'État proposeront une offre de services spécifique.

Les **coûts externes** concerneront la rémunération des commissaires aux comptes au titre des certifications préparatoires qui interviendront pendant la dernière phase de l'expérimentation (comptes des exercices 2020 à 2022). Sans qu'il soit possible de les chiffrer *a priori*, une estimation à partir de données comparables conduit aux ordres de grandeur suivants :

Montant du budget de fonctionnement et des budgets annexes compris entre :	Estimation des durées annuelles d'intervention	Estimation des honoraires annuels
20 M€ et 100 M€	25 à 125 jours / homme	30 à 150 K€
100 M€ et 500 M€	125 à 275 jours / homme	150 à 350 K€
500 M€ et 1 Md€	275 à 350 jours / homme	350 à 450 K€
1 Md€ et 5 Md€	350 à 1 000 jours / homme	450 à 1 200 K€
5 Md€ et 10 Md€	1 000 à 1 500 jours / homme	1 200 à 1 700 K€

Source : Cour des comptes

L'avis des commissaires aux comptes sur la fiabilité des comptes de la collectivité, délivré dans le cadre de l'expérimentation, sera transmis aux juridictions financières ainsi qu'à l'exécutif de la collectivité (et devra être communiqué par ses soins à l'organe délibérant de la collectivité).

Le bilan de l'expérimentation

Un bilan intermédiaire sera réalisé en 2018 puis un bilan final en 2023. Ils feront l'objet d'un rapport du Gouvernement, qui le transmettra au Parlement accompagné des observations des collectivités territoriales et des groupements concernés ainsi que de celles de la Cour des comptes.



Les collectivités territoriales peuvent faire parvenir leur candidature à l'expérimentation jusqu'au 8 août 2016, date de la poste faisant foi lorsque la demande transite par la voie postale à l'adresse suivante :

Direction générale des collectivités locales
Expérimentation de la certification des comptes
2, place des Saussaies
75008 PARIS

L'acte de candidature dématérialisé devra être transmis, dans les mêmes délais, aux adresses suivantes :

dgcl-experimentation-certification@interieur.gouv.fr

bureau.cl1b@dgfip.finances.gouv.fr

greffecourdescomptes@ccomptes.fr

ACTE DE CANDIDATURE À L'EXPÉRIMENTATION DE LA CERTIFICATION DES COMPTES LOCAUX

Désignation de la collectivité ou du groupement de collectivités :

Population totale (dernier recensement INSEE) :

Numéro SIRET :

Montant des produits de fonctionnement³ du budget principal pour l'exercice 2015 :

Montant de l'actif du bilan pour le budget principal au 31 décembre 2015⁴ :

Montant des produits de fonctionnement⁵ budget principal et budgets annexes confondus) :

Montant de l'actif du bilan (budget principal et budgets annexes confondus) au 31 décembre 2015⁶ :

Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT en 2015⁷ :

Montant de l'encours de dettes au 31 décembre 2015⁸ :

Existence d'un engagement partenarial avec la direction générale des finances publiques (préciser s'il existe une convention de services comptable et financier) :

Existence (le cas échéant) d'une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité, ou du groupement de collectivités, autorisant son représentant à candidater à l'expérimentation : (préciser la date et les références de la délibération)

Par la présente, je dépose auprès du ministre chargé des collectivités territoriales la candidature à l'expérimentation de la certification des comptes de [désignation de la collectivité territoriale], comme le prévoit l'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le référent au sein de ma collectivité est : [Identité, adresse de messagerie et numéro de téléphone]

Mes services se tiennent à disposition des vôtres ainsi que de ceux de la Cour des comptes et de la DGFIP pour apporter toutes les informations complémentaires nécessaires.

Signature de l'ordonnateur de la collectivité territoriale

³ Total des comptes de classe 7.

⁴ Tel que mentionné au compte de gestion.

⁵ Total des comptes de classe 7.

⁶ Tel que mentionné au compte de gestion.

⁷ Total des agents titulaires et non titulaires, tels figurant à l'état du personnel annexé au compte administratif.

⁸ Total général du capital restant dû, tel que figurant dans l'état A.2-2 des annexes au compte administratif.