

Olivier Ortiz

Président de la chambre régionale des comptes d'Alsace

***LA PLANIFICATION ET L'EXECUTION
DU CONTROLE BASE SUR LES RISQUES DANS LE CONTEXTE
DES NORMES D'AUDIT INTERNATIONALES***

Les rapports de contrôle

La pratique des chambres des comptes françaises

Les chambres françaises examinent la gestion des collectivités locales et des établissements publics locaux (hôpitaux, lycées, collèges, organismes de logement social...). Elles peuvent également vérifier les comptes des sociétés d'économie mixte et des associations subventionnées, ainsi que ceux rendus par les délégataires de service public. Pour l'essentiel, les chambres des comptes engagent ces contrôles dans le cadre de leur programme (cf. intervention de C. Descheemaeker). Les contrôles visent à examiner successivement :

- la régularité, c'est-à-dire la conformité au droit, des dépenses et des prélèvements publics ;
- l'économie dans l'utilisation des fonds publics ;
- les résultats atteints.

Les observations adressées aux gestionnaires font l'objet d'une procédure contradictoire, à l'issue de laquelle les conclusions du contrôle deviennent communicables.

Cette présentation est articulée autour de deux parties : une première partie sur les modalités et la procédure du « rapport d'observations » (I), une deuxième partie sur les risques identifiés dans les rapports (II).

I.- MODALITES ET PROCEDURE DU RAPPORT D'OBSERVATIONS

- **Notion de rapports d'observations**

Il est indispensable qu'à l'issue de ses travaux, la chambre des comptes rende compte de son contrôle *directement* aux responsables concernés : cela permet d'engager un « dialogue de gestion » nécessaire à la mise en place d'éventuelles recommandations. L'examen de la gestion aboutit donc à la rédaction de « rapports d'observations » (distincts des rapports d'instruction proprement dits), écrits et signés du président de la chambre. Ces documents doivent aussi être distingués, en France, des « jugements » rendus lors des contrôles opérés - concomitamment ou non - sur les comptes produits par les comptables publics placés auprès des entités publiques locales.

Interventions administratives (par catégories d'organismes)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| Organismes soumis aux règles de la comptabilité publique | | | | | |
| <i>Collectivités territoriales</i> | | | | | |
| Rapports d'observations définitives | 244 | 224 | 272 | 256 | 303 |
| Autres interventions administratives | 179 | 220 | 107 | 99 | 125 |
| <i>Etablissements publics locaux</i> | | | | | |
| Rapports d'observations définitives | 144 | 100 | 223 | 197 | 217 |
| Autres interventions administratives | 125 | 146 | 129 | 228 | 90 |
| <i>Etablissements publics spécialisés</i> | | | | | |
| Rapports d'observations définitives | 134 | 190 | 98 | 143 | 111 |
| Autres interventions administratives | 183 | 269 | 80 | 67 | 58 |
| Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique | | | | | |
| <i>Sociétés d'économie mixte</i> | | | | | |
| Rapports d'observations définitives | 23 | 22 | 28 | 43 | 41 |
| Autres interventions administratives | 7 | 6 | 8 | 29 | 8 |
| <i>Associations subventionnées</i> | | | | | |
| Rapports d'observations définitives | 33 | 33 | 37 | 47 | 45 |
| Autres interventions administratives | 13 | 13 | 15 | 17 | 11 |
| Total rapports d'observations | 578 | 569 | 659 | 686 | 717 |
| Total autres interventions | 507 | 654 | 339 | 443 | 292 |

Source : Cour des comptes, rapport public 2006.

Il reste qu'à l'occasion de l'examen de la gestion, les chambres des comptes françaises peuvent déférer devant une juridiction administrative spécialisée – la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) – les administrateurs non élus ainsi que, dans certains cas limitativement énumérés par la loi, les élus locaux. De plus, lorsque des faits sont susceptibles d'être qualifiés pénalement (corruption, faux...), la chambre des comptes a l'obligation d'en informer le parquet judiciaire.

- **Respect du principe contradictoire**

Afin de protéger la réputation des personnes et les intérêts financiers des organismes soumis au contrôle, l'audience au cours de laquelle est examiné un rapport d'instruction dans le domaine de la gestion n'est pas publique. C'est pourquoi des mécanismes sont prévus afin d'assurer la contradiction indispensable. Le caractère contradictoire de la procédure est l'une des garanties essentielles offertes au gestionnaire et la pratique du contradictoire est inscrite dans les « lignes directrices » du métier.

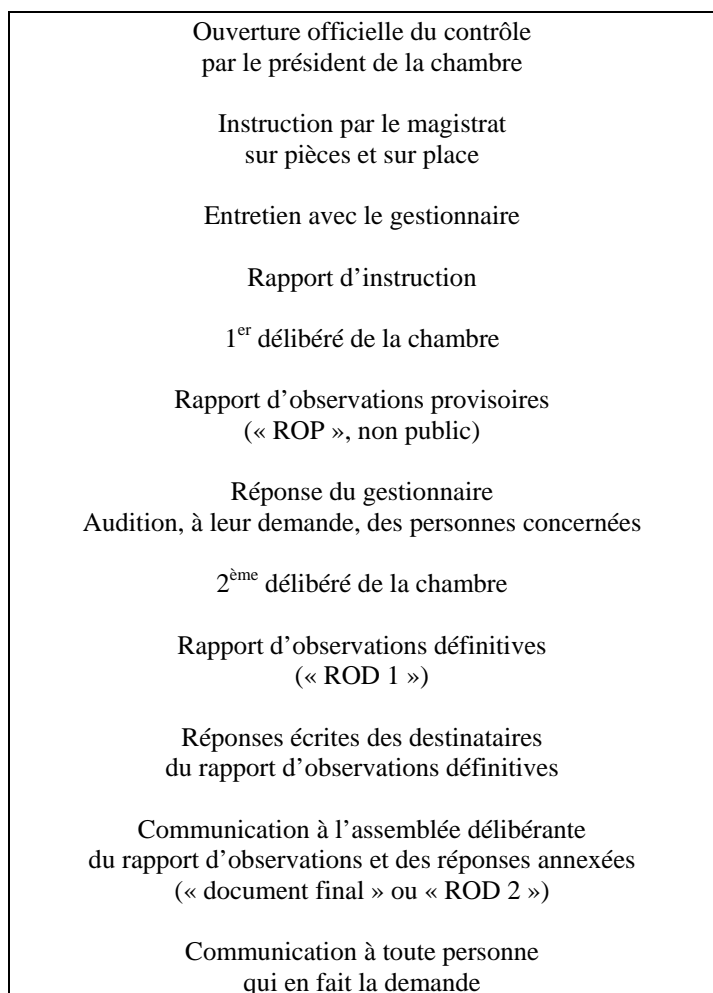
Le gestionnaire a la faculté de répondre, dans un délai d'au moins deux mois, aux observations dites « provisoires » (confidentielles), arrêtées par le premier délibéré d'une formation collégiale (v. encadré ci-dessous).

Dans un second délibéré, les magistrats de la chambre arrêtent les observations « définitives » sous la forme d'un rapport d'observations.

Le gestionnaire dispose de la faculté d'être auditionné avant le délibéré, de même que les éventuels tiers mis en cause, le cas échéant assistés de leur conseil.

Ces garanties sont offertes à l'ensemble des gestionnaires en fonction au moment des faits relevés.

Avant d'être communiqué à l'assemblée de la collectivité et d'y donner lieu à débat, le rapport d'observations définitives peut faire l'objet, dans le délai d'un mois, d'une réponse du gestionnaire, qui y est jointe.



- **Les destinataires des observations de gestion**

Les destinataires principaux des rapports d'observations établis à l'issue du contrôle sont les exécutifs locaux et leurs assemblées délibérantes. Une copie du rapport est transmise, pour leur information, au préfet et au comptable supérieur du Trésor dans le département.

Par ailleurs, la chambre des comptes peut faire parvenir des observations « administratives » à la Cour des comptes en vue d'éventuelles interventions auprès des ministres, alertés sur les problèmes posés par l'application de certains textes. Elle peut en suggérer, le cas échéant, la réforme. Les rapports publics annuel (rapport public général) ou thématique (rapport public particulier) de la Cour des comptes, qui sont alimentés par les observations des chambres régionales des comptes, sont remis au Président de la République et au Parlement. Ils sont publiés au Journal Officiel et largement repris par les médias.

- **Communicabilité des rapports d'observations**

La chambre des comptes, par l'examen de la gestion et par ses observations, contribue à la préservation des intérêts financiers des organismes qu'elle contrôle. En informant les exécutifs locaux et leurs assemblées délibérantes, elle leur permet de prévenir ou corriger d'éventuels dysfonctionnements.

L'opinion publique est également informée des rapports d'observations. L'initiative de leur diffusion revient aux destinataires principaux des rapports. Quoiqu'il en soit, il existe un libre accès au contenu de ces rapports. Tout citoyen qui en fait la demande peut prendre connaissance des observations de la chambre des comptes dès lors que ces dernières ont été communiquées à l'assemblée délibérante (plus exactement dès lors que cette assemblée s'est réunie après la transmission des observations de la chambre, même si elle n'en a pas été saisie). Les rapports sont accessibles sur CD-ROM et, pour les rapports, les plus récents, sur le serveur Internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr). Cette transparence voulue par le Parlement contribue à améliorer la démocratie locale.

- **Voies de recours contre les observations**

Les rapports d'observations de la chambre n'entraînent pas de sanctions. Ils ne comportent que des constats et des recommandations. Ainsi, n'étant pas des actes juridictionnels, ils ne sont pas susceptibles de recours par voie d'appel. Toutefois, la chambre des comptes statue sur les demandes en rectification d'observations définitives qui lui sont présentées par les dirigeants des personnes morales contrôlées ou de toute personne nominativement ou explicitement mises en cause.

- **Suivi des observations**

Il entre dans les missions de la chambre des comptes, une fois le contrôle achevé, d'effectuer un suivi de la mise en œuvre des recommandations « préventives » formulées et des engagements éventuellement pris par la collectivité. Pour cela, la chambre met en place un système de surveillance de la suite donnée aux résultats du contrôle. La chambre peut être amenée à demander aux contrôlés les pièces nécessaires à cette évaluation et elle peut également décider de programmer un « contrôle de suivi » pour vérifier les progrès réalisés par la collectivité (cf. intervention de *C. Descheemaeker*).

II.- LES RISQUES IDENTIFIES DANS LES RAPPORTS D'OBSERVATIONS

- **La notion de risque dans le secteur local**

1°) Ce qui apparaît d'emblée dans le secteur public local, c'est la diversité des métiers et des compétences. Les lois de décentralisation amènent les collectivités territoriales françaises à exercer aujourd'hui des compétences toujours plus nombreuses, dans les secteurs les plus divers. Cet élargissement des domaines d'intervention s'accompagne de risques potentiellement croissants :

- risques financiers : liés plus particulièrement aux modalités de financement externe des activités et aux lignes de trésorerie. Ils peuvent également résulter d'une mauvaise évaluation a priori d'une opération d'investissement ou bien encore d'un mauvais suivi des organismes subventionnés ;

- risques juridiques, voire judiciaires : liés par exemple à la passation des marchés publics, aux délégations de service public, aux liens entretenus avec les associations.

2°) Un risque apparaît comme le résultat de trois facteurs :

⇒ l'impact (en termes de conséquence, de sévérité, de gravité ou d'enjeu) qui se mesure sur la base de critères financiers, juridiques, voire politiques ;

⇒ la probabilité d'occurrence du risque (la fréquence) ;

⇒ le degré de réductibilité (le contrôle interne permet-il de maîtriser ce risque ?).

En général, les risques stratégiques (avec un fort impact) sont identifiés par la collectivité et maîtrisés. En revanche, l'expérience montre qu'un intérêt particulier doit être porté aux risques récurrents mais de faibles montants, délaissés en matière de contrôle interne mais dont l'impact cumulé peut être en définitif conséquent.

- **Le « contrôle du contrôle interne »**

Le contrôle interne est un système d'organisation qui comprend les procédures de traitement de l'information comptable d'une entité, et les procédures de vérification du bon traitement de cette information comptable. Le contrôle interne a pour but :

- de sauvegarder le patrimoine, par la mise en œuvre de procédures qui évitent les erreurs (involontaires : erreurs par omission, erreurs de saisie, erreurs de principe) et les fraudes (intentionnelles : avec ou sans détournements de valeurs) ;
- d'améliorer les performances de l'entité, par la mise en œuvre de procédures efficaces.

C'est pourquoi lors de l'examen de la gestion, dans la phase de prise de connaissance de l'entité, les chambres régionales des comptes sont conduites à pratiquer un « contrôle du contrôle interne » en vue de comprendre les procédures mises en place et de s'assurer de l'existence d'un bon contrôle interne, de manière à orienter leurs investigations et à définir le niveau d'approfondissement de l'examen de la gestion. Toutefois, au sein d'une collectivité locale, le contrôle interne ne permet pas répondre aux questions « Que choisir ? Où aller ? » ; la définition d'une stratégie ne relève pas du contrôle interne. D'autres approches complémentaires sont donc nécessaires.

- **La démarche de contrôle**

Plusieurs approches pour identifier les risques sont possibles, dont les trois principales sont les suivantes :

⇒ par les objectifs : il s'agit d'identifier les objectifs stratégiques de l'entité, de recenser les risques compromettant leur atteinte, puis de déterminer éventuellement les contrôles à mettre en place.

⇒ par les risques : il s'agit d'identifier, pour l'ensemble du périmètre étudié, les risques avérés en faisant le recensement des incidents qui se sont déjà produits, puis de compléter par une réflexion sur les risques potentiels et inhérents à l'activité.

⇒ par les processus : il s'agit de décomposer la collectivité en processus et sous-processus et en comprendre les objectifs opérationnels, avant d'identifier les risques majeurs de non-atteinte des objectifs opérationnels (par exemple pour un Département dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale : traitement des demandes individuelles...).

Cette dernière approche, qui présente l'avantage de partir de l'activité même des services et des métiers de la collectivité, est souvent plus familière à une grande collectivité qui peut être déjà engagée dans une démarche Qualité. Indépendante des changements de structure et reposant sur des ressources documentaires, elle permet d'identifier plus aisément les risques sectoriels et les responsabilités.

Pour autant, ces trois approches ne s'opposent pas et peuvent être menées conjointement lors du contrôle opéré par la chambre des comptes.

- **La thématique des risques dans les rapports d'observations**

1°) La détection des risques financiers reste l'objectif premier de l'analyse de la situation financière des collectivités territoriales et le fondement de ses méthodes.

L'enquête sur « *les communes confrontées à de graves difficultés financières* » dont les conclusions ont été publiées au rapport public de la Cour des comptes de 1995 a montré qu'une dégradation prononcée de la situation financière résultait le plus souvent de la conjonction de facteurs de tension – une marge de manœuvre fiscale faible voire inexistante – et de la prise de risques disproportionnés.

Les exemples cités par l'enquête montrent que les risques les plus grands sont le fait d'investissements dans des activités destinées à favoriser l'essor économique des collectivités concernées : équipements touristiques, ateliers relais, opérations d'aménagement. On pourrait voir un paradoxe dans le fait que les activités à dominante industrielle et commerciale soient bien souvent la source des difficultés financières les plus graves. La raison en est sans doute que ces opérations peuvent être généralement créditées d'une rentabilité attendue ou supposée, sans laquelle ces projets ne seraient pas lancés, laquelle est, à l'expérience, souvent surestimée.

2°) Les règles applicables aux collectivités territoriales sont, en France, le résultat d'un compromis entre l'impératif d'équilibre budgétaire et la vocation de la comptabilité à donner une image fidèle de la situation financière et du patrimoine. Indépendamment de la forme variée et évolutive que peut prendre cette conciliation des principes budgétaires et des règles comptables, la contrainte financière peut faire peser un risque sur la qualité des comptes, d'autant plus que le comptable public n'a pas la possibilité d'exercer un véritable contrôle sur l'exactitude des opérations de fin d'exercice.

Le rapport annuel de la Cour des comptes de 2005 présente les résultats d'une enquête réalisée par les chambres régionales des comptes sur la fiabilité des comptes des collectivités territoriales mettant la réalité de ces risques en évidence.

Ainsi, du point de vue de l'image fidèle du résultat, cette enquête fait ressortir un certain nombre de facteurs tendant à surévaluer la situation réelle des collectivités :

- la constatation des pertes est retardée, pour les créances courantes, ou incomplète notamment pour les pertes importantes susceptibles de résulter de la défaillance de sociétés d'économie mixte ;
- les reports de charges demeurent fréquents, des anomalies ayant été constatées dans près d'un tiers des collectivités composant l'échantillon ;
- les possibilités d'étalement des charges sont utilisées abusivement, pour faire face notamment à des charges exceptionnelles qui n'ont pas été anticipées par la constitution de provisions ;
- des produits de cession d'actif restent indûment affectés à la couverture de dépenses de fonctionnement, les écritures n'étant pas correctement prévues et passées.

Depuis lors, des modifications de l'instruction comptable applicables aux communes ont visé à supprimer ou à atténuer certains de ces biais.

3°) L'expérience du contrôle enseigne que les risques sont aussi liés aux processus verticaux et transversaux, opérationnels ou de support.

Typologie des risques identifiés dans les rapports d'observations

- déficit de la stratégie, du pilotage et de l'évaluation (absence d'outils de lisibilité des politiques publiques ou de tableaux de bord d'activité),
- sécurisation déficiente des systèmes d'information,
- défaut de connaissance du patrimoine et des effectifs,
- défaillance de la sécurité des biens et des personnes,
- déficit de la fonction de contrôle des achats et marchés publics,
- déficit du contrôle des délégations de service,
- déficit du contrôle des dotations et subventions,
- déficit de la sécurisation des prestations financières, notamment aux personnes,
- non-respect de législations particulières (aide sociale à l'enfance, ...).

De nombreuses compétences ou missions des collectivités territoriales peuvent être transférées ou confiées à des organismes publics ou privés. Cette gestion indirecte établit des liens et induit des risques financiers qui en font un domaine d'application privilégié du contrôle de gestion dans les collectivités. Les comptes des collectivités comportent peu d'informations sur leurs engagements à risques. Leurs engagements hors bilan (garanties d'emprunt, crédit-bail restant à courir, subventions par annuités, autres engagements) ne sont pas systématiquement renseignés pour ce qui concerne, en particulier, la catégorie des « autres engagements » susceptibles de découler, notamment, de leur participation à des sociétés d'économie mixte. C'est pourquoi l'usage veut que l'on considère que le bon angle, pour une collectivité, est celui de la consolidation des risques plutôt que de la consolidation des comptes.