Démystifier le contrôle interne : une formation et des outils pour nos membres

Michèle Boverie
Secrétaire générale adjointe

Les décrets du 18 avril 2013 portant la réforme des grades légaux ont introduit, dans le CDLD, la notion de « contrôle interne » pour les communes, les CPAS et les provinces.

Selon le CDLD et la LO (CDLD, L 1124-4, par. 4 / L.O., art. 45) *« Le directeur général est chargé de la mise sur pied et du suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux.*

Le système de contrôle interne est un ensemble de mesures et de procédures conçues pour assurer une sécurité raisonnable en ce qui concerne :
1° la réalisation des objectifs ;
2° le respect de la législation en vigueur et des procédures ;
3° la disponibilité d'informations fiables sur les finances et la gestion.

Le cadre général du système de contrôle interne est soumis à l'approbation du conseil communal. »
…

Quant au directeur financier, il a lui aussi des obligations spécifiques concernant le contrôle interne.

« Le directeur financier remplit la fonction de conseiller financier et budgétaire de la commune.

Dans le cadre du système de contrôle interne, il est chargé :
1° de l'utilisation efficace et économique des ressources ;
2° de la protection des actifs ;
3° de fournir au directeur général des informations financières fiables. (CDLD, art. L1124-25/ L.O., art. 46.)»

La notion inquiète nombre de municipalistes.

Voilà pourquoi l'UVCW a souhaité, en collaboration avec la Fédération wallonne des Directeurs généraux communaux et la Fédération des Directeurs financiers des Pouvoirs locaux, proposer une formation sur le contrôle interne afin de le « démystifier ».

Soutenu par Belfius et Ethias, nous sommes heureux de proposer deux ateliers spécifiques du cycle « Comité de direction » entièrement consacré au contrôle interne : le premier brosse l'ensemble de la thématique[1] et le second fera un focus sur les processus financiers[2].

Si le contrôle interne est une obligation légale, il est aussi un formidable atout pour la gestion.

QU'EST-CE DONC QUE LE « CONTRÔLE INTERNE » ?

On peut donc très utilement, dès le départ, traduire la notion de « contrôle interne » par la notion de « maîtrise de l'organisation » pour réaliser les missions et les objectifs communaux.

Le « contrôle interne », c'est la maîtrise de la gestion. Ce n'est donc pas un contrôle tatillon qui écrase une organisation.

Avoir la maîtrise de l'organisation, c'est « gérer, maîtriser et traiter les risques » qui pourraient nous empêcher d'atteindre nos objectifs, c'est-à-dire la réalisation de nos missions au service du citoyen : tant nos missions régaliennes et quotidiennes que celles résultant des objectifs stratégiques et opérationnels du Programme de politique générale communal / du Programme stratégique transversal (PST)[3].

Le contrôle interne est un agencement de moyens, de dispositifs, de procédés, en d'autres termes, une manière d'appréhender et de gérer son activité pour mieux la maîtriser : les succès d'un management communal ne doivent pas être imputables au hasard ou à la chance, ils doivent résulter d'une démarche prospective de maîtrise.

A noter que le contrôle interne tel que souhaité par le CDLD vise expressément « le fonctionnement des services communaux ». Ainsi, comme l'outil « Comité de Direction », l'outil « contrôle interne » concerne essentiellement l'administration communale et sa bonne fin. Le « contrôle interne » est l'affaire de tous au sein de l'administration et doit permettre la maîtrise raisonnable des opérations et processus réalisés par l'administration communale.

On ne crée donc pas un « service de contrôle interne » mais on met un système de maîtrise interne en place qui permet de s'assurer de la réalisation des objectifs, du respect de la législation en vigueur et des procédures, de la disponibilité d'informations fiables sur les finances et la gestion.

Et ce système impliquera tous les agents dans l'organisation.

Avoir la maîtrise de l'organisation, c'est « gérer, maîtriser et traiter les risques » qui pourraient empêcher d'atteindre les objectifs de l'institution. C'est faire que cela fonctionne, que ce soit efficace et efficient.

Un auteur exprime assez bien la notion de contrôle interne dans ce qu'elle a de terre à terre, nous rappelant que, comme Monsieur Jourdain, nous faisons du contrôle interne sans le savoir :

« Le mot « interne » donne un éclairage tout particulier à cette volonté de maîtrise. Dans la vie courante, nous utilisons un réveil matin, nous vérifions notre tenue devant un miroir, nous tenons un agenda que nous consultons, nous souscrivons des assurances, nous fermons à clés notre maison, notre voiture ou nos armoires, nous recoupons les informations reçues, nous nous soumettons à des check-up médicaux etc. autant de mesures pour réaliser nos objectifs, être « réglo », protéger notre patrimoine, disposer d'informations fiables. En d'autres mots, nous faisons du contrôle interne, interne en ce sens qu'il relève de mesures que nous :
- *arrêtons nous-mêmes ;*
- *intégrons dans nos modes de vie »*[4].

DES RÉFÉRENTIELS INTERNATIONAUX ET DES EXPÉRIENCES BELGES

Le contrôle interne est largement défini dans des référentiels internationaux dont les plus connus sont : le COSO[5] (lequel vise le secteur privé) et l'INTOSAI[6] (qui vise tous secteurs publics confondus et dans une optique essentiellement financière).

En se basant sur ces deux référentiels, l'UVCW a souhaité tirer les éléments qui permettent de mettre en place un système de maîtrise de la gestion communale, c'est-à-dire un système dit de « contrôle interne ».

[1] L'UVCW a choisi de travailler avec BSB Management Consulting sur ce thème (Madame Brigitte Somers, Administratrice experte consultante).
[2] L'UVCW a choisi de travailler avec BDO sur ce thème (Monsieur Michel Tefnin, Partner).
[3] Lorsqu'il existe dans la commune.
[4] J.M Mottoul, *Le développement du contrôle interne et des activités d'audit interne dans l'administration fédérale*, p. 10.
[5] COSO : Committe of sponsoring organizations of the treadway commission, comité des organisations parrainantes de la Commission Treadway qui regroupe plusieurs organisations comptables et qui a publié, dès 1992, une étude importante consacrée au contrôle interne dans les organismes privés.
[6] INTOSAI : organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Voir les lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, Intosai gov. 9100, 2004. A noter que c'est la Belgique qui a tenu la plume de ces lignes directrices, ce qui permet de repérer dans le texte nombre de principes et d'éléments de notre ordre juridique public belge.

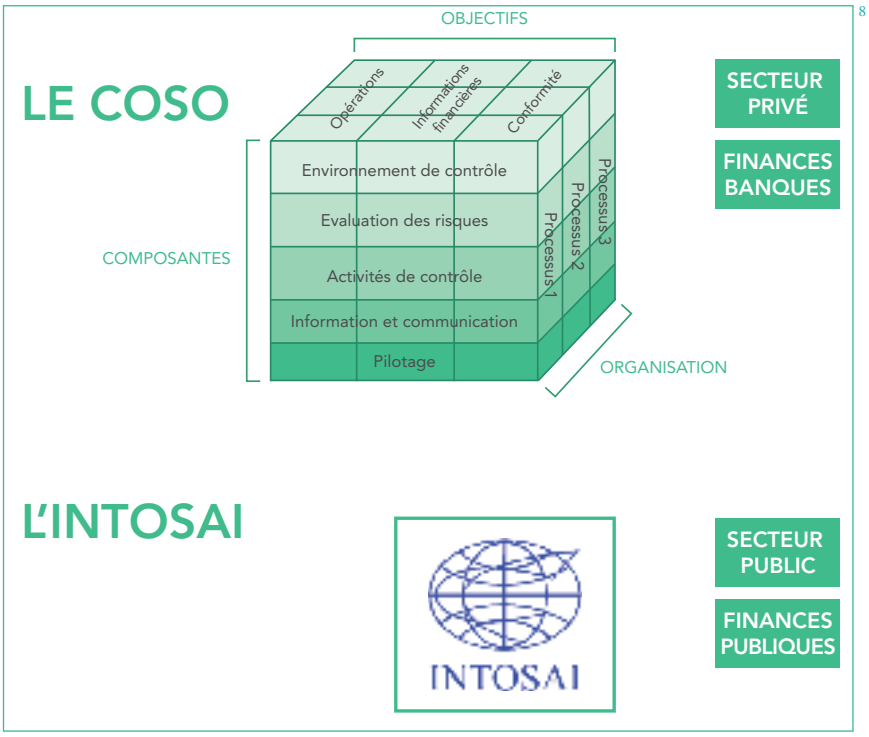
Nous nous inspirons de manière fidèle des normes internationales COSO et INTOSAI tout en réalisant un système propre aux pouvoirs locaux wallons.

Notons qu'en Belgique, la notion n'est pas inconnue puisque tant l'Etat fédéral que la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande ont introduit le controle interne dans leur ordre juridique[7].

LES OBJECTIFS DU CONTRÔLE INTERNE

Les référentiels internationaux donnent 4 objectifs au contrôle interne :

- La réalisation d'un travail efficient pour atteindre les objectifs communaux, c'est-à-dire le service au citoyen et la satisfaction de l'intérêt général via :
  - la réalisation des missions régaliennes d'ordre public (délivrance des permis, prise d'ordonnances et arrêtés de police par exemple) ;
  - la réalisation des missions quotidiennes (développement des politiques communales dans le cadre de l'autonomie communale dans des domaines tels que la cohésion sociale, la culture, le sport, le soutien aux aînés, la jeunesse, le soutien aux associations...) ;
  - la réalisation des missions stratégiques et opérationnelles tirées du Programme de politique générale communale (ex : déclaration de politique communale) ou du PST (programme stratégique transversal, programmation stratégique plus aboutie[9]).
- La préservation des actifs, c'est-à-dire la préservation du patrimoine immobilier (bâtiments, domaine public et privé de la commune) et mobilier (matériel, charroi...) de la commune.
- La disposition d'informations pertinentes de gestion et d'informations pertinentes financières ; quant à ces dernières, le directeur financier a un rôle primordial à jouer.
- Le respect des normes, c'est-à-dire le strict respect de la légalité et également celui des normes internes, des règles de l'art, etc.



[8]

[7] Réforme des ministères fédéraux : A.R. 17 8 2007 imposant le contrôle interne dans les ministères fédéraux et la Défense nationale ; décr. fl. 15.7 2005 imposant le contrôle interne dans les communes flamandes ; ord. brux. 5.3.2009 imposant le contrôle interne dans les communes bruxelloises.
[8] Les schémas sont tirés de la formation dispensée par l'UVCW et BSB Management Consulting « Démystifier le controle interne », cycle « Comité de direction ».
[9] Michèle Boverie, Brigitte Somers, Julie Thomas, « Le PST, guide pratique », collection les essentiels des pouvoirs locaux, Gouvernance et stratégie, UVCW Politéia, 2013.

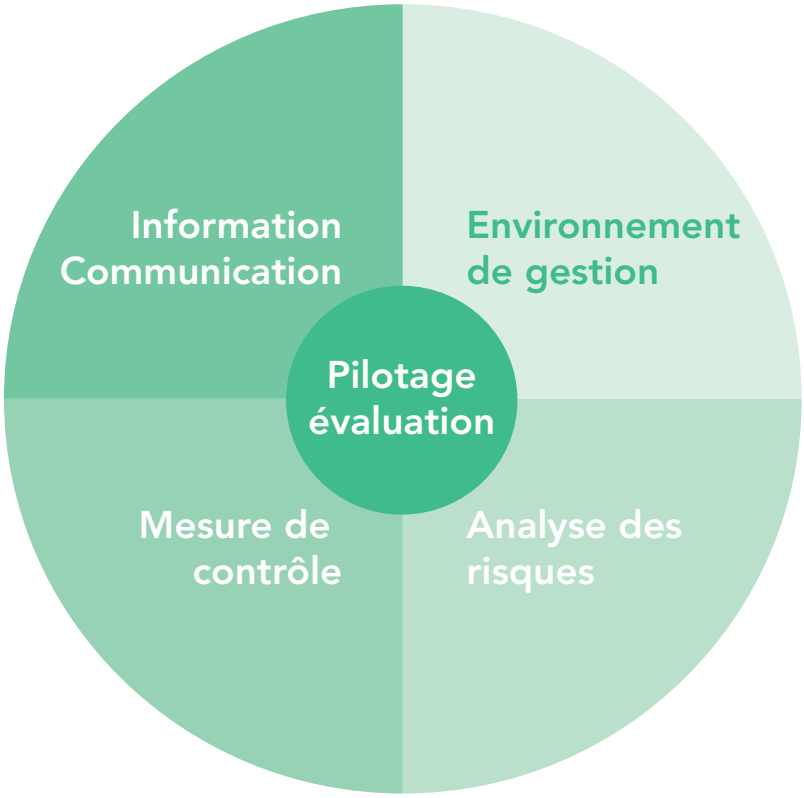
LES 5 COMPOSANTES DU CONTRÔLE INTERNE

Une fois en place, le système s'appuie sur cinq composantes :

- un environnement de travail performant (le management de l'organisation communale)
- une gestion raisonnable des risques
- des mesures de contrôle adaptées pour maîtriser les risques et faire tourner la machine communale
- un système d'information (avoir des informations pertinentes, c'est déjà maîtriser) et de communication (en début de processus, il faudra communiquer sur l'idée nouvelle du contrôle interne lui-même, en diffuser la culture et les différentes directives pour le mettre en place puis pour le faire vivre et l'alimenter)
- un système de monitoring via le Comité de Direction (avec à la clé une communication des incidents et des remèdes qu'on y a apportés) et une évaluation permanente (savoir ajuster là où il le faut et quand il le faudra, la mécanique communale étant vivante et toujours en mouvement). Des échanges réguliers auront lieu avec le collège sur la manière dont le système de contrôle interne s'implémente dans l'administration[10].

Le rapport annuel sur les affaires de la commune qui est présenté une fois l'an au conseil communal contiendra utilement un chapitre sur l'état d'avancement de l'implémentation du contrôle interne et sur son suivi.

Les référentiels internationaux précisent ces 5 éléments comme étant les composants de tout système de contrôle interne.



UNE FORMATION POUR DÉMYSTIFIER LE CONTRÔLE INTERNE

L'UVCW entend aider les villes et communes et paralocaux à se doter des meilleurs outils de gestion.

Nous avons lu la DPR 2014-2019, laquelle met en avant un « accord global » entre la Région et les communes : les communes seront soutenues si elles optimisent leur gestion (p. 102 de la DPR « *Il est évident pour le Gouvernement que l'attention portée aux pouvoirs locaux, notamment dans la préservation maximale des moyens financiers, doit impérativement s'inscrire dans une logique de gestion optimale des ressources aux fins d'accroître la qualité des prestations fournies au citoyen-contribuable* »).

Le système du contrôle interne prend, à cette lecture, un relief particulier.

Voilà pourquoi nous invitons les directeurs généraux à participer à nos ateliers « Comité de direction » consacrés au contrôle interne en compagnie des directeurs financiers et des membres de leur Comité de direction.

[10] On rappellera qu'en vertu de l'article L1124-4 du CDLD, le collège exerce le contrôle sur le directeur général. Le terme « contrôle » a désormais remplacé le terme « autorité ». Le collège exerce le « contrôle » et non plus « l'autorité » sur le directeur général, ce qui signifie que le législateur a voulu amplifier l'indépendance de ce dernier. La formule du CDLD implique une « notion de vérification et non plus d'injonction de la part de l'autorité » (cf. circulaire du 16.12.2013 rel. à la réforme des grades légaux. G. Custers, *Statut et missions des Grades légaux*, Vanden Broele 2014 p. 231). Bref, en ce qui concerne le contrôle interne, le collège peut vérifier le travail du directeur général mais ne peut pas s'y substituer. Dans le cadre du Contrat d'objectifs, les deux parties (collège/directeur général) pourraient également se mettre d'accord sur le périmètre de travail par rapport au contrôle interne.

ATELIER « DÉMYSTIFIER LE CONTRÔLE INTERNE » DANS LE CADRE DU CYCLE « COMITÉ DE DIRECTION »

Afin d'aider les directeurs généraux, les directeurs financiers et les membres de leur comité de direction à mettre en oeuvre les outils de management communal et, le cas échéant, leur programme stratégique transversal (PST), l'UVCW a lancé, en collaboration étroite avec les Fédérations des Grades légaux, un cycle d'ateliers « Comité de Direction ».

Le cycle continue et, grâce à nos partenaires Belfius et Ethias, ses prix diminuent fortement, ce qui le rend davantage abordable pour l'ensemble des communes. L'UVCW est très attentive à cet aspect et remercie grandement ses partenaires sponsors.

A partir de ce mois de novembre, nous lançons notre atelier « démystifier le contrôle interne ».

Pendant une journée, suivez notre méthode pour implémenter graduellement votre système de contrôle interne. Passez d'une conception théorique à une démarche pratique, matinée d'exercices qui vous donneront des outils, trucs et astuces pour faire du contrôle interne un véritable atout de gestion.

Nous serons heureux d'échanger avec vous et de mutualiser les riches enseignements qui ressortiront de ces ateliers.

Pour cette thématique exceptionnelle, l'UVCW a fédéré des compétences reconnues : ainsi, Michèle Boverie, Secrétaire générale adjointe, Alexandre Maitre, Directeur Gouvernance locale, et Brigitte Somers, Experte Consultante chez BSB Management Consulting, ont allié leurs talents et leurs connaissances des villes, communes et paralocaux pour réaliser une formation calibrée et un ouvrage sur le contrôle interne.

Comme pour tous les ateliers du cycle « Comité de direction », soit vous nous invitez en vos infrastructures et nous nous ferons un plaisir de dispenser la formation chez vous pour le prix de 50 euros par personne (groupe de 20 personnes). Que vous nous invitiez pour présenter le contrôle interne à l'ensemble des agents de votre Comité de Direction ou que vous regroupiez autour de vous des collègues de communes limitrophes, c'est avec le même entrain que nous répondrons à votre invitation.

Si vous préférez nous rejoindre à Namur (soit chez Belfius à Bouge, soit à l'UVCW), notre Service Formation se charge de tout et vous viendrez échanger avec vos collègues d'autres communes (groupe de 20 personnes) pour le prix de 75 euros par personne.

Soulignons que, grâce à nos partenaires sponsors, Ethias et Belfius, nous avons pu, en moins d'un an, passer de 75 à 50 euros en formation sur site, dans vos infrastructures (formations « intra ») et de 150 à 75 euros en formation à Namur (formations « inter »).

Consultez notre site internet : http://www.uvcw.be/formations/1277 ou prenez contact avec Stijn Bredo, Responsable du Service Formation de l'UVCW (Stijn Bredo : Tél : 081 24 06 38 - Fax : 081 24 06 93 stijn.bredo@uvcw.be), Service sans lequel ces formations ne verraient pas le jour.

Rejoignez les quelque 1000 participants qui, entre octobre 2013 et ce jour, ont suivi le cycle « CO-DIR ». Nous les remercions de leur confiance et nous réjouissons de vous accueillir.

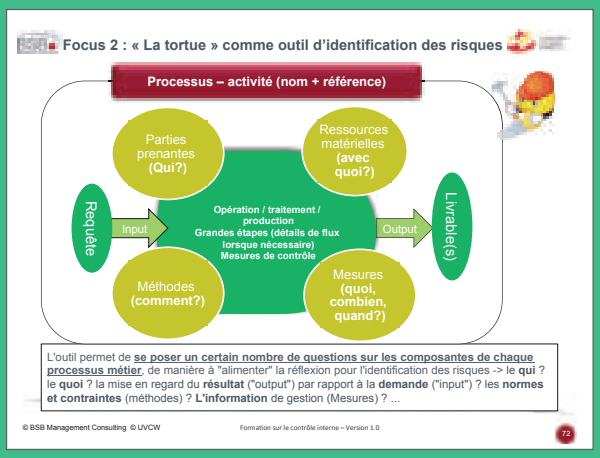
DES OUTILS, TOUJOURS DES OUTILS : TELLE EST NOTRE PHILOSOPHIE

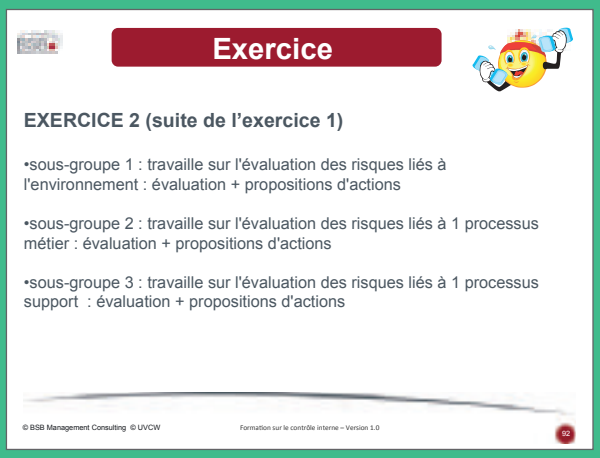
L'UVCW se veut la plus pragmatique possible pour aider ses membres.
Nous mettons ainsi à leur disposition pour comprendre le contrôle interne :

- Un **ouvrage** « Le contrôle interne », écrit par Alexandre Maitre, Directeur Gouvernance locale à l'UVCW, aux éditions UVCW/Politeia (les indispensables des Pouvoirs locaux, Gouvernance et stratégie), 2015

- Un **canevas** de « cadre général d'un système de contrôle interne », rédigé par Michèle Boverie, Secrétaire générale adjointe UVCW, et disponible dans le cadre de la formation « démystifier le contrôle interne »

- **Des outils pour analyser et maîtriser vos risques et pour implémenter effectivement et graduellement votre système de contrôle interne**, conçus par Brigitte Somers, Consultante experte et Administratrice chez BSB Management Consulting en collaboration avec l'UVCW et disponible dans le cadre de la formation « démystifier le contrôle interne ».





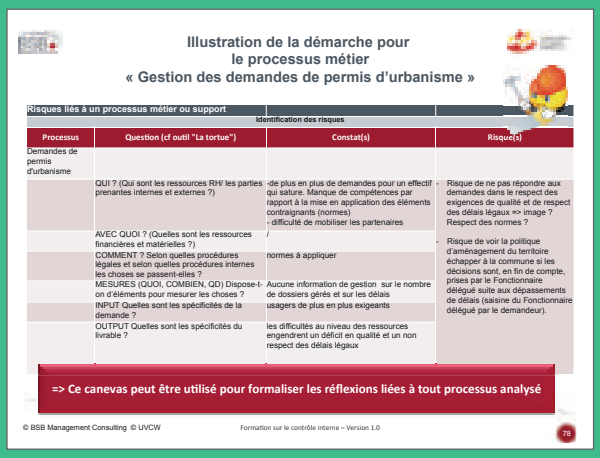


Illustration de la démarche pour le processus métier « Gestion des demandes de permis d'urbanisme »

Risques liés à un processus métier ou support			
Identification des risques			
Processus	Question (cf outil "La tortue")	Constat(s)	Risque(s)
Demandes de permis d'urbanisme			
	QUI ? (Qui sont les ressources RH/ les parties prenantes internes et externes ?)	-de plus en plus de demandes pour un effectif qui sature. Manque de compétences par rapport à la mise en application des éléments contraignants (normes) - difficulté de mobiliser les partenaires	- Risque de ne pas répondre aux demandes dans le respect des exigences de qualité et de respect des délais légaux => image ? Respect des normes ?
	AVEC QUOI ? (Quelles sont les ressources financières et matérielles ?)	/	- Risque de voir la politique d'aménagement du territoire échapper à la commune si les décisions sont, en fin de compte, prises par le Fonctionnaire délégué suite aux dépassements de délais (saisine du Fonctionnaire délégué par le demandeur).
	COMMENT ? Selon quelles procédures légales et selon quelles procédures internes les choses se passent-elles ?	normes à appliquer	
	MESURES (QUOI, COMBIEN, QD) Dispose-t-on d'éléments pour mesurer les choses ?	Aucune information de gestion sur le nombre de dossiers gérés et sur les délais	
	INPUT Quelles sont les spécificités de la demande ?	usagers de plus en plus exigeants	
	OUTPUT Quelles sont les spécificités du livrable ?	les difficultés au niveau des ressources engendrent un déficit en qualité et un non respect des délais légaux	

=> Ce canevas peut être utilisé pour formaliser les réflexions liées à tout processus analysé

© BSB Management Consulting © UVCW
Formation sur le contrôle interne – Version 1.0
78