

Certification des comptes publics

David CARASSUS, Professeur des universités en sciences de gestion (CREG/OPTIMA, UPPA/E2S)

Le débat sur la certification des comptes émerge dans le secteur public au début des années 1990, Laurent (1995) le qualifiant de complexe en remarquant qu'il est « *certainement celui qui, en matière de transparence financière, est aujourd'hui le moins bien balisé* ». Les réflexions concernent alors l'intervention éventuelle des commissaires aux comptes, des cabinets d'audit et de conseil dans le secteur public, en complément ou substitution des acteurs publics.

Ce débat originel oppose ainsi plusieurs conceptions. La première prône la mise en place d'une certification des comptes locaux comme évolution des contrôles légaux publics. Cette certification serait, en effet, nécessaire à la réduction d'insuffisances qui concernent l'absence de responsabilité des magistrats financiers, la déconnexion des observations de la Cour des Comptes et des CRC du processus d'information public, ou encore l'insuffisance des pouvoirs d'investigation des comptables publics. L'Ordre des Experts-Comptables (OEC) propose alors en 1991 au Comité consultatif pour la réforme de la comptabilité communale, le principe d'une révision légale annuelle des comptes des collectivités locales (De Gaulmyn, 1991).

A cette conception de l'évolution des contrôles externes publics, s'opposent des magistrats financiers ou comptables publics qui considèrent la certification des comptes publics comme un faux problème. En effet, pour eux, les procédures d'exécution, de comptabilisation et de contrôle édictées par les règles de la comptabilité publique constituent des garanties suffisantes. Le triptyque de contrôle assuré par le Préfet, d'abord, un comptable public séparé de l'ordonnateur et responsable pécuniairement, ensuite, et par une Cour des comptes / CRC jugeant les comptes émis par le comptable et examinant la gestion de l'organisation publique, enfin, leur apparaît ainsi comme un système équivalent, sinon plus ambitieux, à une certification des comptes par des commissaires aux comptes (Prada et al., 1993).

Depuis, la mise en œuvre pratique de la certification des comptes dans le contexte public semble avoir privilégiée une logique hybride, d'un point de vue des certificateurs, en fonction des organisations publiques concernées. Au niveau étatique, la mise en œuvre de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) prévoit ainsi, dans son article 58, la certification des comptes nationaux depuis le 1^{er} janvier 2006 par la Cour des comptes. D'un autre côté, les universités accédant au régime des responsabilités et compétences élargies sont également obligées, par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007, à faire certifier leurs comptes, mais par un commissaires aux comptes. Dans le secteur hospitalier, la loi « Hôpital, Patients, Santé, Territoire » du 21 juillet 2009 intègre des dispositions relatives à l'obligation de certification des comptes, généralement réalisée par des commissaires aux comptes. Plus récemment, pour les collectivités locales, la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015 prévoit une expérimentation de la certification des comptes locaux, par des commissaires aux comptes, démarrée au 1er janvier 2017 avec 25 collectivités volontaires. Après un bilan, attendu pour 2022, une extension du dispositif de certification pourra avoir lieu au niveau national. Dans l'ensemble de ces cas, la certification porte alors sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes publics.

Pourtant, si ce débat semble avoir trouvé une réponse dans des modalités hybrides d'un point de vue des certificateurs, il n'en reste pas moins ouvert concernant la nature de la certification. En effet, comme évoqué, les modalités actuellement privilégiées de certification à l'échelle française concerne à la fois les états comptables, un objectif d'assurance quant à la régularité, la fidélité et la sincérité de ces comptes, mais aussi des cibles informationnelles focalisées sur les acteurs financiers. Or, l'analyse internationale des pratiques d'audit externe légal (Carassus et Rigal, 1999) laisse à penser qu'un autre modèle de certification est possible, en étant centrée sur les informations publiques (au-delà des états comptables), sur un objectif d'analyse de la performance des opérations, des actions ou des programmes publics, et sur une cible plus large que les acteurs financiers en s'intéressant à la population de manière générale. Dans ce sens, Caussimont et Carassus (2016) analysent les préférences des acteurs publics locaux en la matière (élus, cadres territoriaux, citoyens – usagers – contribuables, etc.), sur la base de 477 réponses à un questionnaire. La nature, la responsabilité et la communication de l'audit sont ainsi étudiés. Les réponses combinées mettent alors en évidence une préférence pour un modèle de

certification plus étendu que les pratiques légales actuelles dans le contexte français, assimilé à un audit de performance de l'action publique, avec une information de l'ensemble de la population. Des innovations importantes semblent alors encore possible d'un point de vue légal pour répondre à des enjeux à la fois externes et démocratiques, mais aussi internes et décisionnels dans un contexte public en évolution.

Bibliographie :

CARASSUS David, RIGAL Jean-Jacques (1999), Les contrôles externes des finances locales en Europe et en Amérique du Nord : vers un modèle hybride ?, *Revue Française de Comptabilité*, avril.

CAUSSIMONT Marie, CARASSUS David (2016), L'évolution de l'audit légal dans le contexte local : innovation ou mimétisme ?, *Colloque de l'AIRMAP*, Lyon, 2-3 juin.

GAULMYN I. (DE) (1991), Réforme de la comptabilité : les experts-comptables guignent le marché de la certification des comptes communaux, *Les Echos*, 23 juillet.

LAURENT Philippe (sous la direction) (1995), Finances locales, transparence financière et démocratie, Rapport, *Institut de la Décentralisation*, janvier.

PRADA M. et al. (1993), La modernisation de la gestion des collectivités locales et des établissements publics, *Colloque « La comptabilité publique - continuité et modernité »*, Paris, novembre.

Mots-clés : certification