

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 29 MARS 2021

ELUS REFERENTS :

- Monsieur Romain COLAS, maire de Boussy-Saint-Antoine (91)
- Madame Sophie MERCHAT, première adjointe au maire d'Enghien-les-Bains (95)

SUJET

Les nouveautés sur la certification des comptes publics pour les collectivités locales

CONTEXTE :

- Contrairement aux comptes de l'Etat qui font l'objet d'une certification depuis 2006, les comptes des collectivités ne faisaient jusque-là pas l'objet d'une certification.
- La certification consiste à vérifier le respect des normes dans la tenue des comptes. Le but étant de garantir la fiabilité des comptes et donner plus de transparence aux citoyens ou encore aux bailleurs de fonds sur les marchés.
- La loi NOTRe du 7 août 2015 a permis de lancer une première expérimentation sur un panel de collectivités locales pour mettre en place une première certification.
- Le Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables (CSOEC) a travaillé avec la Cour des Comptes et la Compagnie des Commissaires aux comptes sur les préalables à la certification des comptes des collectivités locales, et cette séance sera l'occasion de faire un point sur ces travaux ainsi que d'informer les collectivités des démarches à engager avant 2023, date de mise en œuvre de la loi NOTRe.

OBJECTIFS :

- Faire un point sur les travaux en cours concernant la certification des comptes publics des collectivités locales.
- Informer sur les démarches qui seront à entreprendre par les communes dans les prochaines années.

LES INTERVENANTS :

- **Jean-Christophe CARREL, Jean-Michel MOREAU et Max PEUVRIER du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables**

POINTS PRINCIPAUX DES INTERVENTIONS ET DES ECHANGES :

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 29 MARS 2021

- **Introduction de la séance par les élus référents :**

Sophie Merchat remercie tous les participants pour leur présence. Cette commission apportera des éclaircissements et des perspectives quant à l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités, suite à la loi NOTRe.

- **Intervention de Jean-Michel Moreau**, expert-comptable honoraire et membre de la commission secteur public du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables et du groupe de suivi de l'expérimentation de la Compagnie nationale des Commissaires aux Comptes :

Les enjeux de la certification pour les collectivités locales et leurs partenaires

Il faut veiller à appréhender plusieurs éléments lorsque l'on parle de certification. Nous savons que pour les collectivités, il y a un budget principal et des budgets annexes, formant un ensemble. Dans un premier temps, nous allons réduire quasiment l'étude au budget principal et dans le cadre de l'expérimentation, les budgets annexes ne seront pas cumulés au budget principal. A terme, la méthode préférentielle sera de cumuler ces budgets. Il ne s'agira pas d'une consolidation mais d'une agrégation d'un certain nombre d'éléments.

Au sujet du **référentiel à adopter**, nous nous trouvons en M14. Il existe des référentiels différents, mais il est difficile d'établir des comptes avec des référentiels différents car cela mène à l'utilisation de méthodes d'amortissement différentes. Il s'agira donc de se mettre d'accord pour **aller vers le référentiel M57**.

Concernant les documents visés par la certification, cette dernière portera sur le **compte financier unique**. Il faudra donc de supprimer le compte administratif et le compte de gestion. Une annexe unique sera établie et contiendra des éléments qui viendront compléter et expliciter les chiffres. Le but est donc de disposer de documents homogènes qui seront certifiés.

Les missions de certification des comptes publics sont d'**ordre contractuel**. Un contrat sera donc établi **entre un expert-comptable ou un commissaire aux comptes, et la collectivité**. Les missions dureront en moyenne 3 ans, mais dans certains domaines cela pourra être plus court.

Un point nécessite l'attention des élus : **la certification n'équivaut pas à un certificat de bonne gestion**. Il est question de certifier des documents dans un certain référentiel, d'observer si les informations recueillies sont fiables et non si le budget est bien géré par la commune.

La certification des comptes publics profitera avant tout aux élus : cela permettra dans la gestion future des collectivités qu'ils s'appuient sur des données fiables. Cela profitera

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 29 MARS 2021

également aux citoyens, aux prêteurs, aux financeurs, aux fournisseurs et enfin aux agents. L'expérimentation de la certification s'inscrit dans une **démarche de progrès continu**, où l'on cherche à optimiser la gestion. Produire des éléments fiables est un moyen de sécuriser ce qui touche aux opérations financières.

Divers enjeux font partie intégrante de l'expérimentation de la certification :

- **Des enjeux comptables :**
 - Sécuriser la gestion et fiabiliser l'information (régularité, sincérité, image fidèle du patrimoine et des résultats) grâce aux procédures mises en place dans le contrôle interne
 - Fiabiliser la gestion budgétaire et financière de la commune

- **Des enjeux comptables et budgétaires :**
 - Etablir un inventaire fidèle des immobilisations (entretien, assurance, etc.) afin de savoir réellement l'étendu du patrimoine dont la commune dispose
 - Veiller à l'affectation des charges et des produits au bon exercice : cela est très important car on sait que certaines collectivités ont parfois tendance à faire passer quelques dépenses de fin d'année sur l'exercice suivant
 - Faire le point sur les engagements donnés et reçus : il existe des satellites (entreprises publiques locales ou associations par exemple) auprès desquels des engagements ont été pris et auront un impact dans le futur

- **Des enjeux politiques :**
 - Créer une relation de confiance avec les prêteurs (afin d'obtenir des taux d'emprunt plus faibles) ainsi qu'avec les financeurs
 - Faire preuve d'honnêteté auprès des électeurs et de l'administration (qui soutiendra plus favorablement les projets futurs)

- **Des enjeux organisationnels :**
 - Mobiliser les agents autour d'un projet commun
 - Renforcer le contrôle interne
 - Accompagner l'évolution de la fonction comptable vers la digitalisation et la migration vers la M57

- **Intervention de Max Peuvrier**, expert-comptable et commissaire aux comptes, Président du Club secteur public du Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables (CSOEP) :

Les dispositifs et le calendrier en cours

L'article 110 de la loi NOTRe du 7 août 2015 prévoit l'expérimentation de la certification des comptes publics pour 25 collectivités territoriales durant 6 ans. Le bilan intermédiaire de l'expérimentation publié par la Cour des comptes en juin 2019 est intéressant à étudier. La

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 29 MARS 2021

deuxième phase de l'expérimentation a été lancée. La certification des comptes des collectivités existe d'ores et déjà dans plusieurs pays voisins comme la Belgique et l'Italie et ce depuis un certain temps. En France, la première structure à faire certifier ses comptes a été l'Etat, suivi par la sécurité sociale, les universités et les hôpitaux. Les entreprises privées le font également.

Les conclusions du bilan intermédiaire de juin 2019 pointent la principale faille de l'expérimentation : **le périmètre des entités et les incidences financières**. Le périmètre des entités juridiques est en effet parfois complexe à définir et à recenser correctement (du fait des satellites, annexes, etc.), tout comme le partage des compétences avec les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il faudra donc bien veiller à établir fidèlement l'annexe des états financiers qui recensera tous les satellites de la collectivité. La Cour des comptes souligne également la faille que peut représenter **le système d'information et l'analyse des risques** : pour parvenir à la certification, la mise en place d'un contrôle interne efficace est nécessaire. Il faudra également cartographier fidèlement tous les risques comptables et financiers pesant sur la collectivité.

La DGFIP souhaite expérimenter une nouvelle offre et a mis en place un comité de fiabilité des comptes publics. Au sein de la nouvelle offre, pensée en partenariat avec le CSOEC, 3 strates sont étudiées :

- La **rénovation de l'Indice de qualité des comptes locaux (IQCL)** : il s'agit d'un dispositif combinant environ 50 indicateurs, auquel on souhaite apporter plus de clarté et d'importance. Il ne donnera toute fois pas lieu à une attestation.
- La **mission de présentation par le comptable public** devant l'assemblée délibérante ou une commission des finances. Là encore, cela ne donnera pas lieu à une attestation.
- Le **process attestation de fiabilité** visant à une conformité des comptes au référentiel comptable. La collectivité pourra faire attester deux types de procédures chaque année.

Cette nouvelle offre sera disponible à compter de 2021, 40 collectivités sont déjà intéressées et leur nombre d'habitants varie de 3500 à 10 000. Pour les collectivités qui souhaiteraient être volontaires et anticiper, il faut mesurer la longueur du travail. Il faut en effet **retravailler les procédures internes à différents cycles**. Dans les missions qui seront à réaliser, le commissaire aux comptes disposera d'une mission aboutissant à une certification avec acceptation ou à un refus de certification. Pour les collectivités plus petites, la Cour des comptes a souhaité proposer que les missions soient réalisées par un expert-comptable. Ce dernier pourra opérer :

- Un **examen limité** : obtenir une vision d'ensemble des comptes et donner un avis sur les comptes annuels.
- Une **attestation sur des procédures convenues** : sur une ou deux procédures, qui donnera lieu à une étude et à l'émission d'un rapport.
- Une **présentation annuelle** : un bilan sera présenté en fonction du compte de résultats et de l'annexe des états financiers.

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 29 MARS 2021

Certaines collectivités s'interrogent quant au **risque de la non certification**. Il est vrai que le commissaire aux comptes sera présent pour une durée de 6 ans, et à l'issue de cette période il certifie ou refuse. S'il refuse de certifier les comptes publics, cela aura des conséquences préjudiciables pour la commune. C'est la raison pour laquelle il faut vraiment veiller à **se préparer longtemps à l'avance** : il est plus aisé de le faire petit à petit, **en plusieurs phases**. C'est la clé pour amener les collectivités vers la certification. A titre d'exemple, les hôpitaux et universités ont eu beaucoup de réserves durant les premières années. Désormais, leurs résultats s'améliorent et ces structures vont parvenir à faire certifier leurs comptes. Une bonne préparation est essentielle.

- **Intervention de Jean-Christophe CARREL**, expert-comptable et commissaire aux comptes intervenant avec la Compagnie nationale des Commissaires aux Comptes et la Cour des Comptes au titre du dispositif expérimental, pilote du groupe secteur public du Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables :

Comment les collectivités peuvent-elles se préparer à la certification ?

La DGFIP est encore en phase d'expérimentation complète et teste les différentes missions possibles afin de voir quels outils sont les mieux adaptés en fonction de la taille de la collectivité. Les commissaires aux comptes adoptent une **démarche de découpe par cycles comptables ou thématiques de procédures**. Pour arriver à une certification émise sans réserve, il y a un pointage des comptes mais aussi une **étude des problématiques de contrôle interne**.

Suite au bilan intermédiaire de l'expérimentation publié en 2019, il est possible d'identifier les cycles et process « défailants » à la certification. Sur un échantillon représentatif de 25 collectivités, on remarque que :

- 13 sont frappées de problèmes concernant la **connaissance du patrimoine et inventaire**
- 12 collectivités ont des difficultés liées au **contrôle interne** : il s'agit d'une dimension plus récemment intégrée au secteur public, reprenant « qui fait quoi » par l'intermédiaire de procédures. Le contrôle interne permet de s'assurer que les risques d'erreurs et de fraudes sont limités par l'organisation en place, et que chaque euro engagé est conforme à l'intérêt communal. Un guide des procédures est généralement édité.
- 6 communes présentent des problèmes au sujet des **provisions**
- 4 d'entre elles présentent des éléments irréguliers quant aux **procédures de rattachement au bon exercice**
- 3 collectivités ont des difficultés liées aux **systèmes d'information** : il s'agit des outils de bureautique et des logiciels dont la qualité concourt à la fiabilité des comptes. Par exemple, il peut s'agir d'une défaillance dans le logiciel qui facture les entrées à la piscine municipale et qui ne veillerait pas assez bien au respect des conditions tarifaires. On peut considérer que la bonne tenue des systèmes d'information fait partie du contrôle interne automatisé.

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 29 MARS 2021

La DGFIP a ainsi énuméré un certain nombre de **cycles à contrôler : fonds propres, immobilisations (incorporelles, corporelles et financières), régies, trésorerie, produits et créances, charges et dettes, et stock**. Les experts-comptables ont identifié des risques supplémentaires tels que les frais de personnel, les dépenses de fonctionnement et d'intervention ou encore les impôts commerciaux.

Dans le cadre de la préparation des collectivités à la certification, la mission du commissaire aux comptes est particulièrement importante. Si la certification est sérieusement préparée pendant plusieurs années, il n'y a pas de raison d'obtenir une réserve. Les commissaires aux comptes sont tenus de **proposer des recommandations** aux collectivités. Souvent, la porte d'entrée de la préparation est l'analyse des risques puis, les procédures de contrôle interne sont étudiées : échanges avec le comptable, qualité des conventions et de la documentation, signatures, traçabilité des informations, etc.

La **procédure d'arrêté des comptes** est une étape très importante et à ne pas négliger. Il s'agit en effet de se préparer à une **évolution vers le M57** ou vers une future certification. Cette procédure reprend la façon dont sont organisés les inventaires physiques des actifs et des stocks ainsi que les litiges qui pourraient donner lieu à une provision facultative ou obligatoire. C'est un point sur lequel les collectivités, surtout les plus petites, doivent travailler. Il est important que l'expert-comptable intervienne de manière préalable pour conseiller la collectivité avant l'arrêté des comptes et pour s'y préparer. De plus, les comptes qui seront certifiés sont les comptes administratifs tenus par l'ordonnateur mais il faudra aussi prévoir des travaux de coordination avec le comptable public, afin de s'assurer qu'il ait fait le travail nécessaire pour recouvrer les créances.

Le rôle des experts-comptables est donc important pour l'examen des procédures liées à l'organisation comptable et financière au sens large. Si la collectivité se dirige vers la certification ou vers le M57, il faudra travailler sur les actifs, les immobilisations et le cadrage en amont. L'objectif est d'**envisager la venue d'un commissaire aux comptes comme une occasion d'améliorer et de fiabiliser le contrôle interne**.

QUESTIONS / REPONSES :

Peut-on prévoir d'autres évolutions sur les documents officiels en plus de la certification des comptes ?

- ➔ **Jean-Michel Moreau** indique qu'on peut estimer que l'instruction comptable et budgétaire M57 sera applicable à tout le monde en 2024. S'il y a certification des comptes, alors il y aura obligatoirement un compte financier unique. Pour les collectivités territoriales qui ne seraient pas rentrées dans le régime de la certification ou qui seraient en dessous des seuils, les documents seront les mêmes. Sur le site web de l'ordre des experts-comptables, on retrouve une présentation retraçant toutes les évolutions au titre de la M57.

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 29 MARS 2021

Quelles sont les règles à respecter pour que le budget soit validé par la préfecture et la Chambre régionale des comptes ?

- ➔ **Max Peuvrier** indique que l'IQCL donne lieu à notation mais cela ne fait pas office d'engagement de la DGFIP. Pour que le budget soit accepté, il faut comparer les ratios avec d'autres collectivités de taille équivalente et les améliorer. C'est l'amélioration des procédures qui est recherchée. La mission d'examen limitée par l'expert-comptable peut être intéressante à réaliser avant pour se positionner.
- ➔ **Jean-Michel Moreau** précise qu'avec cette question, on sort du compte unique et on est sur le sujet du budget. L'équilibre budgétaire est un principe qui ne changera pas, car derrière lui se trouve la sincérité dans l'établissement du budget. Si le budget est équilibré et que l'IQCL est correct, il ne devrait pas y avoir de souci pour la certification.

Est-ce que la certification des comptes publics concernera les communes de moins de 1500 habitants ?

- ➔ **Jean-Michel Moreau** : Pour l'instant non, ce n'est pas prévu. Si l'expérimentation se déroule bien et si le législateur va vers la certification obligatoire, on devrait descendre progressivement, mais même passer en dessous du seuil de 3500 habitants n'est pas prévu pour l'instant.
- ➔ **Jean-Christophe Carrel** : Plus les collectivités sont petites, moins elles sont prêtes à assurer un contrôle interne assez efficace, notamment du fait du coût que cela représente. A titre d'exemple, pour une commune de 20 000 habitants, il faut compter des honoraires de 20 000 euros par an pour le commissaire aux comptes. C'est un coût important, mais il faut aussi réfléchir à la valeur ajoutée qui bénéficiera à la commune.

Que vont devenir, à terme, les comptables publics lorsque la certification sera obligatoire ? Quelle sera l'articulation entre leur contrôle, celui de la Chambre régionale des comptes, et la certification ? Qu'en est-il coût élevé des prestations des commissaires, alors que les dotations aux communes sont réduite ?

- ➔ **Jean-Michel Moreau** : Actuellement, il n'y a pas de modification prévue pour les comptables publics. Effectivement, pour éviter les redondances, il y aura peut-être une partie des missions de contrôle effectuées par la Chambre régionale des comptes qui n'aura pu lieu d'être. Si les comptes sont certifiés, la Chambre n'aura plus à les examiner. Mais étant donné que toutes les collectivités ne seront pas visées par la certification, la Chambre continuera à assurer ses missions. Sur la question du coût, il faut aussi penser aux incidences potentielles, par exemple concernant les emprunts.

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 29 MARS 2021

- ➔ **Jean-Christophe Carrel** ajoute que les missions réalisées par les différents acteurs sont complémentaires. Le commissaire aux comptes examinera seulement les comptes et le contrôle interne qui a été mis en place, et non la qualité de la gestion. De plus, il est interdit d'indexer les honoraires des commissaires aux gains réalisés par la collectivité.

Comment accompagner les services et les élus vers la certification ?

- ➔ **Max Peuvrier** insiste sur le fait que la dynamique doit avant tout venir de l'élu, avec un objectif d'amélioration de la qualité des services. Il faut donc que ceux-ci prennent conscience des évolutions à opérer, et qu'ils consultent des experts-comptables pour faire le tour des problématiques nécessitant une amélioration. Pour embarquer les agents dans cette démarche, il ne faut pas que le commissaire aux comptes soit perçu comme un contrôleur mais plutôt comme un formateur.
- ➔ **Jean-Michel Moreau** donne l'exemple d'un syndicat mixte de traitement des ordures ménagères qui avait mis en place toutes les procédures demandées liées aux investissements. Personne n'a contrôlé la bonne exécution des procédures donc l'inventaire des immobilisations pensé comme correct était en fait totalement faux.
- ➔ **Jean-Christophe Carrel** indique que le message à passer aux élus et aux agents est qu'il faut veiller à la formalité comptable et à la qualité des procédures de contrôle interne. Il prend l'exemple d'une collectivité locale ayant versé des subventions à des associations en 2020, alors que le personnel associatif a également cherché à obtenir les indemnités du chômage partiel. Leur salaire a donc été payé deux fois, il faut faire attention à ne pas commettre d'erreur de ce type. Il propose également à ce qu'une prochaine séance de la commission porte sur des sujets plus précis tels que l'inventaire des immobilisations d'une collectivité territoriale, car cela s'avère souvent être un travail complexe et chronophage.
- ➔ **Jean-Michel Moreau** ajoute qu'en effet, sur l'inventaire, il faut veiller à bien prendre en compte tous les satellites et avoir des documents financiers fiables pour la lecture des tiers. Beaucoup de demandes ont d'ailleurs été émises à ce sujet suite aux dernières élections municipales, dans le cadre des audits de début de mandat. La question est fréquemment de savoir si les résultats de clôture de l'équipe précédente sont valables.

Au niveau des inventaires concernant les subventions transférables et non transférables, jusqu'à combien d'années peut-on remonter ?

- ➔ **Jean-Michel Moreau** indique que la bonne imputation est effectivement un problème interne du ressort du comptable public. C'est la raison pour laquelle

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 29 MARS 2021

échanger avec lui à ce sujet est très important. Il faut essayer de remonter le plus loin possible, la Cour des comptes préconise 10 ans. Cela présente toutefois un danger car dans certaines collectivités, on ne peut pas reprendre les comptes si l'impact budgétaire est trop élevé.

CONCLUSION :

Romain Colas remercie les intervenants pour cette présentation enrichissante qui a soulevé un certain nombre de questionnements qui seront à étudier lors des prochaines réunions de la commission finances et fiscalité.

FIN DE SEANCE