

# La certification des comptes des collectivités locales : enjeux et modalités de l'application du modèle Lolfique

**David CARASSUS**

[www.univ-pau.fr/~carassus/](http://www.univ-pau.fr/~carassus/)





## Un constat : Emergence de la question de la certification des comptes locaux

- 9<sup>èmes</sup> assises nationales au rôle du commissaire aux comptes dans l'environnement des collectivités locales CNCC (1991)
- Comité consultatif de la modernisation comptable et budgétaire (LAURENT, 1992)
- RICHARD (1995) : président du Crédit Local de France,
- DELEVOYE (LES ECHOS, 1996, p. 47) : président de l'Association des Maires de France,
- Certains élus locaux dans l'étude de l'Institut de la Décentralisation (LAURENT, 1995, p. 7)
- WATHELET (2000) : président de section d'une CRC
- CARASSUS (2002) : application de la certification des comptes aux collectivités locales
- RICHARD (2006) : rapport solidarité et performance



# Notre problématique

- Problématique générale : La LOLF peut-elle servir de modèle aux collectivités locales, en particulier en ce qui concerne l'obligation de certification des comptes ?
- Problématique spécifique :
  - La certification des comptes présente-t-elle un enjeu pour les acteurs de la gouvernance locale ?
  - Quel modèle de certification ? : contrôle vs audit
  - Quels objectifs ? : régularité, sincérité et image fidèle vs performance
  - Quels comptes ? : états comptables vs informations publiques locales
- Moyens de recherche :
  - Analyse comparative internationale
  - Etudes de cas qualitatives (5) et quantitatives (138)



# La certification des comptes locaux

Sommaire

- I) Les enjeux de la certification des comptes pour la gouvernance locale
- II) Le modèle de certification : contrôle vs audit
- III) Les objectifs de certification : régularité vs performance publique locale
- IV) Les informations certifiées : états comptables vs informations publiques locales



# I) Les enjeux de la certification

## I.1) Un rôle général sociétal

- SCOTT (1984) : un mécanisme social améliorant le processus d'engagement contractuel
- FLINT (1988) : « *un moyen de contrôle social lié à la supervision et à la sécurisation de l'obligation de reddition des comptes* »
- GAA (1992) : une forme de contrat social structurant les relations entre les parties prenantes à l'audit
- ROBERTSON (1993) : un rôle sociétal d'attestation de l'information financière que les utilisateurs n'ont ni les compétences, ni les ressources, ni le temps pour s'assurer par eux-mêmes de leur véracité



# I) Les enjeux de la certification

## I.2) Un premier rôle politique

- L'audit, en tant que tierce partie, comme complément nécessaire à la reddition des comptes vis à vis des parties prenantes (STEWART, 1984; GLYNN, 1993; PATRY, 1994...)

➔ Un acteur indépendant

➔ Un acteur compétent

Sous conditions ...

- Un enjeu actuel vis-à-vis de l'**Etat** (enjeu institutionnel de mise en cohérence, enjeu relationnel dans le cadre contractuel)
- Un enjeu à venir vis-à-vis d'**autres parties prenantes** (citoyens, Europe, banques, satellites, entreprises,...) formalisé autour de la notion d'accountability



# I) Les enjeux de la certification

## I.3) Un second rôle managérial

- L'audit comme un dispositif d'assistance au pilotage (JORAS, 1997). Celui-ci constitue alors un « *moyen de régulation de l'organisation en proposant des améliorations et corrections au système existant* »



Une analyse des risques



Une appréciation de la qualité des contrôles internes



Une mission permanente



Une nécessaire analyse de la continuité d'exploitation



Une assurance / faits délictueux



# La certification des comptes locaux



## Sommaire

- I) Les enjeux de la certification des comptes pour la gouvernance locale
- **II) Le modèle de certification : contrôle vs audit**
- III) Les objectifs de certification : régularité vs performance publique locale
- IV) Les informations certifiées : états comptables vs informations publiques locales





## II) Le modèle de certification : contrôle vs audit

- Un premier modèle influencé par une logique de contrôle :
  - Des vérifications sur pièce et sur place, une analyse de l'exhaustivité des transactions, des thématiques récurrentes (achats, RH, ..), des interventions en moyenne quadriennales, des observations souvent négatives et peu suivies...
  - Un modèle « classique » suivi par certains pays européens continentaux : Allemagne, Espagne, Belgique, Pologne, Portugal, Grèce...



## II) Le modèle de certification : contrôle vs audit

- Un second modèle influencé par une logique d'audit:
  - Une approche par les systèmes et les contrôles internes, une analyse des risques (contextuel, conjoncturel, métier, procédures), des thématiques fonction du niveau de risque d'audit, des interventions annuelles et intégrées au processus d'information, des opinions aussi sous forme de propositions d'évolution...
  - Un modèle « novateur » suivi par certains pays d'influence anglo-saxonne : Canada, Etats-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Finlande...



## II) Le modèle de certification : contrôle vs audit

### ■ La cas de la France :

- Au plan local : des interventions influencées par une logique de contrôle dans le cas des Chambres Régionales des Comptes
- Au plan national depuis la LOLF : un modèle de certification tendant vers l'audit (procédure annuelle, des observations constructives, intégration au processus d'information, approche par les systèmes faibles et contrôle des comptes importante)



# La certification des comptes locaux



## Sommaire

- I) Les enjeux de la certification des comptes pour la gouvernance locale
- II) Le modèle de certification : contrôle vs audit
- **III) Les objectifs de certification : régularité vs performance publique locale**
- IV) Les informations certifiées : états comptables vs informations publiques locales



### III) Les objectifs de certification : régularité vs performance locale

- Un premier modèle influencé par une logique de régularité, de sincérité et d'image fidèle :
  - Des analyses de nature normative en comparaison des règles et lois (en particulier sur le plan comptable), des logiques sous jacentes simples (légalité, régularité,...), des interventions portant sur les informations et/ou sur les opérations
  - Un modèle « élémentaire » suivi par certains pays européens continentaux : Allemagne, Espagne, Belgique, Pologne, Portugal, Grèce...



### III) Les objectifs de certification : régularité vs performance locale

- Un second modèle appréhendant aussi une logique de performance :
  - Des analyses de nature normative en comparaison des objectifs fixés (moyens, réalisations, effets), des logiques sous-jacentes complexes (économie, efficacité, efficience, impacts), des interventions portant sur les informations et/ou sur les opérations
  - Un modèle « complémentaire » suivi par certains pays d'influence anglo-saxonne : Canada, Etats-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Finlande...



### III) Les objectifs de certification : régularité vs performance locale

#### ■ Le cas de la France :

- Au plan local : des objectifs focalisés sur la régularité, la conformité dans le cas des CRC, un examen de la gestion locale guidé par l'analyse de la situation financière globale
- Au plan national depuis la LOLF :
  - article 58-3 LOLF : rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (contrôle des PAP)
  - article 58-4 LOLF : rapport annexé à la loi de règlement qui analyse l'exécution budgétaire sous l'angle global et l'exécution des crédits par mission et par programme dans une optique d'appréciation des performances (contrôle des RAP)
  - article 58-5 LOLF : rapport joint à loi de règlement sur « la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État accompagnée du compte rendu des vérifications opérées »

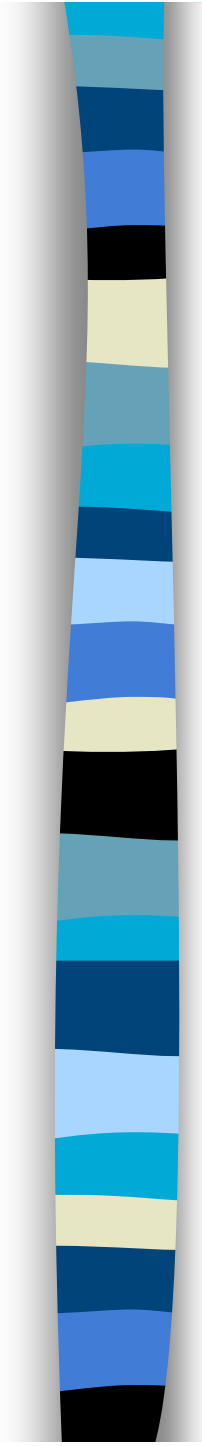


# La certification des comptes locaux

Sommaire

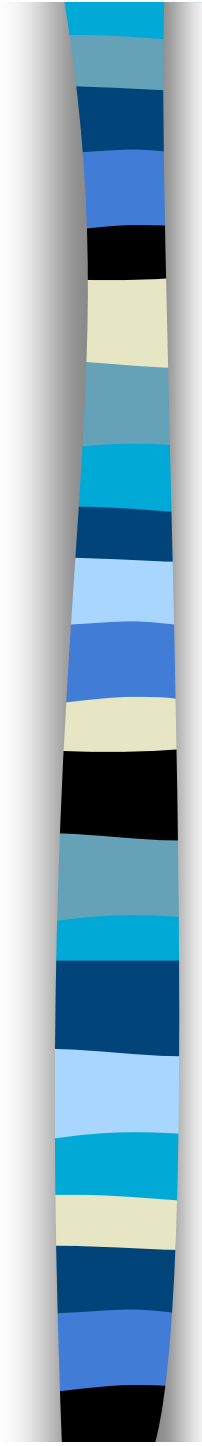
- I) Les enjeux de la certification des comptes pour la gouvernance locale
- II) Le modèle de certification : contrôle vs audit
- III) Les objectifs de certification : régularité vs performance publique locale
- **IV) Les informations certifiées : états comptables vs informations publiques locales**





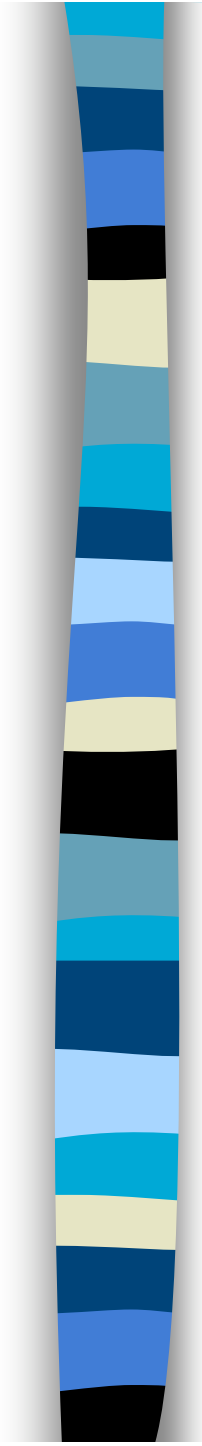
## IV) Les informations certifiées : états comptables vs informations publiques locales

- Un premier modèle focalisé sur les seuls états financiers comptables :
  - Des analyses portant sur les réalisations comptables annuelles (Compte Administratif) dans une logique de flux et, dans certains cas, pluriannuelles (Bilan) dans une logique de stock
  - Un modèle « comptable » suivi par certains pays européens continentaux : Allemagne, Espagne, Belgique, Pologne, Portugal, Grèce...



## IV) Les informations certifiées : états comptables vs informations publiques locales

- Un second modèle appréhendant de manière plus générale les informations publiques locales :
  - Des analyses portant sur des informations globales (rapports annuels, d'activité, ...), intégrant des données quantitatives (fonctionnement, investissement), mais aussi qualitatives (utilisation des services publics locaux, ...), adaptées aux besoins informationnels des utilisateurs, et pouvant même porter sur le groupe territorial
  - Un modèle « global » suivi par certains pays d'influence anglo-saxonne : Canada, Etats-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Finlande...

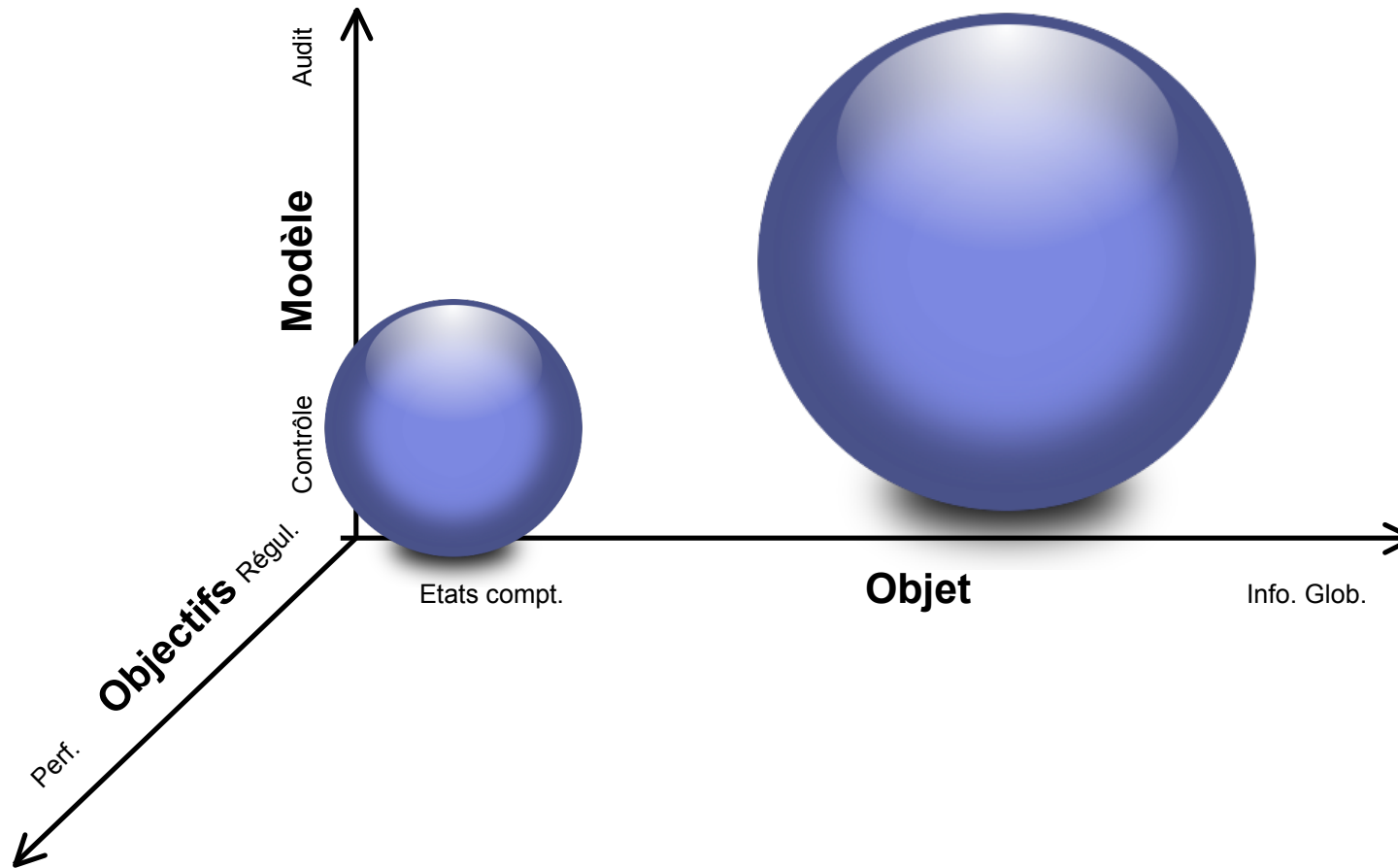


## IV) Les informations certifiées : états comptables vs informations publiques locales

### ■ Le cas de la France :

- Au plan local : des interventions portant principalement sur les comptes dans une logique de flux (Compte Administratif)
- Au plan national de puis la LOLF :
  - article 58-3 LOLF : contrôle des PAP
  - article 58-4 LOLF : contrôle des RAP
  - article 58-5 LOLF : certification des états comptables (résultat, bilan, annexes)

# Synthèse comparative





# Conclusion

- ✓ Une certification des comptes publics locaux avec des enjeux importants,
- ✓ Un modèle Lolfique (approche, objectifs, nature des informations certifiées) pertinent ,
- ✓ mais de conditions d'exécution à améliorer (approche système, pertinence des informations certifiées)
- ✓ et des modalités restant à définir :
  - o Quels auditeurs ? Quel financement ?
  - o Quels impacts sur les relations contractuelles Etat / collectivités locales ?
  - o Quels impacts sur les autres cont. ext. ?

# La certification des comptes des collectivités locales : enjeux et modalités de l'application du modèle Lolfique

**David CARASSUS**

[www.univ-pau.fr/~carassus/](http://www.univ-pau.fr/~carassus/)

