

L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales : un processus participant à l'amélioration de la performance de la gestion au service de la démocratie locale

Le comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, composé de représentants de tous les acteurs de la fonction comptable (ordonnateurs locaux, comptables publics et juges des comptes) a adopté en mai 2014 la présente note d'information en faveur d'une expérimentation de la certification des comptes de grands organismes publics locaux volontaires sachant que l'article 28 du projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République prévoit que : « *la Cour des comptes coordonne une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités et de leurs groupements dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros pour l'exercice 2014. Cette expérimentation est ouverte pour une durée de cinq ans commençant trois ans après la publication de la présente loi* ».

Une exigence de qualité et d'exemplarité pour la gestion publique

L'exigence démocratique du contrôle des comptes et du devenir de l'action publique, dans un paysage complexe où l'organisation administrative a finalement peu évolué, s'est renforcée ces dernières années et demande une transparence croissante comme une qualité accrue des informations à communiquer. Déployer de nouvelles procédures et des moyens nouveaux pour améliorer la perception collective des administrations publiques et par cet intermédiaire, l'image de l'action politique, contribue au fonctionnement démocratique de nos institutions.

La certification des comptes de l'État, de la sécurité sociale, des universités comme des hôpitaux participent à ce mouvement de rénovation des pratiques en cohérence avec les dispositions du second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution.

Du fait du poids du secteur public local, la réflexion sur la certification des comptes des plus grandes collectivités locales s'inscrit logiquement dans cette tendance.

Nonobstant le fait que le contexte financier s'avère de plus en plus contraint, peu nombreux sont ceux qui aujourd'hui remettraient en cause l'existence de démarches de performance menées dans les collectivités ; il en est ainsi en matière de déploiement : de systèmes d'information et de décision, de référentiels, d'outils et procédures de pilotage comme des audits et autres évaluations de politiques publiques. Ces démarches, toujours en développement, ont montré leur intérêt malgré l'investissement initial et leurs coûts.

Qu'est ce que la certification des comptes ? C'est la délivrance, chaque année, par un auditeur externe, indépendant et respectant les normes professionnelles communément admises, d'une opinion attestant que les comptes soumis à l'autorité gestionnaire, sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat des opérations de l'exercice.

Cette nouvelle procédure conduirait à un approfondissement de processus comptables par les ordonnateurs : amortissement, provisionnement, hors bilan, informations de gestion annexées, gestion patrimoniale (lesquels sont des thèmes régulièrement visés par les observations des rapports des chambres régionales des comptes, avec des appréciations qui s'avèrent trop souvent venir ternir l'image de la gestion locale malgré la très bonne situation financière globale des collectivités).

La recherche de performance appliquée au management local

Plus qu'une meilleure application des techniques comptables, la certification ne peut se désintéresser du mouvement de modernisation des outils de communication informatique qui nourrit la mise en place de nouveaux processus de traitement : la dématérialisation permet en effet au-delà de la numérisation, une nouvelle organisation du travail, des progrès qualitatifs, des gains et nécessairement des redéploiements de ressources au profit de la qualité et de la maîtrise comptable.

La certification peut donc se présenter comme un vecteur de diffusion d'un management rénové au profit d'une recherche de performance.

Si la qualité des informations financières n'est pas un label de bonne gestion, elle participe à la production de données de gestion fiables, et surtout elle témoigne d'une maturité quant à la maîtrise des processus internes : une documentation sur le cycle de trésorerie et sa gestion témoigne ainsi d'un processus maîtrisé, traçable et durable. L'exercice de certification contribue donc à développer une image de professionnalisme dans les collectivités locales auprès des institutionnels, et fait écho à l'exigence d'une bonne utilisation des fonds publics.

Un processus d'expérimentation efficace et profitable à l'ensemble des collectivités

Ce nouvel exercice annuel interviendra probablement dans le cadre d'un seuil voté au parlement ciblant l'expérimentation sur les collectivités d'une taille minimale; . Trois raisons au moins soutiennent cette approche :

La première raison tient à la capacité des grandes collectivités à mobiliser des moyens du fait de leur appropriation confirmée des démarches de performance, de leur capacité à intégrer cette nouvelle procédure avec celles déjà en place.

On doit ainsi souligner la grande proximité de la certification avec la pratique des audits internes et externes, le pilotage des informations y compris financières, le partage de la documentation associée et sa traçabilité, les réflexions sur l'organisation.

La deuxième raison repose sur la forte concentration financière que représente l'ensemble des budgets des grandes collectivités telles que les régions, départements, villes et intercommunalités.

La troisième raison s'apprécie au regard des réorganisations institutionnelles en cours et futures, de la probable réduction du nombre de collectivités et la croissance attendue des volumes budgétaires unitaires.

Toutefois, il pourrait y avoir du sens à autoriser quelques collectivités de taille diverse et sans condition de seuil à entrer dans l'expérimentation notamment pour apprécier les prérequis nécessaires à la démarche de certification et les enjeux organisationnels d'un tel exercice.

La recherche d'une plus grande homogénéité de la qualité des comptes publics serait donc croissante et presque atteinte, d'autant qu'une phase de préparation constituerait un gage supplémentaire de succès. Cette phase permettrait en effet de retenir les meilleures solutions opératoires comme une utilisation optimisée des ressources. Il est par ailleurs probable que les autres collectivités locales qui ne participeraient pas à l'expérimentation puissent se saisir des améliorations procédurales apportées par la certification, pour faire progresser leurs dispositifs de gestion et la fiabilité des informations financières. L'exigence du respect d'un bon ratio coût/performance est ainsi encore réaffirmée à l'occasion de cette expérimentation.

La recherche d'une performance collective par une redéfinition des rôles et des outils

Enfin, et toujours dans un objectif de performance, l'insertion de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités dans l'édifice de la gestion publique, ne pourra qu'éclairer une redéfinition du rôle des acteurs. On peut notamment penser au rôle du comptable dont les missions historiques de contrôle devront nécessairement évoluer vers davantage de conseil et d'accompagnement au profit de l'ordonnateur. Il en sera vraisemblablement de même pour les outils.

La certification des comptes des collectivités locales, et tout d'abord son expérimentation, est donc une réponse pertinente pour la recherche d'homogénéité de la qualité des comptes publics, mais elle est surtout un vecteur du développement de la performance susceptible d'améliorer l'image et la compréhension de la gestion des collectivités locales. Cette orientation est devenue une exigence pour entretenir une relation de confiance avec les citoyens. Elle est de nature à consolider le fonctionnement démocratique de nos institutions.