

## Mairies : en finir avec l'opacité des comptes



Comment voter en citoyen informé lorsqu'on n'a pas les moyens de juger des politiques menées ? Marie Caussimont dénonce le manque de lisibilité des comptes des collectivités locales, et parfois leur inexactitude. Une injure à la démocratie.

**Comprendre pour Entreprendre : Dans quelle mesure les comptes des collectivités locales sont-ils insuffisants ?**

**Marie Caussimont :** Les citoyens ont difficilement accès aux grands domaines de recettes et de dépenses de leurs communes ou de leurs départements. Ils peuvent trouver le budget de leur métropole, mais plus difficilement les comptes qui traduisent les réalisations. Les données sont incomplètes et imprécises, donc difficiles à décrypter. En particulier, il est très rare de trouver une comptabilité analytique, c'est-à-dire la répartition d'un budget entre les différents secteurs de compétences (sécurité, écoles, espaces verts...). Une multitude de bilans, comportant par ailleurs chacun des annexes volumineuses, doivent être compilés pour avoir une vision d'ensemble. Il s'avère donc très ardu, pour un citoyen, de repérer les éventuels dysfonctionnements ou les écarts avec les promesses des élus. Par ailleurs, certaines pratiques sont étonnantes : nombreuses sont les collectivités, qui ne font même pas l'inventaire de leurs biens, ou qui ne prévoient aucune provision pour couvrir des risques de litiges, ce qui est aberrant pour des structures qui comptent parfois des centaines d'employés et qui gèrent des dizaines de marchés publics.

**Comment en êtes-vous venue à vous intéresser à ce sujet ?**

Je viens du secteur privé, un monde où l'audit est normal. En tant qu'auditrice pour de grands cabinets comme KPMG, j'ai travaillé sur des entreprises cotées en bourse. J'ai ensuite obtenu mon titre d'experte comptable et travaillé pour la communication financière d'Orange. Je traduisais la comptabilité française en comptabilité internationale. J'ai ensuite été auditrice pour des PME, puis commissaire aux comptes. Quand je suis devenue chercheuse, je me suis intéressée à l'audit des collectivités locales, un sujet très peu étudié en France. Je me suis rendu compte que les collectivités locales étaient plutôt vierges d'audit, ce qui m'a paru paradoxal, sachant qu'elles gèrent 57 % de l'investissement public, à savoir nos écoles, nos routes... En 2017, les collectivités territoriales représentaient 220 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement !

La problématique de départ de ma thèse, soutenue en 2015, a été la suivante : alors qu'à l'international, dans les pays anglo-saxons, en Europe du nord ou en Asie du sud-est par exemple, nous avons assisté à un grand mouvement de réforme du management public, le système d'audit des collectivités locales françaises a peu évolué depuis les années 80.

### **Quel est l'arsenal législatif existant en France ?**

L'article 47.2 de la Constitution stipule que les comptes de tous les organismes publics doivent donner une image fidèle du résultat de la gestion et de la situation financière. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 (dite de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République) demande à l'ensemble des administrations publiques d'afficher des comptes certifiés. Une directive européenne, applicable depuis 2013, prévoit même un système d'audit indépendant et externe pour les collectivités locales. La France s'expose donc à des sanctions financières de l'Europe. Mais les pratiques sont anciennes. Les référentiels comptables pour n'importe quelle petite entreprise ou association, par exemple, sont bien plus exigeants que ceux des collectivités locales.

### **Pourquoi les collectivités locales sont-elles si mauvaises élèves ?**

Les élus, à cause de la pression financière due aux baisses de dotations, rechignent à dépenser de l'argent pour améliorer la qualité de leurs comptes. Cet immobilisme s'explique aussi par le fait que les Parlementaires, à même de faire évoluer les lois, sont souvent aussi des élus locaux, ayant intérêt à communiquer librement sur les seuls éléments favorables à leur réélection. Enfin, ce sont les comptables de Bercy, qui tiennent la seule comptabilité obligatoire des collectivités depuis la décentralisation. Mais ils sont dépendants des informations que leurs fournissent les collectivités, qui, pour un certain nombre, ont pris de mauvaises habitudes, comme par exemple de reporter leurs factures de fin d'année sur l'année suivante. Enfin, les contrôles pratiqués sont à l'heure actuelle insuffisants : les magistrats des chambres régionales des comptes sont 400 pour 36 000 communes, et ils ont pour seul pouvoir dans ce domaine de faire des recommandations.

### **Qu'a montré l'enquête que vous avez réalisée dans le cadre de votre thèse ?**

La première partie de mon étude a été consacrée à une analyse comparative internationale des types d'audit applicables aux collectivités locales.

La seconde partie a consisté à collecter les préférences des parties prenantes. J'ai envoyé 23 000 questionnaires à des citoyens, des agents publics et des élus et j'ai exploité 500 réponses. Pour cela, j'ai utilisé un protocole expérimental issu de la psychométrie. Les personnes interrogées devaient donner leurs préférences concernant trois types d'audits (mais ils ne savaient pas d'où venait chaque modèle) : l'audit pratiqué en Europe continentale, l'audit des pays anglo-saxons (le plus étendu), et l'audit du secteur privé, également pratiqué dans nos universités et nos hôpitaux. L'étude se présentait comme un jeu de cartes avec neuf combinaisons possibles à classer par ordre de préférence. À l'unanimité, les parties prenantes se sont montrées favorables à l'audit de type anglo-saxon, c'est-à-dire cumulant une certification systématique des comptes et un audit de la gestion tous les ans.

### **L'État mène en ce moment plusieurs chantiers, pour tenter d'améliorer la situation...**

Bercy sait que les normes employées sont obsolètes. Le ministère est en train de travailler à leur modification. Par ailleurs, dans le cadre de la loi Notre, promulguée en 2015, la Cour des comptes a lancé en 2017 une expérimentation de certification des comptes (jusqu'en 2022), avec des collectivités volontaires, dont Toulouse Métropole. Si, à l'issue de cette expérimentation, une loi est votée, on devrait a priori s'orienter, pour ce qui concerne seulement les plus grandes collectivités, vers un système d'audit proche du secteur privé. Toutes les collectivités ne seront pas concernées, et il n'est pas prévu, pour l'instant, d'aller jusqu'à un audit de la gestion à l'anglo-saxonne, plus exigeant, et qui avait les faveurs de la majorité des parties prenantes.



**Marie Caussimont**

Docteure en comptabilité,  
chercheuse à Toulouse School of



Management Research et maître de conférences, **Marie Caussimont** est diplômée d'expertise comptable et enseigne la consolidation des comptes, la finance d'entreprise, l'audit et la comptabilité internationale. Elle a monté deux formations pour TSM, dont une licence de Management international. Elle est également commissaire aux comptes.



## Quelques pistes pour une plus grande transparence

Comment améliorer la qualité des comptes des collectivités locales ? Marie Caussimont propose des mesures simples permettant que les citoyens soient mieux informés de l'usage de leurs impôts.



## Pour aller plus loin

**Résumé de la thèse de Marie Caussimont**

**Une tribune de Marie Caussimont dans Le Monde**

**Une intervention de Marie Caussimont sur France 3**

**Une interview dans le magazine Médiacités**

**Une interview par Acteurs Publics**