

FICHE TECHNIQUE

Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes pour une commune

Par Olivier WOLF

SOMMAIRE

- **Le diagnostic global d'entrée (DGE)**

Les dispositifs de contrôle interne comptable et financier
Le système d'information financière

- **Les cahiers territoriaux**

Les immobilisations financières
Les charges d'intervention
Les fonds propres
Suivi des recommandations et dossier permanent

- **Bilan et perspectives**

Un coût financier et humain absorbable
Un véritable levier de modernisation
La certification à blanc

- **Conclusion**

Dans une précédente fiche technique, *la Lettre du Financier Territorial* ⁽¹⁾ présentait la démarche de certification des comptes prévue par l'article 110 de loi Notre d'août 2015. A l'issue d'un appel à candidature, 25 collectivités étaient sélectionnées pour expérimenter ce dispositif ⁽²⁾ qui doit s'achever en 2023 et permettre au Parlement de se prononcer sur une éventuelle généralisation. Les conventions signées entre chaque expérimentateur et une formation inter-juridiction (FIJ) de la Cour des comptes et des chambres régionales prévoyaient deux phases distinctes d'intervention. La première consistait en une mission d'accompagnement de la Cour sur la période 2017-2020 par la réalisation de diagnostics visant à évaluer la régularité et la sincérité des comptes de la collectivité ainsi que de la fidélité de l'image qu'ils donnent de sa situation financière et du résultat de ses opérations. Les examens doivent porter notamment sur l'organisation comptable et financière de la collectivité, les processus de gestion ayant une incidence significative sur ses comptes, le système d'information financière et l'efficacité de son contrôle interne. A l'issue de cette période, les exercices 2020-2022 doivent faire l'objet, dans le cadre d'une deuxième phase, d'une certification expérimentale prévue selon les normes en vigueur des professionnels du chiffre ⁽³⁾ qui reprennent notamment les normes internationales d'audit (ISA).

L'objet de cette fiche technique est de faire la description de la mise en œuvre de la démarche à partir de l'expérience d'une des collectivités retenues dans le panel des expérimentateurs. Cette commune ⁽⁴⁾ avait entamée dès 2013 une démarche volontariste de transparence financière ⁽⁵⁾ et d'amélioration de la qualité de ses comptes. Dans cette optique un audit du contrôle interne comptable et financier, mené conjointement avec la direction départementale des finances publiques (DDFIP) ⁽⁶⁾, était finalisé en octobre 2016 ⁽⁷⁾. C'est sur cette base que l'exécutif et le conseil municipal ont souhaité se positionner sur l'appel à candidature relatif à la certification des comptes. Plusieurs motivations ressortaient de la délibération. La première était politique : au-delà de la communication financière envers les habitants, il s'agissait de montrer qu'une commune populaire avec de faibles moyens pouvait s'inscrire avec succès dans une démarche de performance. La seconde était technique et financière : le dernier rapport de la Chambre régionale des comptes (2010) avait mis en lumière un certain nombre de défaillances dans le domaine comptable qu'il convenait de corriger de manière structurelle. La troisième était d'ordre managérial : la certification permet de mobiliser les acteurs comptables autour d'un projet autrement plus ambitieux que le suivi des traditionnels indicateurs de qualité comptable ou de délai global de paiement.

Il sera dans un premier temps présenté les principales conclusions du diagnostic global d'entrée, puis les évaluations ciblées, appelés cahiers territoriaux, réalisés par la formation inter juridictions de la Cour des comptes pour enfin dresser un bilan de ces travaux pour la collectivité avant l'enclenchement de la deuxième phase de la démarche.

Le diagnostic global d'entrée (DGE)

Le diagnostic global d'entrée, conduit en 2017, a pour objectifs d'établir un état des lieux du périmètre de l'entité publique ⁽⁸⁾, de ses processus comptables et financiers et de ses systèmes d'information ayant une incidence sur la fiabilité des comptes, ainsi que de prendre connaissance d'un éventuel dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers. Il n'a pas

pour objet d'émettre une opinion sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes de la commune et ne se traduit donc pas par des propositions chiffrées à l'appui d'éventuelles rectifications des états financiers. La mission d'évaluation, réalisée sur place et sur pièces, est composée d'un magistrat de CRC, d'un vérificateur et d'un expert certification des juridictions financières. Elle a présenté ses travaux devant la formation inter juridiction qui a arrêté, au terme d'une contradiction avec l'ordonnateur, son rapport d'observations définitives.

• Les dispositifs de contrôle interne comptable et financier

Le contrôle interne ⁽⁹⁾ consiste en un ensemble de dispositifs formalisés et permanents décidés par l'ordonnateur, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de l'entité. L'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ordonnateur une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte des conseils pour l'améliorer. Il s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces.

La mise en place de dispositifs de maîtrise des risques comptables et financiers

La principale recommandation a trait au développement du

(1) La certification des comptes des collectivités - L. Guyon - Fiche Technique - *la Lettre du Financier Territorial* N° 349 mai 2019.

(2) Arrêté du 10 novembre 2016 fixant la liste des collectivités admis à intégrer le dispositif d'expérimentation.

(3) Arrêté du 1^{er} septembre 2016 portant agrément des normes professionnelles élaborées par le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

(4) Strate 40-80 000 habitants, 100 M€ de budget de fonctionnement, 1 000 agents permanents.

(5) Avec notamment la mise en ligne de l'ensemble de ses informations budgétaires et fiscales.

(6) Qui a détaché un inspecteur principal pour une durée d'environ 60 jours.

(7) Contrôle interne et financier, exemple d'un audit partenarial - O. Wolf et T. Stamm - Fiche Technique - *la Lettre du Financier Territorial* n°311 juin 2016.

(8) Très simple dans le cas d'espèce car la collectivité ne dispose que d'un budget principal, ses budgets annexes ayant été clôturés préalablement. Le rapport relève que la commune devra néanmoins recenser et évaluer précisément les participations détenues dans ses satellites et les sujétions financières résultant de son adhésion à de multiples structures de coopération intercommunale et de gestion déléguée.

(9) Voir pour l'Etat la définition reprise dans le décret n°2011-775 du 28 juin 2011.

dispositif de contrôle interne en achevant, en liaison avec le comptable public, la description formalisée des processus de gestion, des risques liés et des contrôles associés.

Si l'audit reconnaît l'existence de nombreuses fiches de procédures, certaines s'apparentent davantage à des guides d'utilisation ou des « pas à pas » que de véritables descriptions des acteurs et des actions concernées. Par ailleurs les contrôles afférents ne sont pas formalisés ou portent sur des procédures non documentées. Issus parfois de pratiques *intuitu personae*, ils ne sont pas homogènes d'un service à l'autre et sont parfois même méconnus par leur hiérarchie.

L'absence de formalisation des procédures, la mise en évidence de chevauchements de missions, et la formation non adaptée des acteurs de la chaîne financière sont facteurs de complexité et accentuent les fragilités. Par contre les structures de responsabilités, les délégations de signature et de pouvoir internes n'ont pas appelé à observation particulière.

En réponse la commune a créé une fonction de contrôleur interne et, à l'issue de l'audit, disposait d'une cartographie des risques ainsi que d'un plan d'actions.

Le dispositif de contrôle de la chaîne comptable

Les opérations de la chaîne comptable se partagent réglementairement selon la séquence suivante : engagement - liquidation - ordonnancement - paiement.

Une comptabilité d'engagement existe dans la commune mais ne peut être considérée comme totalement fiable. En effet, la division du travail et la répartition des tâches entre les différents acteurs ⁽¹⁰⁾ ne permettent pas de s'assurer que les dépenses aient été bien engagées dès le fait générateur ni de l'établissement du caractère acquis et certain des recettes. De plus la multiplicité des intervenants ⁽¹¹⁾ ne garantit pas un niveau de qualification ni de formation homogène ce qui complique l'application d'un référentiel et/ou de pratiques unifiées. L'absence de contrôle de l'engagement par un service, généralement de la comptabilité, conduit à ce que les éventuelles erreurs ne puissent être repérées qu'au moment du paiement de la dépense conduisant à multiplier les opérations chronophages qui ont un impact sur le délai de paiement.

La commune a mis en place, dès 2013, une dématérialisation complète des pièces comptables et justificatives mais ne dispose pas de documentation précisant les interfaces existantes entre les différents logiciels ni de procédures des pièces à enregistrer ou des contrôles à opérer (notamment des pièces justificatives).

La convention de service comptable et financier (CSCF) signée en 2005 avec le comptable public n'est plus d'actualité pour encadrer un travail partenarial. Pour autant ce dernier remet un rapport annuel sur le bilan du contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) dont les anomalies sont présentées sous forme de statistiques par catégories de dépenses. L'ordonnateur est également destinataire de l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL) qui fait ressortir une note supérieure à la moyenne départementale et nationale. Enfin un tableau de bord, établi à partir des restitutions de l'application

Delphes, est envoyé mensuellement pour améliorer la visibilité de l'ordonnateur.

Le dispositif de contrôle des principaux cycles comptables

Un cycle comptable est un enchaînement de tâches et d'opérations aboutissant à une inscription dans les comptes de l'exercice. 9 cycles ⁽¹²⁾ ont été particulièrement étudiés dans le cadre du diagnostic d'entrée.

Sur les produits de gestion peu d'observations ont été recensées si ce n'est un nécessaire renforcement des contrôles des régies de recettes pour prévenir les risques d'erreurs et de fraude. La qualité des titres de recettes reste par ailleurs perfectible notamment quant à la constatation et la liquidation des droits. Les créances, principalement les restes à recouvrer, sont suivies et les dépréciations bien enregistrées. Concernant les charges, la principale recommandation est relative au dispositif insuffisamment formalisé du contrôle de la paie avec les exemples de la récupération des indus ou de la fiabilité des éléments variables. Les auditeurs ont également mentionné l'incapacité de la commune à évaluer les avantages en nature qu'il convient d'ajouter à la subvention financière pour garantir le seuil de 23 K€ nécessitant un conventionnement.

Sans surprise, l'audit du cycle de l'actif a entraîné de nombreuses réserves que ce soit pour la tenue de l'inventaire physique ⁽¹³⁾, pour l'incertitude sur les valeurs des biens immobilisés (tant en brutes qu'en nettes) ou encore la classification des catégories d'immobilisations et l'existence de durées d'amortissement différentes pour des biens présentant des caractéristiques communes. Le rapprochement entre l'état de l'actif et le compte de gestion dévoile surtout des écarts significatifs. Les comptes de travaux en cours présentent des soldes très importants, et relativement anciens, malgré les régularisations opérées sur les dernières années ce qui est révélateur d'anomalies dans le processus de constatation d'achèvement des travaux. La comptabilisation des transferts de compétence ou encore des immobilisations mises en concession ou affermage est également à sécuriser.

Le rapport fait état d'incomplétudes dans le recensement et la comptabilisation de provisions pour risques et charges ce qui a pu engendrer des débats relatifs à la norme applicable entre les obligations réglementaires limitées du CGCT et celles plus extensibles du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) notamment sur les dépréciations liées à l'entretien ou aux grosses réparations de l'actif immobilisé ou encore les engagements sociaux comme les comptes épargne temps.

Enfin le dispositif de contrôle de l'arrêté des comptes est à renforcer car le volume de rattachements annulés l'année suivante reste significatif ce qui traduit un suivi du service fait perfectible.

• Le système d'information financière

L'organisation informatique est structurante pour une organisation mais aussi facteur de risques juridiques, financiers

(10) Historiquement la gestion financière était décentralisée et la partie engagement-liquidation réalisée dans les services opérationnels.

(11) Il existait près de 80 gestionnaires pouvant passer une opération financière, 1/3 traitant moins de 10 factures dans l'année.

(12) Produits de gestion, charges de gestion et d'intervention, charges et produits exceptionnels, actif immobilisé, créances et stocks, engagements, comptes d'attente et régularisations, financement et trésorerie, arrêté des comptes.

(13) Plus 24 000 lignes ou n° d'inventaire du fait de l'absence sortie des biens de faible valeur (45 % des lignes) ou de consolidation des mandats par immobilisation.

et organisationnels. Le champ d'investigation du certificateur en matière de SI inclut tout ou partie des applications intervenant dans la saisie et le traitement des informations, entre la survenance du fait générateur et la production des états financiers. Les applications concernées par l'auditabilité sont les applications standardisées (progiciels de gestion financière) ainsi que les développements spécifiques (outils bureautique ou bases de données).

L'organisation

La dématérialisation de la chaîne comptable rend la collectivité extrêmement dépendante de la fiabilité de son système d'information et de sa gouvernance. La commune est dotée de 70 applications métiers dont sept concernent les processus de gestion ayant un impact financier.

Si une partie des applications est interfacée, l'autre n'est que semi-automatique ce qui nécessite des exports de fichiers et donc des risques de corruption de données et d'erreurs. Néanmoins les bases de données sont bien sécurisées. Ainsi, aucune modification directe sur la base n'est possible et toute modification est tracée. L'audit a relevé un certain nombre d'anomalies, parfois bloquantes, lors de modifications d'écritures comptables qui peuvent être liées à la méconnaissance de l'application mais aussi l'externalisation de sa maintenance.

L'élaboration d'une cartographie du système d'information financière indiquant les natures des interfaces avec les outils le composant constitue la principale recommandation sur ce thème.

La cartographie des risques du SIF

L'analyse des risques liés au système d'information est un élément incontournable d'une démarche de certification des comptes. En effet, les comptes ne sont que le reflet des informations transmises par les applications « métier » de l'ordonnateur et du comptable. La sécurisation du réseau et des applicatifs est essentielle pour assurer la pérennité des données, la fiabilité des informations financières ainsi que la continuité du service.

La sécurité physique ne présente pas de risque majeur. Les salles disposent d'un contrôle d'accès, celui dédié aux serveurs d'infrastructure est limité au personnel de la DSI. Les serveurs sont dupliqués dans des sites distants et chaque site dispose d'une source d'alimentation autonome, seul le dispositif incendie étant à parfaire. Les sauvegardes sont réalisées quotidiennement avec une durée de rétention suffisante (6 mois). Le point de l'absence de plan de retour à l'activité (PRA) constaté en début d'audit a été corrigé au cours de l'examen.

Les principaux cycles comptables

La revue des habilitations par cycles comptables fait ressortir les points forts de contrôle et les éventuelles fragilités du système d'information.

Si les immobilisations sont suivies dans le logiciel comptable grâce à un module dérivé, aucun outil spécifique et centralisé de recensement physique du patrimoine mobilier et immobilier n'existe. De trop nombreux logiciels ont un fonctionnement autonome sans articulation avec la base comptable. Ainsi pour les produits de facturation, l'application métier possède sa propre base des tiers débiteurs ce qui peut provoquer des

erreurs d'autant plus que qu'elle ne donne pas lieu à une revue périodique.

Concernant la partie achat, des contrôles automatisés bloquants, opérés pour chaque élément de nomenclature des achats publics, permettent de contribuer au respect des seuils de procédure. Sur le logiciel structurant de la paie aucun dysfonctionnement rédhibitoire n'est constaté mais la réalisation d'une revue des habilitations à échéance régulière est fortement conseillée d'autant plus lorsque le service connaît un important turn-over.

Les auditeurs ont regretté l'inexistence d'un logiciel adapté pour le suivi des dépenses d'intervention permettant d'embrasser l'ensemble de la chaîne de validation, de l'élaboration de la décision en conseil municipal jusqu'à l'exécution financière par les services comptables, mais aussi la valorisation parallèle des avantages en nature.

Dans son bilan intermédiaire de décembre 2018 ⁽¹⁴⁾ remis au Parlement la Cour des comptes a relevé qu'un long chemin restait à parcourir pour que les états financiers fassent l'objet d'une certification. Les faiblesses recensées par les auditeurs sur la commune ne dépareillent donc pas avec celles des autres collectivités : dispositifs imparfaits de recensement des satellites, amélioration nécessaire du dispositif de maîtrise des risques, absence de tenue de l'inventaire comptable de l'actif immobilisé, recensement des engagements hors bilan à améliorer ; provisions insuffisantes au regard des engagements, insuffisance des rattachements à l'exercice. La réalisation d'audits ciblés doit permettre de compléter ces premiers travaux.

Les cahiers territoriaux

Les cahiers territoriaux ont pour objectif d'approfondir les quatre thèmes retenus par le législateur et déjà couverts lors des diagnostics d'entrée. Ils doivent permettre aux collectivités de se préparer à la réalisation d'une certification expérimentale des comptes des exercices 2020 à 2022. Ces examens incluent, au-delà des vérifications sur pièces, des diligences d'audit financier, en particulier des vérifications par sondage, permettant d'évaluer le degré d'auditabilité des états financiers du secteur public local. Les thèmes ont été répartis entre les entités expérimentatrices en fonction de leur typologie, du niveau de risque associé à chaque thème et des moyens disponibles pour conduire et réaliser les travaux. Ils sont repris dans l'annexe n° 3 du bilan intermédiaire précité. Pour la commune objet de l'étude les thèmes retenus sont, en sus des passages obligés (suivi des recommandations et préparation du dossier relatif à la maîtrise des risques et au contrôle interne), les immobilisations financières, les charges d'interventions, les fonds propres et la constitution du dossier permanent.

• Les immobilisations financières

Le diagnostic d'entrée a montré que, parmi les risques comptables et financiers non couverts, ceux portant sur les actifs immobilisés sont les plus significatifs. Il mettait en évidence une incohérence significative entre le montant des immobilisations financières figurant dans l'état de l'actif du comptable public et celui dans l'inventaire de l'ordonnateur. Cet écart a pu être supprimé avant que ne commence l'examen

(14) <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-06/20190619-rapport-bilan-experimentation-certification-comptes-locaux.pdf>.

de ce cycle. Les immobilisations financières ne représentent néanmoins qu'une valeur négligeable de l'actif brut ⁽¹⁵⁾.

Le déploiement du contrôle interne comptable et financier

Les risques spécifiques liés aux immobilisations financières ne sont pas distingués des risques génériques liés aux autres immobilisations.

Faute de formalisation, les auditeurs ont reconstitué les étapes opérationnelles et techniques propres au processus qui se décompose en sous-processus suivants : entrée et sortie dans le patrimoine, recensement par nature (participations, prêts, avances, apports en comptes courants d'associés), opération d'arrêté des comptes (évaluation des risques, provisions pour dépréciation).

La Cour a également constaté l'absence de pièces permettant de s'assurer de la bonne connaissance des entités concernées et garantissant que les services de la commune se livrent à une évaluation des risques liées aux prises de participation. Ces manques empêchent, lors des opérations d'arrêté des comptes et dans le cadre d'une revue annuelle, de procéder à l'évaluation des éventuelles dépréciations de la valeur de ses immobilisations.

En conclusion, compte tenu de l'insuffisance des dispositifs de contrôle mis en œuvre, les réductions du niveau des risques inhérents restent limitées.

Les normes comptables applicables

La Cour a procédé, pour chacun des comptes d'immobilisations financières, à un examen exhaustif et approfondi de chacune des écritures passées au cours de l'exercice 2017.

Ces travaux ont tout d'abord consisté en la vérification de cohérence entre les soldes et les états développés. En second lieu, il a été opéré au recensement, à la bonne imputation et la justification des diverses écritures. Il a ainsi pu être mis en exergue des versements d'avances de trésorerie non exceptionnelles à un établissement public qui ont dû être transformées, pour ne pas s'apparenter à des opérations de crédits interdites aux collectivités, en subvention d'équilibre.

Sur ce cycle, l'instruction budgétaire et comptable M57 a apporté très peu de modifications au cadre comptable. La transposition des comptes entre les nomenclatures M14 et M57 n'a donc pas posé de difficultés techniques et/ou juridiques particulières.

• Les charges d'intervention

Les charges d'intervention, qui représentent près d'un cinquième de la section de fonctionnement, sont constituées des contingents et participations ainsi que des subventions aux associations. Le DGE n'a pas formulé de recommandations spécifiques à ce cycle mais des faiblesses ont, toutefois, été mises à jour et fait ressortir un risque modéré généré par l'évaluation erronée, la non-application des droits et obligations ainsi que le manque d'exhaustivité.

Le déploiement du contrôle interne comptable et financier

(15) 0.01 %.

Ce cycle, repris que partiellement et pas de manière spécifique dans la cartographie des processus de la ville, est traité dans le sous processus générique intitulé « assurer l'exécution de la dépense » mais la partie essentielle relative à l'instruction des demandes et des décisions d'attribution n'y apparaît pas.

La Cour note qu'en l'absence d'interlocuteur unique, les demandes de subventions sont instruites par trois services opérationnels distincts. L'usage du livret d'accompagnement du dossier type de demande de subvention (fixant critères de sélection et étapes du processus) n'est pas généralisé pour tous les services, certains ayant des modalités d'instruction et un calendrier spécifiques. Il n'existe pas de règlement des subventions précisant les objectifs et la politique générale de la commune en la matière ni de contrôle juridique en aval de la décision. Surtout la commune n'a pas la capacité à chiffrer la valeur numéraire des différents avantages en nature octroyés et n'est donc pas assurée de respecter le seuil de 23 k€ entraînant un conventionnement. Enfin l'imprécision de certaines rédactions de conventions peut provoquer des difficultés lors de la phase d'exécution financière (rattachements à l'exercice, respect des clauses).

Les risques de non application des obligations et des droits et de défaut d'évaluation du montant total des subventions apparaissent significatifs. Le risque d'erreur de saisies entre la phase d'instruction et celle d'attribution, faute d'interface entre applications, est non négligeable.

Les normes comptables applicables

Les tests réalisés ont porté sur la moitié des contrats les plus significatifs représentant 14 % des charges d'intervention.

L'analyse a pu mettre en évidence de potentielles complications juridiques dans l'application d'un contrat d'affermage pour lequel une subvention d'équilibre est versée annuellement dans le cadre d'un service public industriel et commercial. Dans le même esprit, la procédure d'appel à projet pour la fourniture d'activités associatives n'affranchit pas la commune de respecter les règles relatives à la décorrélation entre le prix versé et le coût réel de la prestation dès lors qu'il s'agit d'une subvention.

Les conventions pluriannuelles ne sont pas utilisées pour recenser les engagements hors bilan, ce qui nuit à l'exhaustivité et la fiabilité des comptes et empêchent leur renseignement dans l'annexe dédiée de la maquette budgétaire. Il est dès lors proposé de mettre à profit l'entrée en application de la nouvelle nomenclature en mettant en œuvre les comptes de classe 8 prévus à cet effet. Si toutes les charges d'interventions sont bien sécurisées par une convention, les auditeurs estiment néanmoins que la définition de ces charges par la M57 conduit à considérer que celles où une contrepartie existe et/ou la commune conserve une marge de décision soient requalifiées en prestations de services et imputées sur un autre chapitre.

• Les fonds propres

Les fonds propres, représentant 70 % du passif, sont constitués, pour 90 % de leur montant, des dotations et fonds d'investissement, des réserves et des subventions. Le diagnostic global a fait ressortir un risque modéré sur ce cycle et la seule recommandation indirecte concerne le recensement et la comptabilité des rattachements des charges et produits dont l'éventuelle insuffisance pourrait impacter les réserves.

Le déploiement du contrôle interne comptable et financier

Les fonds propres sont traités dans différents sous-processus transversaux comme « conduire les travaux de clôture de l'exercice » ou encore « gérer les subventions d'investissement ». Ils ne sont pas repris dans un processus propre et la collectivité n'est pas en mesure de justifier la réalisation des contrôles-clés.

Sur le champ précis du contrôle interne, ni l'identification et la hiérarchisation des risques ni la documentation de la procédure et de l'organisation fonctionnelle n'ont été initiées. Une certaine formalisation des procédures existe cependant comme pour le FCTVA, les subventions ou les cessions de biens.

En revanche, les modalités de suivi de la taxe d'aménagement, titrée au vu du compte d'attente, ne permettent pas à la commune d'exercer un contrôle sur la somme versée. Ce dernier point a été corrigé, le pôle régional de fiscalité et d'aménagement de la DGFIP communiquant désormais le détail par permis de construire. Concernant l'affectation des résultats, sa correcte évaluation est largement dépendante de l'exactitude, du bien fondé et de l'exhaustivité des restes à réaliser. Ainsi l'absence de circularisation de l'information avec les fournisseurs ne garantit pas une juste estimation des rattachements. De même, l'utilisation excessive par la commune de la technique des engagements provisionnels ne permet pas de s'assurer de la correcte appréciation du besoin de financement.

Il est enfin souligné la difficulté de reconstituer les soldes pour certains comptes, par exemple pour le 1021 (dotation par apport), et de les documenter par des certificats administratifs, des procès-verbaux ou toutes autres pièces justificatives. En outre les extractions Helios du comptable public ne permettent pas à ce jour de disposer d'état détaillé de ces soldes ni de journal des écritures mais seulement des balances d'entrée et sortie par exercice.

Les normes comptables applicables

L'examen de ce cycle a été réalisé par sondage sur les opérations passées durant l'exercice 2018 exécutées selon l'instruction M14 pour la dernière fois.

La migration de la M14 à la M57 induit plusieurs incidences sur le cycle fonds propres. La plus significative est l'absence du compte 1069⁽¹⁶⁾ dont la commune et le comptable n'ont eu connaissance par la DGFIP des modalités précises d'apurement qu'en décembre de l'année et pu passer les écritures in extremis. Quelques autres comptes de fonds propres sont concernés par des reclassements et ajustements. Ainsi des changements de subdivision des comptes de fonds globalisés et de subventions d'investissement.

Le traitement comptable de certaines corrections d'erreurs a pu donner lieu à des difficultés d'interprétation. C'est le cas pour la régularisation d'amortissements. Si les instructions précisent que la régularisation des insuffisances d'amortissement s'effectue par une diminution des fonds propres, elles suscitent une interrogation quant au respect du principe de sincérité budgétaire car les résultats antérieurement affectés l'ont été par opération budgétaire. Quant à la reprise d'amortissements passés à tort, la commune, avec l'accord du

comptable public, envisageait une correction par opération budgétaire créant un effet positif sur le résultat de l'exercice. Cette absence de parallélisme dans le mode de régularisation d'erreurs n'est pas conforme au projet de norme 14 du recueil des normes comptables des entités publiques. Cette option n'a *in fine* pas été retenue après un deuxième avis de la direction départementale.

La commune suit les obligations liées à la présentation des états financiers conformément aux instructions en vigueur. Au regard du projet de norme 1 du recueil des normes comptables, il est préconisé de renseigner de manière précise la rubrique de la future annexe sur les fonds propres pour en présenter les volumes financiers les plus importants.

• Suivi des recommandations et dossier permanent

Durant toute la procédure d'accompagnement, les auditeurs ont effectué un suivi de la mise en œuvre des recommandations du diagnostic global d'entrée et porté une attention spécifique à la documentation qui pourrait être mise à disposition du certificateur afin d'accomplir ses diligences.

Le dossier permanent

Le dossier permanent regroupe, au sein d'un document unique, l'ensemble des informations juridiques, comptables et financières attestant l'existence de l'entité et son évolution. Il constitue ainsi une base de données pérenne, enrichie et mise à jour au fil de l'eau. Il comprend également des éléments liés à son activité et son organisation.

Il n'existe pas de modèle type, chaque collectivité étant libre de choisir la présentation qui lui convient. En l'espèce, a été retenue la création d'un cloud dédié et partagé entre les services de la trésorerie municipale et ceux de la ville. Au dossier permanent sont ajoutés les dossiers de clôture et de contrôle. Le contenu des dossiers est détaillé ci-dessous.

Dossier permanent	1. Données sur la collectivité, ses activités et son environnement 2. Données juridiques 3. Données fiscales 4. Données sociales 5. Données budgétaires et comptables 6. Présentation du système d'information 7. Organisation de la fonction du contrôle interne au sein de la collectivité
Dossier de clôture	1. Organisation 2. Revue analytique (justification des principales variations des soldes) 3. Justification des comptes au 31 décembre N
Dossier de contrôle	1. Dispositif de maîtrise des risques 2. Résultats des contrôles de l'année

Dans le cahier territorial consacré spécifiquement à cette thématique, les auditeurs ont acté l'existence d'un dossier permanent structuré de nature à permettre au certificateur d'accéder rapidement à un certain nombre d'informations pertinentes. Est néanmoins insisté sur la nécessité d'une actualisation régulière, certaines informations se périmant avec le temps mais aussi d'une gestion partagée et formalisée entre l'ensemble des acteurs concernés.

Quelques fragilités sont néanmoins soulignées. Ainsi de l'incomplétude de l'organigramme fonctionnel comptable et financier permettant une analyse méthodique et exhaustive des différentes fonctions ou encore de la prise de connaissance

(16) Compte créé pour neutraliser la conséquence sur le résultat du passage de la M12 à la M14 en 1997.

du patrimoine qui pourrait être améliorée et facilitée. Pour ce dernier point l'existence d'un schéma directeur immobilier comme outil de pilotage technique et financier viendrait utilement compléter la programmation pluriannuelle d'investissement. L'absence d'un code de déontologie et d'une présentation d'un dispositif de lutte contre la fraude, sans présager d'un réel danger, est également mise en exergue.

Le suivi des recommandations

Pour son dernier rapport de mission délibéré en janvier 2020 par la formation inter-juridiction, les magistrats se sont concentrés sur le suivi des treize recommandations du diagnostic global d'entrée. Pour celles issues des examens ciblés, il a été convenu qu'un délai entre la mise en œuvre et l'évaluation de leur incidence était souhaitable.

Il a été acté la formalisation, par délibération, de la comitologie ainsi que du règlement budgétaire comptable et financier⁽¹⁷⁾. La carte des processus de gestion a pu être établie à la fin de l'audit même si la description aurait gagné à être complétée des tâches et acteurs y afférents. Par contre, des doutes ont émergé quant à la capacité de la commune à assurer au professionnel du chiffre une description détaillée de l'ensemble des procédures et des processus de la collectivité. Des progrès ont été constatés dans la documentation des provisions constituées.

Concernant l'identification et la couverture des risques de l'entité, le résultat est partiel. Si certains cycles sont bien cartographiés (provisions, produits, charges, SI), la majorité reste à finaliser (états financiers, dette et trésorerie, immobilisations et stocks). A partir de l'identification des risques bruts la commune a identifié, et coté, les mesures de contrôle à mettre en place pour réduire ces risques et obtenir un état des risques résiduels. Le plan d'action semble néanmoins trop ambitieux au regard du calendrier d'intervention du certificateur.

A propos de l'analyse des systèmes d'information il est relevé le suivi des recommandations notamment la cartographie des systèmes et des interfaces mais aussi des risques. La sécurité des accès informatiques a été assurée.

Enfin sur les normes comptables applicables et les états financiers le bilan est plus mitigé. Si des avancées ont pu être constatées en matière de rapprochement entre l'actif et l'inventaire comptable, la concordance n'était certifiée qu'à hauteur d'un tiers des comptes représentant 10 % des enjeux financiers, 70 % des immobilisations en cours ayant par ailleurs été apurées. Le travail de justification de ces immobilisations a été entrepris par la collecte des informations juridiques (auprès des archives et conservation des hypothèques). Par contre la réflexion relative au lancement d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour objectiver l'état du bâti a été abandonnée au regard des coûts induits. Les points particuliers relatifs à la dépréciation des créances, les rattachements à l'exercice et les engagements hors bilan restent en cours de mise en œuvre.

Bilan et perspectives

Après trois années de recul sur la démarche, il apparaît possible de dresser un premier bilan coût/bénéfice de cette

expérimentation que cela soit sur l'organisation financière de la collectivité, sur la modernisation de ses pratiques que sur les résultats obtenus en termes de qualité et de fiabilité des comptes. La récente attribution de la consultation pour le commissariat aux comptes permet d'initier la certification à blanc, première étape avant la certification définitive.

• Un coût financier et humain absorbable

Dans le diagnostic global d'entrée les collectivités expérimentales ont été invitées à établir un recueil des coûts entraînés par le projet qu'il s'agisse de ceux liés par la convention d'expérimentation ou ceux générés par la mise en œuvre des recommandations. Ceux-ci apparaissent relativement raisonnables pour les coûts directs mais plus importants pour les charges indirectes.

Les coûts en personnel

En matière de personnel, il est complexe de distinguer les coûts strictement liés à la démarche de certification et donc de déployer une approche toutes choses égales par ailleurs. En effet, la plupart des agents est affectée à de multiples fonctions et nombres d'actions contribuant à l'amélioration de la qualité comptable auraient dû être menées en l'absence du projet.

Seul un recrutement direct peut être clairement identifié, en l'espèce un cadre pour animer la cellule en charge du contrôle interne. Le service financier a été musclé en effectifs mais ces besoins existaient préalablement. La certification a donc pu inciter à doper la réponse face à la nécessité et accélérer les procédures de recrutement.

Par contre le coût indirect de pilotage/animation/formation, en temps de travail passé, est relativement important. Il est estimé à près de 500 heures pour 12 agents sur 2 années soit une valorisation à 180 K€. Le changement de référentiel comptable est l'une des actions qui a nécessité le plus de temps/collaborateur (60 h) car il a fallu transposer les tables alors que la procédure budgétaire avait déjà été finalisée sous l'empire de l'ancienne nomenclature. Elle est néanmoins moins chronophage que celle du rapprochement de l'inventaire comptable de l'actif (80 h à ce jour). Le processus essentiel d'identification des risques a quant à lui mobilisé 40 heures de travail à ce jour.

In fine, le coût en personnel a pu être estimé à un peu plus de 0.1 % de la masse salariale ce qui reste négligeable au regard des enjeux.

Les coûts de prestation

La ville n'a pas, du fait de ses contraintes budgétaires, jugé nécessaire de recourir aux services d'un prestataire privé à l'instar d'autres collectivités expérimentatrices pour piloter ou accompagner sa démarche. Elle s'en est donc uniquement remise aux recommandations des auditeurs de la FIJ dont le temps de présence/hommes était par essence limité par l'enveloppe nationale dont disposait la Cour. Cette décision peut expliquer certains balbutiements méthodologiques en démarrage de projet et une avancée par à coup faute de suivi et/ou d'incitations linéaires.

Concernant le marché de commissariat aux comptes, la Cour avait estimé un coût annuel compris entre 30 et 150 K€ pour

(16) Obligatoire en M57 conformément au L.5217-10-8 du CGCT.

le budget de la commune. La mise en concurrence a permis de contracter avec une des majors du secteur à un prix raisonnable (50 K€HT/an sur 3 années), les candidats étant certainement désireux de faire de cette prestation une vitrine et se positionner pour l'avenir en cas de généralisation de la démarche.

Les principales dépenses, estimées à 20 K€, ont concerné le système d'informations financières principalement la migration de version du progiciel financier pour adopter la nouvelle nomenclature M57. Quelques prestations spécifiques ont par ailleurs été commandées comme une expertise sur la base inventaire, l'intégration d'une base fournisseurs ou une intervention sur le workflow des engagements comptables.

Les coûts annexes

Les principaux coûts ne concernent pas des flux de trésorerie mais des impacts budgétaires liés à des ajustements comptables.

Avant même d'adhérer à l'expérimentation, le conseil municipal avait dû délibérer, à hauteur de 10 M€, pour nettoyer son bilan en passant en charges un certain nombre d'écritures (participation à des SEM dissoutes, avances de trésorerie non recouvrables, ré-imputation de fonds de concours, subvention d'équilibre de budgets annexes) ou constituer son stock de provisions pour risque ⁽¹⁸⁾.

Deux gros impacts sur le compte de résultat se sont additionnés du fait de la certification. Tout d'abord l'obligation de provisionner les passifs sociaux (comptes épargne temps notamment) pour 1,3 M€ et l'adaptation à la M57 avec l'apurement du compte débiteur 1069 ⁽¹⁹⁾ par une opération semi-budgétaire (débit 1068) pour 2 M€. Une solution pour minimiser l'impact aurait été d'utiliser le mécanisme de correction d'erreur par le haut de bilan prévu par la M57 mais les tutelles n'ont pas validé cette opportunité dans le cas d'espèce car ne s'inscrivant pas dans le projet de normes afférents du Conseil de normalisation des comptes publics ⁽²⁰⁾.

• Un véritable levier de modernisation

L'un des objectifs principaux de l'engagement municipal dans le projet était de disposer d'un levier de management pour pouvoir accompagner les transformations et modernisations nécessaires. L'accompagnement externe mis à disposition a permis de bénéficier d'une corde de rappel appréciable.

Impact sur l'organisation

Malgré l'approche fortement structurante de son progiciel de gestion, l'organisation financière historiquement très décentralisée souffrait de nombreuses faiblesses facteurs de risques et conduisait à une division du travail coûteuse et inefficace sans générer la responsabilisation attendue. Le projet a facilité la reconcentration des fonctions comptables au sein de la direction des finances, les services métiers ne conservant que l'élaboration des bons de commandes. L'ensemble des redéploiements a pu passer sans encombre

(18) Il est intéressant de constater que les charges exceptionnelles passées en 2017 ont été intégrées dans l'assiette de référence pour la contractualisation de la maîtrise de la dépense publique locale.

(19) Voir point 16.

(20) Projet de norme 14 (19/01/2018) : changement de méthodes comptables, d'estimations comptables et corrections d'erreurs.

l'étape du comité technique ce qui aurait pu en temps normal créer quelques frottements sans la justification de l'expérimentation.

Surtout, la démarche en mode projet déployée donne un nouveau souffle au dialogue de gestion en associant et impliquant des services divers dans cette volonté de modernisation. L'établissement d'un guide documentant les procédures par découpage processus/procédures/tâches et décrivant les supervisions les suppléances et les contrôles a clarifié et sécurisé l'organisation fonctionnelle ainsi que l'identification et le partage des responsabilités.

Accessoirement, l'obligation de basculer au référentiel M57, bien que coûteuse en ressources et en énergie, a permis de moderniser le cadre comptable et devancer une généralisation prochaine qui ne manquera pas de provoquer un embouteillage auprès des éditeurs de progiciels. Il a néanmoins pu être regretté que les questions techniques apparues n'aient pu être toutes traitées par les services de l'Etat dans les délais utiles.

Impact sur les pratiques

Au-delà des changements sur l'infrastructure, la démarche de certification a profondément modifié les méthodes de travail et l'exigence professionnelle attendue. Le passage d'une culture de l'oral à celle de l'écrit a structuré le pilotage administratif et financier. La formalisation des procédures et de l'activité a précisé les attentes envers les agents et fourni un cadre de travail donnant plus de sens et de lisibilité tandis que le plan de formation adopté en parallèle a accompagné cette montée en compétence.

L'aspect le plus essentiel semble être la diffusion d'une culture du risque. Profitant des acquis du contrôle interne comptable et financier, a été lancée une vaste démarche de maîtrise des risques à l'échelle de la collectivité. L'ensemble des services a ainsi cartographié ses activités, définit les niveaux de risques bruts ⁽²¹⁾ et résiduels et proposé un plan d'action pour y remédier renforçant ainsi la maturité de l'organisation.

Pour autant cette modernisation n'a pas conduit, dans l'immédiat du moins, à l'amélioration attendue des indicateurs comme le délai global de paiement ou encore les taux de rejets. Il est possible de penser que le rebond de compétence des services se soit doublé d'une montée en exigence de la trésorerie municipale dans ses contrôles.

Une relation constructive avec les partenaires

Bien que le Président de la Chambre régionale des comptes ait expressément écarté tout contrôle de gestion durant la phase expérimentale, accueillir des magistrats a toujours une saveur particulière pour les territoriaux. Après quelque balbutiements réciproques, rapidement ajustés, force est de constater que cet apport a été de premier ordre en termes méthodologiques, de conseil et d'accompagnement. Il est par ailleurs à souligner l'investissement de ces auditeurs malgré le peu de crédits horaires qui leur était accordé.

La trésorerie municipale a été le deuxième acteur d'importance, secondé par la direction départementale et à moindre niveau la direction générale des finances

(21) Qu'ils soient opérationnels, d'activité, médiatiques, humains, de fraude, de déontologie, environnementaux, informationnels, budgétaires, informatiques...

publiques ⁽²²⁾. Faisant partie intégrante des processus financiers, le projet a autorisé des méthodes de travail bien plus partenariales que la traditionnelle séparation ordonnateur/comptable pouvait le laisser suggérer préalablement et constitue un facteur clé de réussite.

• La certification à blanc

Avant de pouvoir procéder à la première certification un exercice en blanc est prévu. Le programme de travail, en deux phases, s'étalera sur une année.

Phase préliminaire

La première phase concerne la planification de l'audit. Elle vise à comprendre l'environnement et l'organisation pour définir les cycles significatifs et les risques inhérents de la collectivité. L'objectif est d'appréhender les différents circuits et actions de maîtrise mis en place pour fiabiliser l'information financière.

Les auditeurs évalueront ensuite, par entretiens et tests, le dispositif de contrôle interne déployé au sein de la collectivité. Les travaux comprendront trois niveaux de revue : la conception des contrôles, leur réalité effective ainsi que leur efficacité opérationnelle.

Audit des états financiers

Cette étape a pour finalité d'émettre une opinion sur les comptes. Elle se conclue par un échange entre le commissaire aux comptes et l'ordonnateur afin de valider les options retenues, de s'assurer de leur conformité avec la réglementation applicable et proposer les éventuelles corrections. Un rapport de certification est ensuite émis conformément au processus de contrôle de conformité de la Cour des comptes.

La mission se termine sur la revue approfondie du bilan d'ouverture afin de mettre en évidence les principales zones de risque d'anomalie potentielle au sein des états financiers qui découlent pour la plupart d'une non-conformité au référentiel applicable et/ou d'estimations comptables inexacts ou inappropriées. Le premier exercice de certification véritable pourra alors commencer.

Conclusion

L'expérimentation de la certification des comptes locaux est un exercice lourd et exigeant, d'autant plus quand les services impliqués ne possèdent pas le même niveau de maturité et que l'institution est éloignée des prérequis en termes de culture procédurale et de contrôle interne.

Dans les collectivités de strate intermédiaire, la conduite d'un tel projet mobilise fortement une part non négligeable des forces vives de la structure. La pleine réussite reste donc très incertaine car dépendante des aléas et de la dynamique de l'organisation.

Pour autant elle offre un défi extrêmement motivant pour les équipes et permet une véritable montée en compétence des acteurs. Sans présager du nombre de réserves qui seront in fine émises par le commissaire aux comptes, les avancées obtenues représentent déjà un bond en avant majeur pour la performance de la collectivité.

(22) Principalement sur l'accompagnement en formations.



BULLETIN D'ABONNEMENT



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL

A compléter et renvoyer à :

LFT - Infodium - 69, avenue des Ternes 75017 Paris

TEL : 09 81 07 95 76 FAX : 01 70 24 82 60 - infodium@infodium.fr

Abonnement 1 an :

- 11 numéros,
- 1 ou 2 fiches techniques par numéro
- l'accès au site

www.financierterritorial.fr

au prix de **509 € TTC**

Ci-joint mon règlement par :

- ☐ Chèque à l'ordre d' **INFODIUM**
- ☐ Mandat administratif/à réception de facture

Conformément à la loi « Informatique et Libertés », vous disposez d'un droit d'accès et de rectification aux informations vous concernant.

Infodium - SAS au capital de 4 200 euros - Siret : Paris B 494 345 309 00038
69, avenue des Ternes 75017 Paris - tél : 09 81 07 95 76 - Tarif applicable du 1^{er} Janvier 2020 au 31 Décembre 2020.

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Fonction :

Adresse :

.....

.....

Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax :

E-mail (**Obligatoire**) :

Cachet/Date/Signature