

FICHE TECHNIQUE B

CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE ET FINANCIER

L'exemple d'un audit partenarial

Par Thomas STAMM et Olivier WOLF

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1) CADRE METHODOLOGIQUE ET MATERIAU D'ANALYSE

- 1.1 La boîte à outils de l'audit
- 1.2 La gestion des processus
- 1.3 La démarche globale de contrôle interne comptable

2) LE CYCLE TRANSVERSE ORGANISATIONNEL

- 2.1 Organisation fonctionnelle des services
- 2.2 Organisation informatique
- 2.3 Organisation de la formation

3) LES CYCLES D'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

- 3.1 Provisions et engagements bilan et hors bilan
- 3.2 Trésorerie et dette
- 3.3 Etats financiers

4) LES CYCLES D'EXECUTION FINANCIERE

- 4.1 Immobilisations et stocks
- 4.2 Charges
- 4.3 Produits

CONCLUSION

INTRODUCTION

Cette fiche technique a pour objet de présenter une démarche de partenariat d'audit interne comptable et financier mis en œuvre entre une commune de taille moyenne et la direction départementale des finances publiques. Elle s'inscrit dans le cadre de la charte nationale relative à la fiabilité des comptes signée entre les ministères concernés (DGFIP, DGCL, FP), la Cour des Comptes et les associations d'élus locaux.

La commune audité¹ a connu dans un passé récent un certain nombre de difficultés dans son exécution financière. Les plus visibles sont le délai global de paiement², le recouvrement des recettes³ ou encore un actif surévalué⁴.

Si ces résultats se sont largement améliorés depuis⁵, les causes de ces dysfonctionnements sont multiples. L'organisation interne et la maîtrise des processus ne peuvent être sans impact d'autant que le pilotage est historiquement complexifié par une large déconcentration de la fonction financière. La problématique centrale est alors de savoir si l'autonomie de gestion accordée aux services, contrepartie de la responsabilisation souhaitée, est sécurisée par des procédures et des supervisions adaptées.

En complément d'un diagnostic interne, il est apparu utile de disposer d'une vision extérieure permettant d'objectiver les atouts et faiblesses de la structure comptable par une analyse fine de ses processus. La direction départementale des finances publiques, bénéficiant d'une expérience reconnue dans le contrôle interne est apparue comme le partenaire privilégié d'une telle démarche. Aussi, la ville a sollicité la direction départementale des finances publiques qui a intégré à son programme d'audit une mission partenariale entre un inspecteur principal auditeur et le directeur général des services⁶ pour une durée d'environ 60 jours.⁷

Cette volonté municipale s'inscrit dans une démarche plus large d'amélioration de la performance de la collectivité dont la fiabilisation des comptes constitue un axe majeur. Les objectifs affichés sont doubles :

- *garantir la qualité et la fiabilité de l'information comptable produite tout au long de la chaîne de travail comptable et financière ;*
- *obtenir un degré de maîtrise raisonnable des risques liés aux processus et aux procédures comptables mises en œuvre au sein de la structure.*

1) CADRE MÉTHODOLOGIQUE ET MATERIAU D'ANALYSE

La collectivité et la direction départementale s'inscrivent dans le cadre de la charte nationale relative à la fiabilité des comptes⁸ signée entre les ministères concernés (DGFIP, DGCL, FP), la Cour des Comptes et les associations d'élus locaux. Le Comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux est l'instance partenariale, chargée d'élaborer, de diffuser et de suivre la mise en œuvre de solutions opérationnelles. Il s'attache à tracer des perspectives d'amélioration du cadre existant, au vu des expériences dont il lui est rendu compte.

La démarche d'audit est orientée vers la maîtrise des risques qui consiste en la mise en place d'un dispositif administratif s'assurant que, dans chaque entité de travail, il existe une description précise de l'organisation, des processus de travail et des types de contrôle en vue de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs. Cette première partie a pour objet de décrire le support documentaire et théorique qui a été mobilisé pour réaliser cet audit partenarial.

1.1 La boîte à outils de l'audit

Les auditeurs s'appuient en grande partie sur la boîte à outils, tenant compte des meilleures pratiques constatées sur le terrain, mis à disposition par le Comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux. Les travaux internes de la Direction générale des finances publiques sont également largement exploités.

Le COSO a publié un ouvrage⁹ afin d'aider les entreprises à évaluer et renforcer leurs systèmes de contrôle interne. Ce référentiel international largement utilisé n'est pas une norme et ne définit pas de pratiques standards mais un cadre général d'analyse permettant de préciser la notion de contrôle interne, déterminer ses limites, fixer les rôles et les responsabilités du personnel et fournir des outils d'évaluation.

¹ Ville de Bondy, 53 000 habitants, 80 M€ de budget de fonctionnement, 20 M€ d'équipements, 1 000 emplois permanents et 1 500 fiches de paie.

² Plus de 100 jours au compte de gestion 2012.

³ 60% des titres recouverts l'année même.

⁴ Surévaluation de 8% d'après le dernier rapport de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France (gestion 2003/2008).

⁵ Le délai de paiement au 31/12/2015 était revenu à 30 jours, le taux de recouvrement à 80% et plusieurs millions de charges ont été passées afin d'apurer le haut de bilan.

⁶ Auteurs de cette chronique.

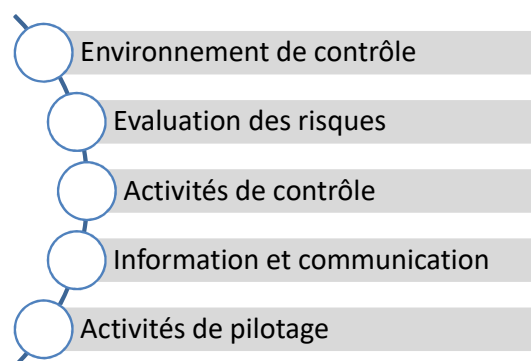
⁷ Lettre de mission du 17 novembre 2015 signée par le directeur départemental des finances publiques de Seine Saint Denis.

⁸ http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiabilisation/Charte_fiabilite_comptes_2014.pdf.

⁹ Committee of sponsoring organization – Internal Control – Integrated framework 1992.

De portée générale quant à la maîtrise des risques les concepts de ce référentiel ont été déclinés au domaine comptable et financier¹⁰. Trois objectifs sont fixés : Opérationnels (concernent l'efficacité et l'efficience des opérations), Reporting (communication interne et externe) et Conformité (respect des lois et règlements).

Le contrôle interne (CI) possède cinq composantes interdépendantes, intégrées au processus de gestion de l'entité, et s'articule autour de 17 principes qui raisonnent avec quelques-unes des principales préoccupations des organisations : prévenir le risque de fraude, adapter le contrôle interne aux transformations de l'organisation, mobiliser le management notamment intermédiaire, assurer la cohérence entre dispositifs contribuant à la maîtrise des activités et maîtriser les opérations externalisées.



Environnement de contrôle	1) L'organisation manifeste son engagement en faveur de l'intégrité et de valeur éthiques
	2) La surveillance du dispositif de contrôle interne est indépendante du management
	3) Le management définit les structures, les rattachements, les pouvoirs et les responsabilités appropriées
	4) L'organisation manifeste son engagement à attirer, former et fidéliser des collaborateurs compétents
	5) Instauration d'un devoir de rendre compte de ses responsabilités en matière de CI
Evaluation des risques	6) Spécification claire des objectifs pour permettre l'identification et l'évaluation des risques
	7) Identification et analyse des risques dans l'ensemble du périmètre de responsabilité pour déterminer gestion appropriée
	8) Intégration du risque de fraude
Activités de contrôle	9) Identification et évaluation des changements qui pourraient avoir un impact significatif sur le système de contrôle interne
	10) Sélection et développement des activités de contrôle qui contribuent à ramener les risques à un niveau acceptable
	11) Sélection et développement des activités de contrôle général en matière de système d'information
Information et communication	12) Organisation des activités de contrôle par directives qui précisent objectifs poursuivis et procédures à mettre en oeuvre
	13) Production d'informations pertinentes et de qualité pour faciliter le fonctionnement des autres composantes du CI
	14) Communication en interne des informations nécessaires au bon fonctionnement des autres composantes du CI
Pilotage	15) Communication avec les tiers au sujet des facteurs qui affectent le bon fonctionnement des autres composantes du CI
	16) Sélection et mise au point d'évaluations continues / ponctuelles afin de vérifier existence et bon fonctionnement du CI
	17) Evaluation et communication des faiblesses du CI aux responsables des mesures correctrices

La mise en œuvre est bien entendu modulée selon des critères tels que la taille de l'institution, l'autonomie des acteurs, la complexité des opérations, la maturité des systèmes de gestion des risques et de gouvernance, la compétence des collaborateurs.

Le guide du contrôle interne comptable et financier dans le secteur public local (SPL)¹¹ a été élaboré par le bureau « comptabilités locales - CL1B » du service des Collectivités locales. Il est avant tout destiné à l'usage des agents des finances publiques (DGFIP et DDFIP) et recouvre autant les collectivités territoriales que les établissements publics de santé. Il ambitionne d'être un cadre méthodologique pouvant servir de base de réflexion commune à l'ordonnateur et au comptable qui sont amenés à partager des informations, des éléments de méthodologie et des outils pour fiabiliser de bout en bout les chaînes administratives comptables et financières¹². Le guide s'articule autour de quatre rubriques :

La démarche de contrôle interne comptable et financier dans le SPL
La mise en œuvre des opérations de contrôle interne dans le SPL
Le dispositif de maîtrise des risques dans les DRFIP/DDFIP
Le dispositif de maîtrise des risques dans les trésorerie

¹⁰ COSO- Internal Control over External financial Reporting (ICEFR 2013).

¹¹ http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_controle_interne_comptable_et_financier_secteur_public_local.pdf.

¹² Cette démarche peut être formalisée dans des engagements partenariaux ou des conventions de service.

Les référentiels de contrôle interne¹³ élaborés par le comité national de fiabilité des comptes locaux constituent une autre source d'information particulièrement utile. La vocation principale des travaux de ce comité est de proposer des livrables sous forme de guides ou de référentiels à destination des élus et cadres territoriaux souhaitant s'engager dans une démarche de fiabilisation des comptes et des états financiers. Il y présente de manière synthétique les différentes procédures avec un rappel de la réglementation qui s'y rattache. Il reprend également des exemples d'organisation ou de bonnes pratiques destinées à sécuriser au mieux la gestion comptable et financière. A ce jour, sept référentiels ont été publiés :

Parc immobilier
Autres immobilisations corporelles
Commande publique
Interventions (subventions)
Régies
Rémunérations
Provisions pour risques et charges

Dans le cadre des travaux visant à améliorer la tenue des comptabilités locales, l'ancienne direction de la Comptabilité Publique a mis au point un dispositif interne à partir d'un indicateur synthétique de qualité comptable « IQCL » (indice de qualité des comptes locaux). Ce dispositif s'appuie sur les données des comptes de gestion produits par les comptables publics. S'il n'a pas vocation à traiter spécifiquement du contrôle interne, il présente le mérite de balayer l'ensemble des opérations comptables et constitue le socle d'un dispositif d'alerte permettant de détecter les dysfonctionnements. Il est construit à partir de 45 items regroupés en quatre axes :

A - Hauts de bilan
B - Comptes de tiers
C - Opérations complexes
D- Délais sur mouvements

De nombreux autres documents comme ceux produits par l'Association Française de Normalisation (AFNOR) sur le système de management de la qualité ont par ailleurs pu être utilisés¹⁴. Les rapports d'observations de la Chambre Régionale des Comptes ou les résultats du contrôle du comptable public¹⁵ sont également mis à profit.

1.2 La gestion des processus

Le « management de la qualité » trouve son origine dans un certain nombre de principes notamment une forte orientation usagers/clients, l'engagement de la direction, l'approche processus et l'amélioration continue. Il vise à corriger les dysfonctionnements entre entités d'une institution du fait de problématiques d'organisation (vertical/transversal), de communication (dialogue de gestion), de management (partage des objectifs), de procédures (homogénéité).

L'approche par les processus consiste en une modélisation de l'institution qui, en partant des besoins des usagers (internes ou externes), identifie l'ensemble des activités nécessaires à leur satisfaction. Elle repose sur l'identification méthodique des processus de l'organisme et de leurs interactions ainsi que leur management.

C'est une démarche transversale qui permet de dépasser les méfaits de l'organisation traditionnelle dite « verticale » caractérisée par le cloisonnement (effet guichet), les rigidités et la bureaucratie (défense de territoires), la non gestion des interfaces (gaspillage et circuits de décisions) et la démotivation des acteurs (conflits, amoindrissement des initiatives).

Trois typologies de processus sont identifiées :

- Le processus de réalisation qui a pour but de participer à la réalisation d'un produit ou d'un service pour un usager ;
- Le processus de support qui pour objet de fournir les moyens nécessaires à l'ensemble des processus ;
- Le processus de direction qui contribue à la détermination de la politique et au déploiement des objectifs.

L'audit comptable et financier a vocation à traiter les processus de support.

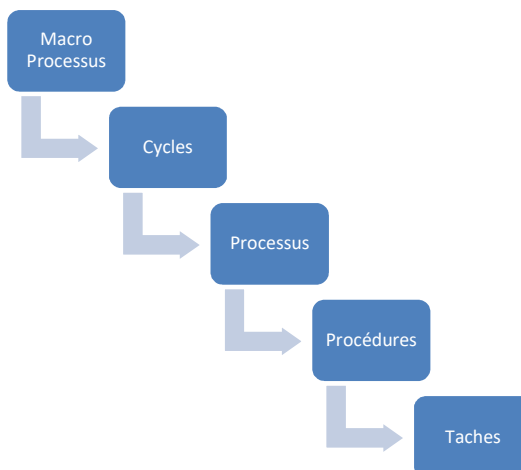
¹³ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/contrôle-interne>.

¹⁴ Systèmes de management de la qualité : Exigence (X50-176) et Management des processus (X50-176).

¹⁵ Rapport annuel sur le CHD, tableaux de bord mensuels, observations particulières.

Un classement intégratif à 5 niveaux peut être opéré :

- **Macroprocessus** : ensemble cohérent qui regroupe les différents cycles comptables et organisationnels en grands domaines ;
- **Cycle** : ensemble cohérent de processus (ex : cycle comptable) ;
- **Processus** : ensemble cohérent de procédures (ex processus immobilisations corporelles) ;
- **Procédure** : fait partie d'un processus dont elle constitue les enchainements. Elle est déclenchée par un fait générateur et aboutit à plusieurs finalités (ex : enregistrement immobilisation) ;
- **Tâches** : exécution par un opérationnel d'un ensemble d'opérations indissociable. Elle s'intègre dans une procédure.



Deux sortes de cycles comptables sont distinguées :

- Les cycles transverses de pilotage de l'organisation comptable et financière ;
- Les cycles concourant à l'élaboration de l'information comptable et financière publiée.

	Cycles transverses Pilotage de l'organisation
Cycles comptables élaboration de l'information	Immobilisations
	Provisions et engagements hors bilan
	Charges
	Produits
	Trésorerie et dette
	Etats financiers

Chaque cycle est subdivisé en processus élémentaires, fonction des normes juridiques spécifiques qui leur sont applicables, comme le montre le tableau ci-dessous pour les charges :

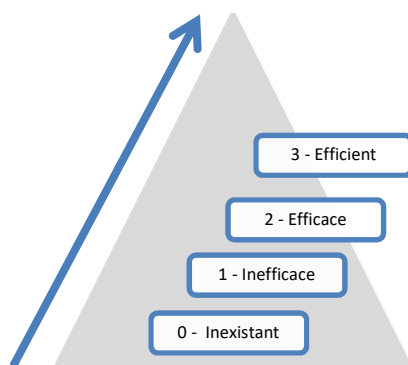
Commande publique
Interventions
Baux
Déplacements
Impôts et taxes
Rémunérations
Charges financières et assimilées

Ces processus sont ensuite décomposés en sous processus, ou procédures. En prenant l'exemple de l'item rémunération :

Décision de recrutement
Gestion du dossier de rémunérations
Ordre de payer
Prise en charge

Enfin chaque procédure se décline elle-même en une multitude de tâches dont l'engagement, la liquidation et le paiement sont les plus connues.

Après avoir identifié les processus, il convient de définir le niveau atteint par ceux-ci. Une grille de maturité de 0 à 3 permet de coter leur position au regard de l'excellence recherchée.



0 - Inexistant	- Le processus n'est pas identifié et ne fonctionne pas
1 - Inefficace	- Le processus n'est pas écrit ni décrit, il est peu documenté
	- Il n'y a pas de boucle d'amélioration
	- Les objectifs ne sont pas atteints
2 - Efficace	- Il y a beaucoup de problèmes opérationnels ou de réclamations
	- Il n'y a pas de problème opérationnel majeur
	- Le processus répond majoritairement aux attentes
3 - Efficent	- Les objectifs sont atteints ou en voie de l'être
	- Le processus fait l'objet d'une documentation adaptée
	- Les boucles d'améliorations sont opérationnelles et efficaces
	- La majorité des usagers internes expriment leur satisfaction
	- Le processus atteint tous ses objectifs

La cartographie constitue le socle des outils de la maîtrise des risques. Elle permet d'identifier et classer tous les processus composant les activités des services selon une typologie structurée.

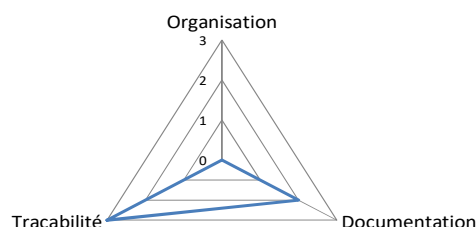
1.3 La démarche globale de contrôle interne comptable

Le contrôle interne se définit comme l'ensemble des dispositifs ou processus organisés et formalisés pour maîtriser le fonctionnement de l'activité en vue de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs.

Les trois composants du dispositif de contrôle interne sont la définition et l'organisation des tâches, des acteurs et des contrôles, la documentation des procédures et la traçabilité des opérations.

Organisation	Documentation	Traçabilité
Description des tâches et des acteurs	référentiel légal	Opérations quotidiennes
Description des continuités	Guide de procédure	Archivage (conservation traces)
Modalités de contrôle mutuel	accessibilité et partage	Contrôles
Dialogue de gestion	Formation	Conservation pièces justificatives

Une représentation graphique par radar permet de visualiser la performance de chacun des critères selon l'échelle classée 0 à 3 définie ci-dessus.



Le contrôle interne ne vise pas à mettre en place un dispositif exhaustif pour toutes les opérations mais identifier les processus à enjeux présentant le plus de risques¹⁶.

Les objectifs principaux permettant de mesurer le degré de maîtrise des risques et leur déclinaison en sous objectifs sont repris dans le tableau suivant :

		Sous objectifs								
Objectifs	Réalisation et optimisation des opérations et protections des actifs et des ressources financières	Respect des délais	Soutenabilité budgétaire	Protection des actifs	Respect des autorisations					
	Qualité de l'ensemble des informations	Exactitude	Exhaustivité	Régularité	Réalité	Présentation	Justification	Imputation	Rattachement	Sincérité
	Conformité aux lois et règlements	Respect de la réglementation en vigueur								

¹⁶ Le risque est défini comme « un événement qui, par sa survenance, ne permet pas d'atteindre l'objectif ».

Les typologies de contrôle à mettre en œuvre reposent sur une cotation des risques potentiels liés au fonctionnement de l'entité. Cette cotation suppose que ceux-ci aient été au préalable identifiés et hiérarchisés.

Deux principales catégories de risques sont identifiées :

- Les risques de structure (ou inhérents) qui regroupent tous les risques associés à l'environnement de l'entité, à la nature de ses activités ou ses modalités propres de fonctionnement : formation et compétence du personnel, changements non maîtrisés des structures administratives et des dispositifs juridiques, l'absence de prise en compte des évolutions technologiques et informatiques, les manquements déontologiques, les événements extérieurs (physiques, climatiques, politiques...) ;
- Les risques de contrôle qui regroupent les risques liés à un dysfonctionnement du dispositif de contrôle interne soit que sa conception est inopérante soit que sa mise en œuvre est lacunaire.

La cotation de chaque risque est déterminée en fonction de deux critères : la gravité du risque et la probabilité de sa survenance.

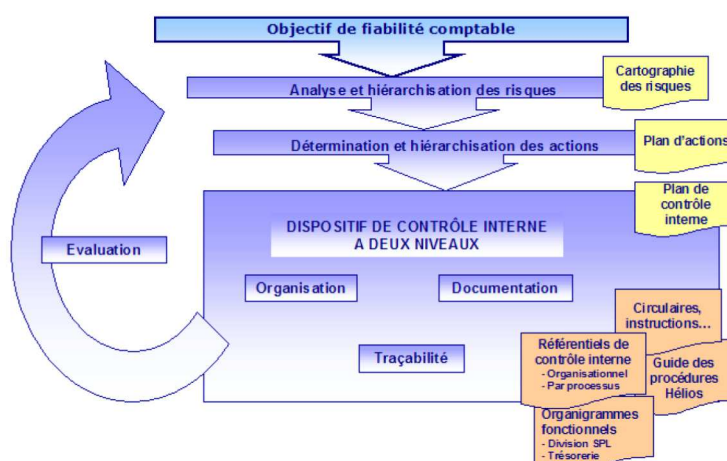
		Probabilité		
		Fort (+)	Moyen (=)	Faible (-)
Gravité	Fort (+)			
	Moyen (=)			
	Faible (-)			

Elle permet surtout de définir les modalités de contrôle à mettre en œuvre¹⁷.

	Niveau 3	Contrôle a priori et exhaustif
	Niveau 2	Contrôle a priori et par sondage
	Niveau 1	Contrôle a posteriori et par sondage
	Niveau 0	Pas de contrôle

Moment du contrôle	A priori	Contrôle réalisé avant la fin de la tâche avec une visée préventive des anomalies
	A posteriori	Contrôle réalisé après exécution des opérations et a une visée détective des anomalies
Champ du contrôle	Exhaustif	Toutes les opérations effectuées sont contrôlées
	Par sondage	Un échantillon représentatif des opérations est contrôlé
	Non Applicable	
Périodicité du contrôle	Totale	A chaque transaction
	Périodiquement	Mensuelle/trimestrielle ou annuelle

Le schéma général¹⁸ de la démarche de contrôle interne comptable et financier appliqué au sein des services de la DGFIP, est le suivant :



Afin d'améliorer son efficacité et sa pertinence, le dispositif de contrôle interne est évalué afin d'alimenter les mises à jours de la cartographie des risques et du plan d'actions et/ou de préconisations.

¹⁷ Ils pourront être manuels ou automatisés. D'autres systèmes de cotation peuvent être imaginés : ex : identifier 3 critères : probabilité de survenance et/ou récurrence, impact et conséquence financières, niveau de maîtrise du risque. Chaque critère est noté de 1 à 5. L'addition des notes pour chaque critère permet une cotation globale du risque : si >12 = risque très élevé, de 9 à 11 = fort, de 7 à 8 moyen, de 5 à 6 faible et <5 = très faible.

¹⁸ Extrait du guide CICF. La division SPL (secteur public local) est un service de la direction départementale des finances publiques chargé de l'animation et du pilotage des trésoreries municipales.

Cette seconde partie a pour objet de décrire la déclinaison du macro-processus comptable et financier. Les sept cycles identifiés peuvent être segmenté en processus selon quatre grilles de lecture : aspects comptables, règles juridiques, acteurs, supports informatiques.

2) LE CYCLE TRANSVERSE ORGANISATIONNEL

L'entité doit veiller à mettre en place un contrôle interne adéquat en l'adaptant à des objectifs, à la nature et au volume de ses activités. L'organisation doit être définie préalablement et en capacité de s'adapter aux évolutions de son environnement. Quatre procédures sont concernées par ce processus transverse organisationnel.

2.1 Organisation fonctionnelle des services

Le processus s'appuie sur une description détaillée des services avec un organigramme fonctionnel et un autre par processus transverse. Il doit permettre la maîtrise de l'intégralité de la chaîne de procédure par les agents en fonction des métiers ciblés.

Processus	Procédures	Tâches
Transverse organisationnel	Organisation administrative	Gestion des flux ordonnateurs / intégration des budgets
	Organisation comptable	Enregistrement des écritures / utilisation comptes de tiers / célérité apurement comptes tiers

Les indices IQCL associés pour la première procédure sont la régularité du mandatement (D1) et l'intégration du budget (D2). Pour la seconde les indicateurs sont l'utilisation appropriée des comptes (B1/B2/B3), l'utilisation des comptes TVA (B4), l'absence de soldes anormaux soldés ou débiteurs (B5/B6), l'apurement des comptes d'imputation provisoire en dépenses et en recettes (D3/D4/D5/D6).

L'application Delphes¹⁹ permet de disposer de ces informations sous forme de tableau de bord.

2.2 Organisation informatique

Le processus concerne principalement la sécurité de la base de données, la gestion des habilitations et la tenue de la base des tiers et des RIB qu'il convient de réviser périodiquement.

Processus	Procédures	Tâches
Transverse organisationnel	Organisation informatique	Qualité du référentiel tiers / mise à jour logiciel / gestion des habilitations / gestion du workflow

La dématérialisation globale comptable présente un avantage majeur tant en termes d'organisation des circuits de travail que de traçabilité des opérations.

2.3 Organisation de la formation

La montée en compétence de l'organisation nécessite une homogénéisation des pratiques et des compétences métier actualisées.

Processus	Procédures	Tâches
Transverse organisationnel	Organisation de la formation	Plan de formation adapté / accompagnement interne / guides et référentiels actualisés

Un dialogue de gestion actif et formalisé tout comme l'existence de guides ou référentiels communs contribuent à la diffusion des bonnes pratiques.

3) LES CYCLES D'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

Selon l'article 53 du décret GBC²⁰ la comptabilité est un système d'organisation de l'information financière permettant notamment

- de saisir, classer, d'enregistrer et de contrôler des opérations budgétaires comptables et de trésorerie afin d'établir des comptes réguliers et sincères ;
- de présenter des états financiers reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la date de clôture de l'exercice.

¹⁹ Accessible pour l'ordonnateur par le portail Helios dans la rubrique « tableaux de bord financier ».

²⁰ Décret n°2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable.

3.1 Provisions et engagements bilan et hors bilan

Le cycle provisions et engagements est décomposé en trois processus regroupant six procédures.

Processus	Procédures	Tâches
Comptabilité d'engagement	Engagement	Constatation
	Apurement lors clôture	Rattachements / restes à réaliser / dégagement
Engagements donnés / reçus	Etablissement des engagements	Constatation
	Cessation des engagements	Constatation
Provisions pour risques et charges	Etablissement des provisions	Constatation / intégration comptable
	Reprise des provisions	Constatation / intégration comptable

La comptabilité d'engagement pourrait être considérée comme une tâche dans différentes procédures (cycles de charges, de produits...). Au regard de son caractère structurant pour le suivi de l'exécution financière, la détermination du résultat et du besoin de financement, il a été retenu d'en faire un processus à part entière. Plusieurs indicateurs²¹ (relatifs aux délais, à l'exécution budgétaire, au respect de la comptabilité d'engagements) permettent de mesurer la qualité de ces processus.

Selon les instructions comptables sont considérés comme engagements hors bilan²² les annexes relatives aux emprunts garantis, aux contrats de crédit-bail, aux contrats de partenariats ou délégations de service public, aux portages fonciers, aux concours attribués à des tiers en nature ou subventions versées en annuité, les autorisations de programme, les emplois de recettes grevées d'affectation spéciale. Le suivi extracomptable (comptes de classe 8 tenus en partie simple par l'ordonnateur) est peu usité.

Pour les provisions (comptes de classe 15) les indicateurs IQCL sont la comptabilisation de la dotation aux amortissements et provisions (C9), l'existence de mouvements sur les comptes de provisions (C14), le suivi pluriannuel de ces comptes (C16) et la comptabilisation des reprises (C10).

3.2 Trésorerie et dette

Le cycle trésorerie et dette est décomposé en six processus. Sont également suivies les modalités de gestion de la liquidité par l'ordonnateur (gestion en trésorerie zéro, plan de trésorerie).

Processus	Procédures	Tâches
Compte bancaire	Encaissement	Numéraire / virement / prélèvement / chèques / effets impayés / mandat postal / carte bancaire
	Paieement	Virement / gestion réimputation / chèques / effets impayés / prélèvements
Numéraire	Opérations de caisse	Tenue / encaissement / paiement / approvisionnement-dégagement
Gestion des dépôts et fonds des tiers (essentiellement personnes hébergées en EPS - EPMS)	Gestion du dossier	Décision tiers ou mandataire / traitement comptable
	Encaissement	Décision / encaissement
	Décaissement	Décision / décaissement
Excédents de versement et reliquats divers	Constatation	Arrêté de trésorerie quotidien / Contrôle sur états comptables
	Remboursement	Remboursement / compensation
	Imputation	Traitement balance / ajustements budgétaires prévisions-réalisations
Dette financière	Souscription d'un emprunt	Emission d'obligation / réception du contrat
	Ordre de recouvrer / prise en charge	Emission / visa
	Encaissement	Préparation / arrêté
	Décaissement	Préparation compte sur chiffres / demande visa / transmission ordonnateur / préparation dépôt CRC
	Ordre de payer / prise en charge	Mandatement / visa
	Réaménagement de dette	Demande / mise à jour de l'état du passif / Suivi charges à étaler
	Inventaire	Recensement / intégration comptable / suivi rattachements ICNE / charges à étaler
Placements et avances de trésorerie	Décision placement / remboursement	Décision
	Encaissement	Encaissement
	Décision souscription / cession d'avance	Décision
	Décaissement	Décaissement
	Inventaire	Recensement / intégration comptable / suivi rattachements / suivi emprunt assorti ligne trésorerie

Les comptes de haut de bilan concernés sont de classe 16 (164/166/167) tandis que ceux de bas de bilan sont de classe 4 (46/47/48) ou 5 (510/515/519). Pour les dettes financières les indicateurs IQCL mobilisés sont le suivi des charges à étaler (A15), le rattachement des ICNE (C2), la régularisation de ce rattachement (D14). Ceux pour les placements et avances de trésorerie sont le suivi des emprunts assortis d'une ligne de trésorerie (A14), le compte de rattachement des charges et des produits (C1 et C4) et leur régularisation (D12 et D13).

²¹ http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide_synthetique_annexe_indicateurs_engagements.pdf.

²² http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiabilisation/Engagement_hb/FICHE-EHB-N00_Presentation-Intro-1.pdf.

3.3 Etats financiers

Le cycle états financiers est décomposé en trois processus.

Processus	Procédures	Tâches
Centralisation des opérations des régisseurs (en dehors opération de dépenses, recettes et trésorerie traités dans autres processus)	Institution et suivi de la régie	Etablissement des actes / Visa des actes, prise fonction / contrôle installation / suivi dossiers
	Traitement des opérations de régie	Traitement / transmission des opérations
	Réception des opérations de régie	Intégration / régie de recettes / régie d'avance
	Vérification des régies	Par l'ordonnateur / par le comptable
	Déficit des régies	Constatation et traitement / émission du mandat / apurement
	Clôture des régies	Constatation et traitement / libération des garanties / contrôle clôture
Etats financiers infra-annuels	Situation quotidienne	Arrêté de trésorerie quotidien / Contrôle sur états comptables
	Situations comptables infra-annuelles	Traitement balance / ajustements budgétaires prévisions-réalisations
Etats financiers annuels	Initiation de l'exercice	Initialisation des conditions d'exercice / intégration des budgets
	Arrêté annuel	Opérations de fin d'exercice / traitement de la balance
	Etablissement du compte administratif	Préparation / arrêté
	Etablissement du compte de gestion	Préparation compte sur chiffres / demande visa / transmission ordonnateur / préparation dépôt CRC
	Balance d'entrée annuelle	Reprise

Il intègre les arrêtés infra-annuels et la clôture annuelle des comptes. La nature et la qualité des reporting (exécution budgétaire notamment) sont également analysées. Les indicateurs IQCL sont l'intégration du budget avant le 30/04 (D2), la reprise de la balance d'entrée (D1), l'imputation des sommes encaissées en régie (B8).

4) LES CYCLES D'EXÉCUTION FINANCIÈRE

Il s'agit des cycles principaux soit ceux à incidence financière et/ou patrimoniale.

4.1 Immobilisations et stocks

Le suivi de l'actif immobilisé est particulièrement bien documenté²³ car se rapportant à un objectif majeur des collectivités, l'accumulation patrimoniale. Six processus sont détaillés et les procédures correspondent à la déclinaison du cycle de vie comptable d'un bien. Ils s'articulent avec le processus commande publique pour les acquisitions à titre onéreux.

Processus	Procédures	Tâches
Parc immobilier (intègre opérations de lotissement)	Réception et détention	Reception / détention / gestion comptable des acquisitions à titre onéreux et/ou à titre gratuit
	Inventaire	Inventaire physique / amortissements et dépréciation / gestion comptable des travaux en cours
	Sortie	Sortie / gestion comptable sortie
Immobilisations incorporelles	Réception	Reception (frais d'études, subventions, logiciels) / traitement comptable à l'actif
	Inventaire	Reconnaissance / valorisation (dépréciation, amortissements) / mises à jour
	Sortie	Sortie / gestion comptable sortie
Immobilisations corporelles	Réception	Reception / détention / gestion comptable des acquisitions à titre onéreux et/ou à titre gratuit
	Inventaire	Inventaire physique / amortissements et dépréciation / gestion comptable des travaux en cours
	Sortie	Sortie / gestion comptable sortie
Participations	Prise de participation	Décision / acquisition / traitement comptable à l'actif
	Inventaire	Valorisation / mise à jour à l'actif
	Cessions de participation	Sortie / mise à jour à l'actif
Avances et prêts	Prise de participation	Décision / acquisition / traitement comptable à l'actif
	Cycle comptable	Païement-recouvrement / prise en charge encaissement
	Inventaire	Reconnaissance / valorisation / mises à jour à l'actif
Stocks	Inventaire	Reconnaissance / valorisation / annulation stock final / constatation stock initial

Que ce soit pour le parc immobilier ou l'inventaire, la maîtrise du risque passe par une articulation optimale avec les services gestionnaires et le suivi physique des acquisitions/chantiers (certification du service fait, décompte général et définitif, procès-verbal de réception, levée des réserves, basculement des travaux terminés...).

Les indicateurs IQCL sont particulièrement nombreux : intégration des immobilisations (A1), intégration des frais d'études (A2), mise à disposition d'un bien lors des transferts de compétence (A5/A6/A7), subventions versées (A12), suivi des charges à étaler (A8/A15), suivi des opérations sous mandat (A16), suivi des travaux en régie (A20), utilisation des comptes fournisseurs appropriés (B3), comptabilisation régulière et équilibrée des cessions (C5), achats et stocks (C6), suivi des comptes de stocks (C7), comptabilisation de la dotation aux amortissements et aux provisions (C8/C9), passation des amortissements avant la journée complémentaire (D7), régularisation des cessions avant la journée complémentaire (D10).

²³ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/suivi-lactif-immobilise-0>.

4.2 Charges

Le cycle des charges est décomposé en sept processus qui concernent exclusivement l'exécution financière.

Processus	Procédures	Tâches
Commande publique	Commande	Définition du besoin / instruction / engagement juridique et comptable
	Réception	Service fait / liquidation
	Ordre de payer	Avances / acomptes / versements définitifs
	Prise en charge	Visa / récupération avances / oppositions et cessions de créances / retenues et libération garanties
	Inventaire	Recensement / intégration comptable
Interventions	Attribution	Instruction / engagement
	Réception décision	Réception / suivi des engagements
	Ordre de payer	Avances / mandatement
	Prise en charge	Visa / récupération avances / oppositions
	Inventaire	Recensement / intégration comptable
Baux	Prise à bail	Décision
	Réception du bail	Suivi du bail
	Ordre de payer	Mandatement
	Prise en charge	Visa / récupération des avances
	Inventaire	Sortie / gestion comptable sortie
Déplacements	Ordre de mission	Réception
	Ordre de payer	Avances / mandatement
	Prise en charge	Visa / récupération des avances
	Inventaire	Recensement / intégration comptable
Impôts et taxes	Réception avis autoliquidation	Réception / liquidation
	Ordre de payer	Mandatement
	Prise en charge	Visa / oppositions
	Inventaire	Recensement / intégration comptable
Rémunérations	Décision de recrutement	Engagement
	Gestion du dossier de rémunération	Gestion nominations / modification de dossier / cessations de paiement / liquidation
	Ordre de payer	Mandatement
	Prise en charge	Visa
	Inventaire	Recensement / intégration comptable
Charges financières et assimilées	Réception de l'échéancier	Réception
	Ordre de payer	Mandatement
	Prise en charge	Visa
	Inventaire	Recensement / intégration comptable

Les indicateurs IQCL retenus sont le rattachement des charges (C1), le caractère significatif du rattachement (C3), la régularisation du rattachement (D13), la régularisation du rattachement des ICNE (D14), l'utilisation des comptes créanciers adaptés pour le personnel (B2).

4.3 Produits

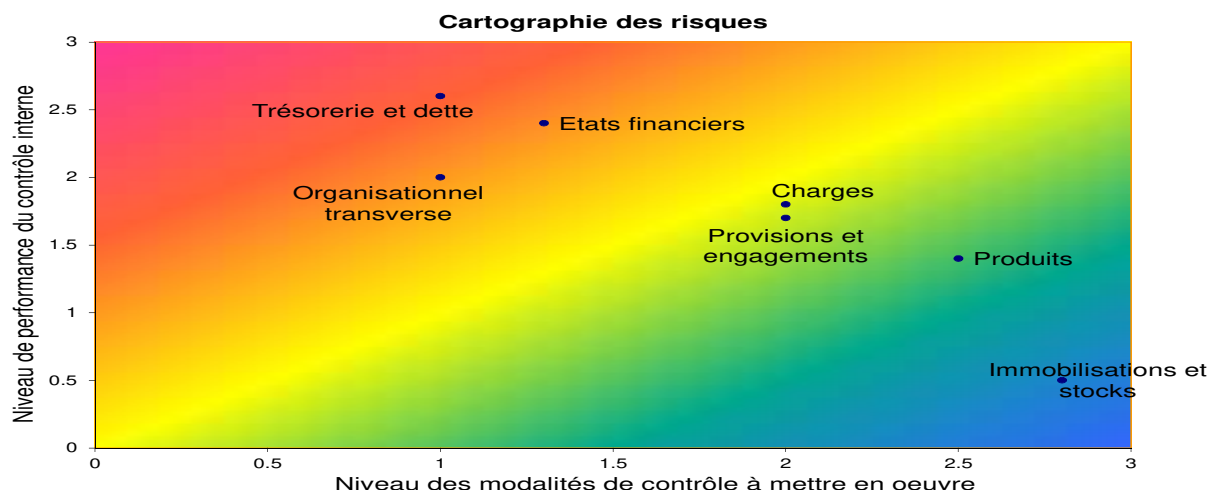
Le cycle des produits est décomposé en quatre processus.

Processus	Procédures	Tâches
Dotations / Subventions et impôts locaux	Réception de la notification	Décision / Engagement
	Encaissement	Avant / après émission de titre
	Ordre de recouvrer	Emission
	Prise en charge	visa
	Inventaire	Recensement / intégration comptable / suivi rattachements
Produit des services et de gestion courante, ventes	Etablissement du montant du produit	Engagement / liquidation
	Encaissement de recettes au comptant	Encaissement
	Ordre de recouvrer	Emission
	Prise en charge de l'ordre de recouvrer	visa
	Recouvrement	Amiable / précontentieux / contentieux
	Encaissement	Demande / mise à jour de l'état du passif / Suivi charges à étaler
	Annulation de l'ordre à recouvrer	Décision traitement comptable
	Remise gracieuse	décision / traitement comptable
	Admission en non valeur	Demande / décision / traitement comptable / provision
Impositions affectées	Inventaire	Recensement / intégration comptable / suivi rattachements
		Idem que précédemment
Dotations / Subventions et impôts locaux	Montant transmis par établissement	Engagement / liquidation
	Encaissement	Recette perçue avant émission de titre
	Ordre de recouvrer	Emission
	Prise en charge	visa
	Inventaire	Recensement / intégration comptable / suivi rattachements

Les indicateurs IQCL usités sont le suivi des subventions reçues (A9), la sortie du bilan des subventions amorties (A10), la reprise des subventions (A11), l'utilisation des comptes de débiteurs appropriés (B1), l'utilisation des comptes TVA (B4), le rattachement des produits (C4) et leur régularisation (D12).

CONCLUSION

La cartographie des risques est le support de pilotage des risques. Elle donne une photographie consolidée et régulièrement actualisée des risques potentiels et leur niveau de maîtrise. Elle débouche naturellement sur l'établissement d'un plan d'action pluriannuel pour couvrir ceux détectés.



Le contrôle interne est le levier majeur pour atteindre l'objectif de qualité des comptes définie²⁴ selon les quatre critères suivant ; intelligibilité (compréhension par le lecteur des comptes), la pertinence (utilité de l'information pour les utilisateurs), la comparabilité (capacité de l'information à être comparée dans le temps et l'espace), et la fiabilité (image fidèle de la performance et de la situation financière).

A court terme, l'objectif de qualité comptable peut être poursuivi en collaboration avec le comptable municipal par la réactivation de la convention de service comptable et financier. La mise en œuvre de cette convention peut être prolongée par une démarche de contrôle allégé en partenariat, celle-ci reposant sur une évaluation de la fiabilité des processus afférents.

Dans notre exemple, l'audit ayant permis d'objectiver ses marges de progrès, la collectivité est désormais convaincue de la nécessité de passer, à moyen terme, à une seconde étape tant en termes de performance de gestion que de levier de management interne. Pour ces raisons le conseil municipal a délibéré sur la candidature de la ville à l'expérimentation de la certification des comptes...

²⁴ Normes comptables internationales IPSAS (international public sector accounting standards).