



Alexandre EVIN-LECLERC  
Associé BDO, en charge du secteur public

## Contrôle interne et gestion des risques au sein du secteur public local : état des lieux et enjeux

Une enquête réalisée auprès de 65 collectivités territoriales de plus de 40 000 habitants fait apparaître un intérêt certain pour le contrôle interne, piloté par la direction des finances, mais aussi la nécessité de professionnaliser ces démarches.

Le cabinet BDO a réalisé une enquête portant sur les enjeux du contrôle interne et de la gestion des risques au sein du secteur public local. Les résultats de cette dernière, adressée à un panel de collectivités, ont été présentés à l'occasion du 2<sup>e</sup> Rendez-vous des Finances Locales organisé par Le Forum pour la Gestion des Villes le 15 novembre 2013. Cette restitution a été suivie d'une table ronde à laquelle ont participé MM. Jean-Paul Artaud, Responsable de la Mission Maîtrise des Risques, Pôle Finances Achats et Système d'information du Réseau de Transport d'Electricité (RTE), Thierry Boutoute, Directeur Général Adjoint des Finances de la ville et de la communauté urbaine de Nantes, Alain Josserand, Responsable de la mission Doctrine Comptable et Contrôle interne du ministère des Finances et Michel Reverdy, Directeur de l'audit

interne de la ville et de la communauté urbaine de Strasbourg.

Le présent article a pour objectif de restituer les principales conclusions de l'enquête : l'intégralité des résultats pourra être consultée sur [www.bdo.fr](http://www.bdo.fr).

Trois raisons principales ont conduit à la décision de mener une enquête consacrée au contrôle interne au sein du secteur public local :

- Depuis les lois de décentralisation de 1982-83, les collectivités territoriales n'ont cessé de voir leur champ de compétences s'accroître de manière importante et continue. Gagnant en autonomie, elles occupent un rôle prépondérant dans l'élaboration, le financement et la conduite des politiques publiques.

- Les collectivités territoriales, en raison de leurs nombreux engagements (souvent de long terme) à l'égard de tiers, doivent être en mesure de rassurer leur environnement (en premier lieu les citoyens, mais également les clients, fournisseurs, partenaires et financeurs) sur leur capacité à produire durablement et en toute sécurité un service public de qualité. Concomitamment, les notions de responsabilité et de performance se sont progressivement érigées comme des valeurs indissociables du service public local.
- Constatant une démarche de fiabilisation de l'information financière qui s'est progressivement généralisée aux organisations publiques (l'État dans le cadre de la LOLF, les universités et les hôpitaux depuis la promulgation des lois LRU et HPST), se traduisant notamment par le déploiement de dispositifs de contrôle interne et la certification des comptes, de plus en plus nombreux ont été ceux qui ont milité pour que cette démarche soit également appliquée au sein des collectivités locales. Ainsi, dans son rapport d'octobre 2013, « Les finances publiques locales », la Cour des comptes a rappelé la nécessité pour les collectivités territoriales de renforcer la qualité et la fiabilité de l'information financière locale. Plus récemment, le rapport Malvy-Lambert d'avril 2014, intitulé « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de

chacun », a fait état de toute une série de mesures destinées à renforcer progressivement les règles comptables pour mieux connaître la situation financière d'une collectivité.

Identifier et évaluer les menaces potentielles qui fragiliseraient la production d'un service public local de qualité, et ce faisant, de dimensionner les dispositifs préventifs et les procédures visant à sécuriser la production des services publics, apparaissent donc comme des enjeux d'actualité. Dans ce contexte, la question relative à la mise en place d'une politique de gestion des risques et d'un contrôle interne, en particulier comptable et financier, au sein de l'environnement mouvant et instable dans lequel évoluent les collectivités locales, nous a semblé devoir être posée, car pleinement pertinente.

L'objectif de l'enquête a consisté à faire le point sur les pratiques actuelles du contrôle interne comptable, financier et budgétaire et de la gestion des risques au sein du secteur public local, en répondant à deux questions centrales :

- S'agit-il d'une priorité pour les collectivités ?
- Comment ont-elles organisé et mis en œuvre ce dispositif ?

Soixante-cinq collectivités territoriales (région, département, établissement public de coopération intercommunale et ville) de plus de 40 000 habitants ont répondu à l'enquête (ce seuil démographique a été retenu dans la mesure où il est vite apparu que les problématiques de contrôle interne revêtaient peu d'aspérité chez les collectivités situées en deçà de ce seuil).

Trois points retiennent d'emblée l'attention du lecteur à l'issue d'un premier niveau d'analyse de l'enquête :

- Les termes de « contrôle interne et gestion des risques » renvoient à plusieurs acceptions ; la manière dont les collectivités locales les appréhendent est beaucoup plus large que les définitions normées et restrictives proposées habituellement. Contrôle de gestion, contrôle des gestions externalisées, évaluation des politiques publiques, renforcement de la performance publique sont autant d'items que les répondants englobent et/ou assimilent volontiers à une démarche de contrôle interne et de gestion des risques.
- 88% des répondants sont issus des directions financières ; toutefois, le contrôle interne ne constitue pas un sujet a priori préempté par les directions des finances.

### La définition du contrôle interne comptable et financier de la Direction Générale des Finances Publiques

(Guide du contrôle interne comptable et financier du secteur public local, septembre 2010, page 6)

« Le contrôle interne se définit comme l'ensemble des dispositifs ou processus organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les opérationnels de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités en vue de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de leurs objectifs. [...] Le contrôle interne comptable et financier est une composante du contrôle interne dans le secteur public local [...] il a pour objectif :

- la réalisation et l'optimisation des opérations de recette, de dépense et de tenue des comptes,
- la protection des actifs et des ressources financières,
- la fiabilité des informations comptables et financières,
- la conformité aux lois et règlements,
- la qualité des prestations ».

- Le taux de réponse des départements et villes est beaucoup plus important que celui des EPCI et régions : faut-il y voir là un signe que ces deux niveaux de collectivités, particulièrement confrontées au fameux « effet de ciseaux », sont davantage réceptives à des solutions leur permettant de mieux maîtriser et piloter leurs ressources ?

## Le contrôle interne : un outil de modernisation

➤ **À la question** « La direction générale des services fait-elle du contrôle interne un outil de modernisation des services et de performance de l'action publique ? », près de deux collectivités sur trois répondent positivement (oui pour 50 % des collectivités, moyennement pour 12 %). Ce qui pourrait expliquer que pour 36 % des répondants, c'est la direction générale des services qui impulse et suit le dispositif de contrôle interne, suivi à quasi égalité par le Cabinet (22 %) et la direction des finances (19 %) ; pour 5 % des collectivités, c'est une direction du contrôle interne qui en a la charge. Il convient d'ailleurs de noter la création récente, au sein de quelques « grandes collectivités », d'une direction du contrôle interne autonome, même si ce mouvement est d'ampleur encore limitée et que le périmètre d'attribution de la direction varie d'une collectivité à l'autre.

➤ **À la question** « Quels ont été les facteurs déclenchants de la structuration de votre dispositif de contrôle interne financier, comptable et budgétaire ? », 89 % des collectivités citent en priorité les fortes contraintes budgétaires, puis, pour 81 % d'entre elles, le processus de programmation budgétaire. Il semble que, au-delà des conséquences immédiates sur les budgets locaux du mouvement amorcé en 2014 (réduction des dotations et diminution de l'autofinancement), ce mouvement structurel de contraction de la ressource amène les collectivités à mener une large réflexion sur les méthodes et outils leur permettant de mieux anticiper, gérer et arbitrer l'allocation de leurs ressources, notamment financières : la mise en place d'un dispositif de contrôle interne étant à l'évidence appréhendé comme l'un de ces outils.

Observons également deux facteurs émergents qui invitent les collectivités à se doter d'une démarche de contrôle interne : dans un contexte de diversification des sources de financement, le

souci de la préservation de la qualité de leur signature (cité par 19% des répondants) afin de négocier les meilleures conditions d'emprunt auprès des institutions financières et bancaires ; la mutualisation (cité par 8% des répondants), fortement encouragée par l'État au travers de la mise en place d'un schéma de mutualisation et l'introduction probable du coefficient intercommunal de mutualisation, mais souvent complexe et parfois sources d'insécurité dans la relation du couple EPCI/communes membres.

➤ **À la question** « Pouvez-vous indiquer les principaux risques identifiés au sein de votre collectivité ? », sur la base d'une liste de 6 natures de risque, 91 % des collectivités citent les risques comptables et budgétaires ; suivent les risques juridiques et réglementaires (52 %), opérationnels (39 %), humains (25 %), exogènes (26 %) et stratégiques (17 %). Relevons toutefois que 81 % des répondants jugent les risques comptables et budgétaires « aussi importants » que les autres risques.

➤ **À la question** « Sur une échelle de 1 à 10, comment appréciez-vous l'efficacité de votre dispositif de contrôle interne comptable et financier ? », une note moyenne de 6 sur 10 ressort. 25.5 % des répondants attribuent la note de 8 et 20% la note de 7. Les notes 9 (très bon) et 1 (très mauvais) affichent le même score : 2.5 %.

Ce sont principalement les directions financières qui assurent le suivi du dispositif de contrôle interne. L'articulation fonctions support /fonctions opérationnelles est assurée, mais principalement dans une logique de déconcentration budgétaire (engagement, mandatement, liquidation). Les référents ou correspondants budgétaires des directions métiers restent encore assez peu mobilisés sur des problématiques relevant du dispositif de contrôle interne.

## Une insuffisante maîtrise des risques

L'enquête met en exergue un point majeur : 70 % des collectivités ne disposent pas de cartographie des risques. 52 % des collectivités qui ont défini une cartographie affirment que celle-ci n'a pas fait l'objet d'un processus d'approbation formalisé par la direction générale. 80 % des collectivités

“ 70 % des collectivités ne disposent pas de cartographie des risques ”

n'ont pas de cartographie spécifique pour les risques financiers et comptables. Enfin, près d'une collectivité sur deux (48 %) ignore à quand remonte la dernière actualisation de la cartographie... 60 % des répondants ne disposent pas de document de référence et 40 % des répondants utilisant un manuel recourt *ponctuellement* au guide du contrôle interne comptable et financier de la DGCL. L'analyse des risques demeure donc très empirique, rarement formalisée.

➤ **À la question** « Sur une échelle de 1 à 5, quelle est votre perception de la maîtrise des risques pour les thèmes suivants ? », les collectivités estiment que le suivi et la valorisation des risques immobiliers, font l'objet d'une *faible maîtrise* (attribution d'une note de 2.4 sur 5) en raison d'une connaissance insuffisante du patrimoine existant, de l'identification lacunaire des coûts de gestion et de maintenance, de l'intervention non systématiquement coordonnée des services et d'un système d'information décisionnel non optimal.

Le contrôle des satellites, le contrôle des engagements hors bilan, des DSP, des marchés et PPP sont jugés comme relevant d'une *maîtrise moyenne* (attribution d'une note variant de 3 à 3.3). En revanche, les risques liés aux

systèmes d'information, la gestion de la commande publique et la chaîne des dépenses et recettes sont considérés comme relevant d'une *bonne maîtrise* (note de 3.8) ; le suivi de la dette et de la trésorerie et les procédures budgétaires comme d'une *maîtrise élevée* (note de 4.3).

Deux processus, qui sont relevés comme relevant d'une maîtrise moyenne ou élevée, retiennent l'attention.

En ce qui concerne le processus de programmation des investissements et la tenue dans la durée d'un plan pluriannuel d'investissement, les répondants précisent que les méthodologies et outils disponibles pour effectuer les arbitrages en termes de sélection et de priorisation des investissements sont parfois rudimentaires : la détermination de la performance globale sur le long terme d'un investissement et le calcul du ROI (retour opérationnel sur investissement) sont souvent difficiles à évaluer.

De même, pour le contrôle des satellites et des engagements extérieurs, les répondants mentionnent que la mise en place d'une fonction « contrôle de gestion externe » constitue la première étape visant à mieux sécuriser les engagements des collectivités. Mais l'appréciation globale d'un « risque externe consolidé » reste

## L'analyse du risque par l'Agence France Locale

L'Agence France Locale\*, en prévision du lancement de son activité à la fin de l'année, a mis en place un dispositif de notation des collectivités locales. Ce scoring est un élément essentiel dans la mesure où il conditionne l'adhésion à l'Agence et les conditions d'octroi de crédit.

L'appréciation du risque par l'Agence France Locale s'appuie sur des éléments communs à toutes les banques intervenant dans le financement du secteur public local (analyse de la solvabilité, marges de manœuvre, ...). Toutefois, elle s'en distingue sur plusieurs aspects et, notamment, par une approche consolidée du risque et par une correction d'un éventuel biais temporel en combinant le calcul de certains ratios sur cinq ans et sur le dernier compte disponible. Associés à d'autres éléments d'analyse spécifiques, ces aménagements contribuent à une appréciation plus juste de la qualité de signature de chaque collec-

tivité. Autre élément distinctif, la notation détaillée est communicable à toute collectivité souhaitant rejoindre l'Agence, puis à tout moment pour les collectivités membres.

Nos premières analyses fondées sur les collectivités ayant déjà adhéré ou en cours d'adhésion confirment la bonne santé financière globale des collectivités. Pour autant, les contraintes pesant sur les finances locales exigent désormais une analyse dépassant le strict cadre de l'analyse financière rétrospective au profit d'une approche qualitative approfondie. À cet égard, le renforcement de l'audit interne dans les collectivités – en tant qu'outil de fiabilisation de l'information financière locale – constituerait une avancée notable.

**Yann Doyen**, Directeur Engagements,  
Agence France Locale

\*: Créée par l'article 35 de la loi du 26 Juillet 2013 (Art. L.1611-3-2 du CGCT), l'Agence est en cours d'agrément auprès de l'ACPR.

parfois embryonnaire, difficile à appréhender, notamment dans le cadre de participations versées à des SEM.

Le principal enseignement de cette enquête est que les collectivités territoriales ont parfaitement pris conscience de la nécessité de renforcer leur dispositif de contrôle interne comptable et financier dans la mesure où il contribue à une claire identification des risques et à une sécurisation des processus.

Les démarches initiées sont réelles, mais elles sont souvent empiriques, non systématiquement suivies et actualisées. Elles doivent dorénavant se structurer, se « professionnaliser », être généralisées à l'ensemble des niveaux opérationnels de la collectivité, partagées et appropriées par le management.

\* \* \*

Un dispositif de contrôle interne et de gestion des risques apparaît donc comme un volet constitutif essentiel et indispensable du processus décisionnel de la collectivité, un outil au service de la modernisation et de la performance des organisations publiques locales. Il doit être adapté au contexte spécifique des collectivités locales tout en valorisant les expériences développées dans les autres organisations publiques (établissements publics, hôpitaux, universités). ■

## Le Conseil Général du Val d'Oise

### La mise en place d'une démarche de contrôle interne, une démarche partagée et pragmatique

Le département du Val d'Oise s'est appuyé sur la mise en place du contrôle de gestion pour déployer un dispositif de contrôle interne s'appuyant sur un process structuré, formalisé et permanent. Fort de l'existence de points de contrôle déjà existants, il a été fait le choix de centrer la démarche sur les quatre thématiques prioritaires : le contrôle de l'effectivité des marchés publics, le suivi des matériels attractifs (ordinateurs portables, mobiles, cartes de carburant), le contrôle des régies, et le risque pénal des élus. Par ailleurs, ce dispositif s'inscrit comme l'un des aspects majeurs de la démarche de rénovation de la fonction comptable engagée par le département depuis quelques mois.

L'efficacité d'une telle démarche repose autant sur le soutien et l'impulsion donnés par la direction générale et les élus pour préparer l'institution à cette évolution que sur la clarté des enjeux qui lui sont assignés. Le Conseil général a ainsi privilégié une approche partagée dans laquelle les risques seront identifiés avec le concours des directions opérationnelles, pleinement investies dans le contrôle hiérarchique et la définition des process-cibles, et la direction générale qui fixe le cap. Un comité de suivi animé par la D.G. et composé de la Direction des affaires juridiques et du contrôle de gestion, est chargé de définir les objectifs stratégiques au vu des résultats qui lui sont restitués. Le dispositif est piloté par le service contrôle de gestion qui s'appuie sur un réseau de référents internes, qui seront formés et dépaysés de leurs directions pour effectuer des missions « spot » validées par le comité.

Le Conseil général s'oriente résolument vers une démarche pragmatique dont l'objectif est d'obtenir à très court terme des résultats concrets à partir de cibles clairement identifiées.

**Laure Guignet**, *contrôleur de gestion*,  
Conseil général du Val d'Oise