



Examen national d'aptitude
pour l'accès à l'emploi de secrétaire général de chambres de métiers et de l'artisanat

Session 2020

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ N°2

Mercredi 16 septembre
09h30 - 12h30
Durée : trois heures ; coefficient 3

Article 9 – Annexe III du statut du personnel des Chambres de métiers et de l'artisanat :
(Avis CPN 52 du 4 juillet 2018 - au JORF 13 septembre 2018) Epreuve 2: une note de synthèse
ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier soulevant un
problème d'organisation ou de gestion rencontré par un établissement public ou une collectivité
territoriale (durée: trois heures; coefficient 3).

Sujet

A l'aide du dossier ci-joint, vous rédigerez une note de synthèse portant sur le management des
risques dans un établissement public ou une collectivité territoriale.

Liste des documents

Dossier de 7 documents, 16 pages :

Document 1 : « Mettre en place une gestion des risques dans les collectivités », par Frédéric Gaydre, article paru dans Techni.Cités, n° 263 du 8 février 2014.

Page 1

Document 2 : « Audit interne – un outil de sécurisation utile pour maîtriser ses finances », par Fabienne Proux, article paru dans la Gazette des Communes, des Départements, des Régions du 30 juin 2014 .

Page 3

Document 3 : « Le juriste territorial est-il devenu un manager des risques ? », par Samuel Dyens, article paru dans la Revue Lamy des Collectivités Territoriales, n° 93 de septembre 2013.

Page 5

Document 4 : « Emprunts « toxiques » ou jugés à risque : doit-on provisionner ? », article paru dans la Lettre des Finances Locales n° 302 du 8 novembre 2013.

Page 7

Document 5 : « Risque pénal : prévenir pour sécuriser au maximum », extrait du dossier réalisé par Bénédicte Rallu, paru dans la Gazette des Communes, des Départements, des Régions du 23 juin 2014.

Page 8

Document 6 : « Retour sur la « mise en risque » des collectivités territoriales (partie 2/2) », par Pascal Cadieu, extrait de l'article paru dans la Revue Lamy des Collectivités territoriales n° 86 de janvier 2013.

Page 12

Document 7 : Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration paru au Journal officiel du 30 juin 2011.

Page 16

INGÉNIERIE

Une enquête auprès des départements, régions et des grandes villes et intercommunalités a récemment été réalisée sur la prise en compte de la gestion des risques. L'analyse des réponses permet de dresser un panorama précis des enjeux mais aussi des organisations et des méthodes à déployer pour gérer efficacement la multiplicité des risques afférant à la gestion de services publics.

L'ESSENTIEL

- La gestion de compétences de plus en plus larges et techniques demande aux collectivités de connaître les risques auxquels elles sont exposées.
- Il s'agit d'identifier les outils et méthodes susceptibles de les prévenir et de les gérer lorsqu'ils apparaissent.
- Une méthode propose de les classer en 33 risques principaux et 6 familles. Elle implique de réaliser une cartographie et de travailler en mode projet et en transversalité.

RISQUES

Par Frédéric Gaydre
Attaché principal

Mettre en place une gestion des risques dans les collectivités

Une enquête a été réalisée par un cabinet conseil en partenariat avec l'association des directeurs généraux des grandes collectivités et l'association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise. Tous les départements et toutes les régions ainsi que les quatre-vingts plus grandes villes et intercommunalités de France ont été interrogés. Un tiers du panel a bien voulu répondre. Il en ressort tout d'abord que trente-trois risques importants sont recensés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Les deux tiers des collectivités interrogées estiment être exposés à un ou plusieurs risques et 40 % estiment même être exposés à un risque fort pour plus d'un tiers de ces risques.

Une multitude de risques à la mesure de la diversité des missions de service public

Les trente-trois risques sont répartis en six familles, risques stratégiques, de gouvernance ou d'image, risques financiers, risques humains, risques opérationnels, risques exogènes et enfin, risques juridiques et réglementaires. Pour chaque risque, il a été demandé aux collectivités d'évaluer leur degré d'exposition en attribuant une note de 1 à 4 et d'apprécier leurs marges de progression en matière d'anticipation de ces risques. Sur la base de ces réponses, une matrice a pu être réalisée permettant de graduer les priorités. Un graphique permet de préciser le niveau d'exposition et le niveau de préparation des collectivités pour chacun des trente-trois risques. De même, selon les collectivités, les

risques jugés prioritaires ne sont pas les mêmes.

Une organisation spécifique à mettre en place

Un tiers des collectivités environ estiment avoir des efforts à faire et avouent avoir une marge de progrès dans l'organisation de la gestion de leurs risques. Seules 8 % pensent que la culture du risque est suffisamment diffusée dans la collectivité (16 % pour les communes). Par ailleurs, la plupart des collectivités (77 %) considèrent que la gestion du risque est inégalement appréhendée selon les différentes thématiques concernées. Seulement 26 % des collectivités ayant répondu à cette enquête ont institué un service ou une cellule spécialisée. De la même manière, généralement, des dispositifs précis de prévention et de gestion des risques ont été mis en place spécifiquement dans les domaines suivants : sécurité au travail (95 % des collectivités), achats et commande publique (77 %), systèmes informatiques et systèmes comptables et financiers (74 et 71 %), sécurité des biens (51 %). En revanche, les thématiques relatives à la gestion de projet, à la qualité et la continuité de la gestion des services et à l'environnement semblent être moins couvertes par des dispositifs de prévention et de gestion des risques.

En tout état de cause, les collectivités qui s'estiment suffisamment armées ont à 80 % mis en place une démarche de cartographie des risques qui semble constituer un préalable indispensable pour en assurer la maîtrise. Celles qui ont déjà engagé ce travail ont tout naturellement mis en place une couverture des risques les plus impactant et élaboré des

Appréhender la gestion globale des risques par le contrôle interne

Dans les grandes collectivités, le contrôle interne est souvent rattaché au directeur général des services (49 %), à la direction financière (22 %) ou à d'autres services (inspection générale, audit interne...). Il a pour objet de formaliser l'ensemble des procédures et processus mis en œuvre par la collectivité pour s'assurer d'une gestion efficace et efficiente de ses activités. Ce contrôle interne vise également à s'assurer que les procédures prévues sont effectivement appliquées. 63 % des collectivités interrogées ont créé ou sont en train de mettre en place un contrôle interne et trois quarts des collectivités qui ne se sont pas encore lancées dans la démarche ont en projet de le faire à court terme.

plans d'action. Les collectivités qui n'ont pas encore débuté ce travail de cartographie ont l'intention de le faire tout prochainement.

Dans ces démarches de gestion des risques, il apparaît que les directions générales, direction générale des services (DGS) ou directions générales adjointes (DGA) jouent un rôle crucial. Ainsi, 62 % des personnes ayant répondu à l'enquête sont positionnées sur des emplois fonctionnels. De même dans 92 % des collectivités, le DGS fixe les objectifs en matière de gestion des risques dans trois quarts des cas et demande à avoir un retour d'informations sous forme de reporting dans 54 % des collectivités qui ont répondu à cette enquête. Le DGS ou ses adjoints doivent accompagner les services ou cellules mises en place.

Les apports de la démarche

Au-delà de la cartographie des fragilités de l'organisation, de la possibilité de les minorer en anticipant un certain nombre de mesures, la démarche de gestion des risques permet un travail en transversalité entre toutes les directions de la collectivité. De la même manière, cette démarche constitue souvent les prémisses à la mise en place d'un véritable

contrôle interne permettant d'accroître l'efficacité et la performance des services de la collectivité. En effet, cette démarche de gestion des risques vient compléter, amplifier et approfondir les autres démarches lancées par les collectivités en matière de contrôle interne (63 %), d'audit interne (64 %) ou de contrôle de gestion (82 %).

Pour autant, il convient d'être vigilant et attentif aux difficultés susceptibles de surgir dans la mise en œuvre d'une telle démarche. En premier lieu il peut apparaître difficile de mobiliser des ressources humaines nombreuses, issues de différentes directions, de niveaux hiérarchiques différents dans une démarche projet nécessairement complexe avec de très nombreux interlocuteurs n'ayant pas tous le même niveau d'expertise ni les mêmes attentes, ni les mêmes motivations. Par ailleurs, bien souvent, cette démarche qui peut être consommatrice de temps et d'énergie vient s'ajouter à des plans de charge parfois déjà importants, ce qui peut ne pas faciliter la coopération pourtant indispensable entre tous les services internes de la collectivité. Enfin, l'absence de référentiel, de méthodologie construite et partagée ne permet pas de mener à bien ces démarches dans de bonnes conditions. ■

QU'EST-CE QUE C'EST ?

- **Contrôle de gestion** : il permet de piloter l'activité des services et d'évaluer l'efficacité, l'efficacé, les synergies et la productivité d'une organisation.
- **Audit interne** : il donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et vise à améliorer son efficacité, en évaluant méthodiquement les processus de management des risques et de contrôle.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Baromètre de la gestion globale des risques au sein des collectivités : www.arengi.fr
- La gestion des risques et le contrôle interne dans les collectivités territoriales : www.cgi.fr
- Le baromètre 2013 du risk manager : www.amrae.fr
- Gestion des risques – recueil bibliographique de l'ENA : www.ena.fr

Risques ressortant comme prioritaires par collectivités

Toutes collectivités comme source de l'indicateur de toutes les collectivités	Région	Département	Communes et ERG
Accident du travail et maladie professionnelle	Échec, retard ou surcoût d'un projet (travaux ou aménagement)	Défaillance du système d'information	Absentéisme
Défaillance d'un satellite	Échec d'un chantier interne de modernisation ou de réforme	Accident du travail et maladie professionnelle	Accident du travail et maladie professionnelle
Échec d'un chantier interne de modernisation ou de réforme	Défaillance d'un satellite	Défaillance d'un satellite	Accident majeur sur un établissement
Absentéisme	Absentéisme	Échec d'un chantier interne de modernisation ou de réforme	Échec d'un chantier interne de modernisation ou de réforme
Défaillance du système d'information	Perte, vol ou diffusion d'informations sensibles	Tensions sur catégories de personnes/compétences critiques	Occupation illicite de l'espace public/immeubles de la collectivité
Tensions sur catégories de personnes/compétences critiques	Accident du travail et maladie professionnelle	Échec, retard ou surcoût d'un projet (travaux ou aménagement)	Échec, retard ou surcoût d'un projet (travaux ou aménagement)
Accident majeur sur un établissement	Mutation institutionnelle ou technologique mal anticipée	Mutation institutionnelle ou technologique mal anticipée	Tensions sur catégories de personnes/compétences critiques
Fraude interne ou externe	Accident majeur impliquant un usager du service public	Crise médiatique/dénigrement des élus ou de la collectivité	Crise médiatique/dénigrement des élus ou de la collectivité
Échec, retard ou surcoût d'un projet (travaux ou aménagement)	Erreur, délai dans l'attribution d'une aide financière	Fraude interne ou externe	Défaillance d'un satellite
Mutation institutionnelle ou technologique mal anticipée	Accident majeur sur un établissement	Accident majeur sur un établissement	Non-respect de la réglementation, irrégularité des actes juridiques

▲ Ce tableau a permis de voir quelle est la priorisation du risque par type de collectivité, les risques étant classés par ordre d'importance. Elle a été déterminée grâce à un traitement statistique en combinant le degré d'exposition aux risques avec le degré de préparation des collectivités. Plus d'informations sur <http://www.arengi.fr/barometre-gestion-globale-des-risques>.

Audit interne

Un outil de sécurisation utile pour maîtriser ses finances

Les grandes collectivités locales utilisent l'audit interne pour réduire leur exposition à tout type de risques. Celui-ci peut aussi constituer un moyen efficace d'évaluation des politiques publiques et donc du bon usage des deniers publics.

Si l'audit interne n'a pas pour vocation exclusive d'optimiser la ressource, il y contribue par une analyse fine et exhaustive des processus et une meilleure maîtrise des risques, mais également par l'évaluation des politiques publiques. «L'intérêt d'une mission d'audit est de disposer de recommandations pertinentes, faites de manière indépendante par des auditeurs sur un sujet donné, et que celles-ci soient suivies d'actions concrètes, validées au plus haut niveau, lesquelles améliorent le fonctionnement de la structure auditée», résume Michel Reverdy, directeur de l'audit interne à la ville et à la communauté urbaine de Strasbourg (CUS, 28 communes, 473200 hab.).

Repérer les dysfonctionnements

En 2011, à la suite des observations sévères de la chambre régionale des comptes (CRC) sur les finances de la ville de Strasbourg et de la CUS, celles-ci ont créé une direction de l'audit interne unique. Au cours des huit contrôles réalisés en 2012 et 2013, la CRC pointait, notamment, le non-respect des règles de rattachement à l'exercice concerné ou l'absence d'un état d'actif à jour. «Le dispositif d'audit doit palier le manque de formalisation des processus de la CUS, en passant au peigne fin l'organisation en place afin d'en identifier les dysfonctionnements, leurs causes et de proposer les recommandations», indique Michel Reverdy. A l'instar de la CUS, le conseil général de la Seine-Saint-Denis, en 2009, et la communauté urbaine de Bordeaux

Ce que dit la loi

Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration dispose que, «dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques, est mis en œuvre». Aucune obligation ne s'impose en revanche aux collectivités locales du fait du principe de leur libre administration. Mais la démarche tend malgré tout à se développer. Pour la première fois en 2014, le Centre national de la fonction publique territoriale propose un parcours de formation sur l'audit interne et la cartographie des risques.

(CUB, 28 communes, 727300 hab.), dès 2001, se sont dotés d'une direction de l'audit interne. «La communauté urbaine a instauré la culture de l'audit et du contrôle internes pour s'assurer du bon usage des deniers publics», assure Carine Vigna-Lobia, inspectrice à la CUB.

Une aide à la décision

Intégré depuis 2005 à l'inspection générale placée sous l'autorité du président, l'audit interne à la CUB compte cinq auditeurs qui interviennent soit à la demande du président, soit sur proposition de la direction générale des services ou des directions générales qui ont identifié un risque. Perçue au départ comme une contrainte, la démarche est désormais considérée, tant par les élus que par les agents, comme un outil de bonne gestion et d'aide à la décision. Par exemple, l'audit du service de l'assainissement faisant l'objet d'une délégation de service public dans un affermage a permis d'avoir une vision budgétaire consolidée de son coût. «Cette vision globale devient indispensable pour identifier des marges de manœuvre et disposer des éléments permettant de faire les bons choix pour les prochains modes de gestion», poursuit Carine Vigna-Lobia. D'ailleurs, à terme, la CUB prévoit de reprendre en régie l'assainissement.

La démarche consiste à établir, chaque année, une cartographie des risques listant les enjeux qui légitimeraient un audit. «La cartographie permet à l'inspection générale de se saisir des points

30

grandes collectivités territoriales ont mis en place des directions d'audit interne, dont 15 départements, 5 régions et 10 grandes agglomérations.

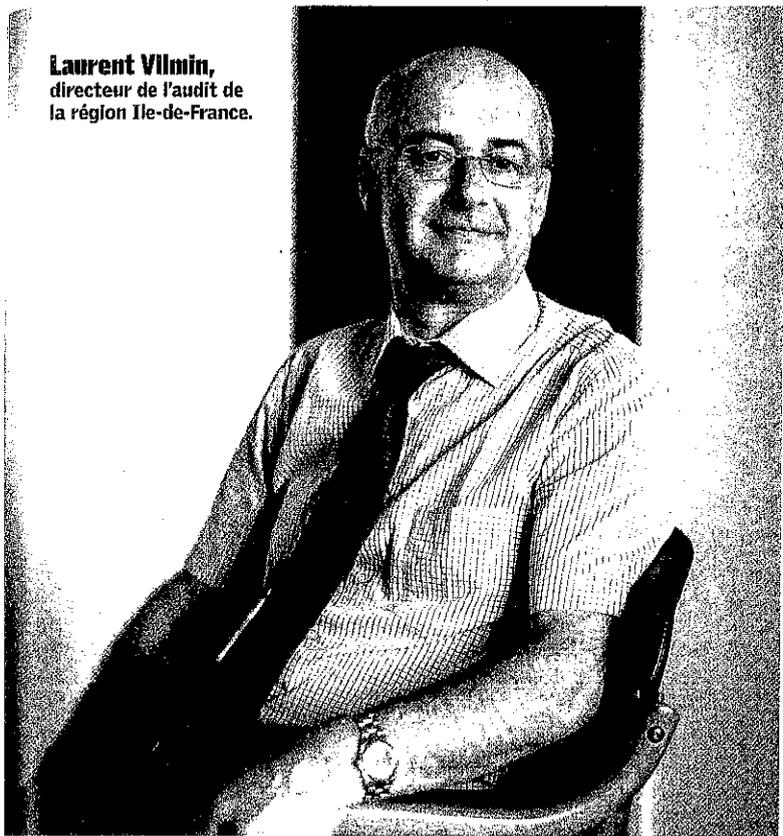
Source: estimation non exhaustive de la Conférence des inspecteurs et des auditeurs territoriaux.

repérés comme sujets à difficultés», explique Franck Massin, président de la Conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux.

«La détection de la fraude fait partie des points de contrôle quel que soit le thème audité: la paie, les remboursements de frais de déplacement, les marchés publics, le recrutement de vacataires, l'attribution de subventions, etc.» indique Yannis Wendling, directeur de l'audit interne du conseil général de la Seine-Saint-Denis, soulignant que, «depuis la mise en place de l'audit interne dans la collectivité, la fraude n'est plus un mot tabou» (lire p. 39).

Aussi utile soit cet outil, seules des collectivités d'une certaine taille peuvent financer une direction de l'audit interne. Toutefois, «de plus en plus de petites y réfléchissent et la mutualisation peut répondre à leurs besoins», préconise Franck Massin. Une option d'autant plus souhaitable que, selon ce dernier, «les chambres régionales des comptes demandent systématiquement les rapports d'inspection». *Fabienne Proux*

Laurent Vilmin,
directeur de l'audit de
la région Ile-de-France.



V. VINCENTO/HANS LUDAS.COM

Ile-de-France • 11,85 millions d'hab.

Les bénéficiaires de subvention suivis de près

Depuis 1990, la région Ile-de-France dispose d'un service interne d'audit externe. Rattaché à la direction des finances, ce service de sept experts-comptables et généralistes de l'audit est chargé d'auditer exclusivement les organismes subventionnés, pour la plupart privés. « Une collectivité accordant 20 000 subventions par an à 8 000 organismes par le biais de 800 dispositifs d'action différents, soit un montant de 2 milliards d'euros (45 % de son budget), se doit d'en contrôler le bon usage », fait valoir Laurent Vilmin, directeur de l'audit à la région. Ce dispositif de contrôle peut aller jusqu'à l'action en justice si la mauvaise utilisation des fonds est avérée. « Sans l'audit, les fraudes peuvent difficilement être détectées », indique Laurent Vilmin. La collectivité

peut simplement émettre un titre de recettes dont le montant peut varier de quelques milliers d'euros à plusieurs dizaines de millions. « L'audit sert aussi à améliorer les procédures internes de la région si nous constatons des négligences dans les services, sur la rédaction d'une convention par exemple, poursuit le directeur. Il joue également un rôle dissuasif. » Au final, en scrutant les conditions d'attribution des subventions, la santé du bénéficiaire et l'usage qu'il en fait, l'audit permet de diagnostiquer si la subvention est excessive ou pas.

CONTACT
Laurent Vilmin, tél.: 01.53.85.52.35.

À RETENIR

La collectivité optimise ses ressources par une analyse fine des subventions.

F. CALDAPEDIA

Seine-Saint-Denis • 1,52 million d'hab.

Professionaliser la gestion pour maintenir les actions

Le conseil général de la Seine-Saint-Denis, présidé par Stéphane Troussel, a mis en place en 2009 l'audit interne qui concourt à « professionnaliser les fonctions de pilotage et de gestion » afin « d'assurer la réussite des actions du département dans un environnement budgétaire contraint et incertain ». « Le rôle de l'audit interne est de détecter où se trouvent les risques », précise Yannis Wendling, directeur de l'audit interne du département et président du groupe professionnel « collectivités territoriales » à l'Ifaci (*). « L'audit prend toujours en compte l'impact budgétaire, mais pas seulement, on s'intéresse aussi à la conformité juridique et à la fiabilité des informations. » Parmi les audits réalisés, celui sur les vacataires a porté sur le recrutement et

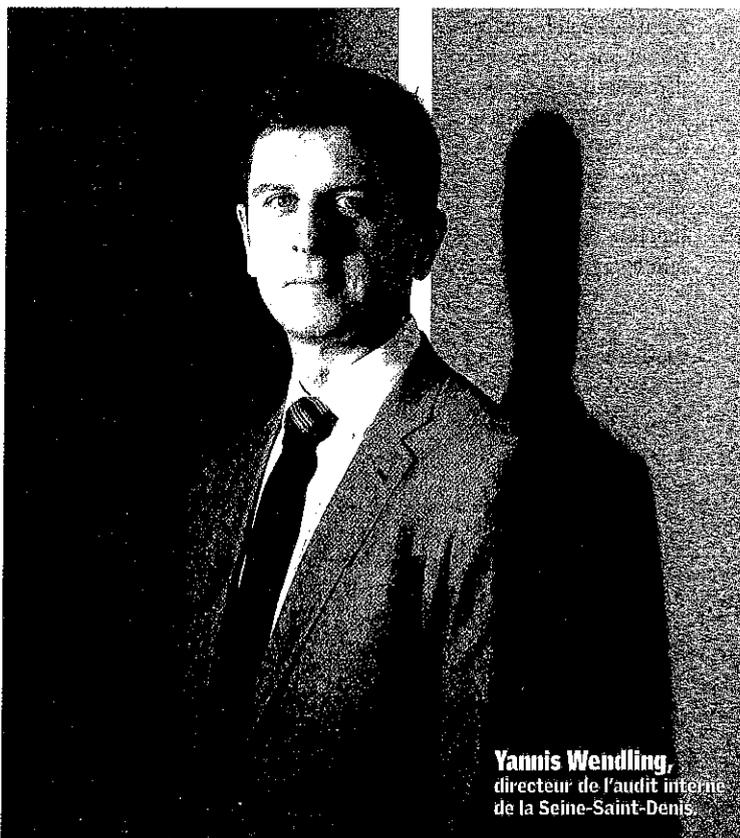
les outils de gestion budgétaire. « La direction générale travaille depuis à la maîtrise de ce budget et a réalisé des économies », poursuit-il. Quant à celui sur les structures d'hébergement sociales, il a permis de souligner des écarts de tarif jusqu'à 30 % entre les établissements, conduisant les directions sociales à refondre en 2013 leurs processus de tarification et de suivi des établissements pour adapter les financements aux ressources de chacun d'entre eux.

(*) Institut français de l'audit et du contrôle interne.

CONTACT
Yannis Wendling, tél.: 01.43.93.97.10.

À RETENIR

L'audit interne permet de détecter les risques pour que les directions ajustent leurs actions.



Yannis Wendling,
directeur de l'audit interne
de la Seine-Saint-Denis.



Par Samuel DYENS

Directeur Général Adjoint, Conseil Général
du Gard
Président de l'Association Nationale des
Juristes Territoriaux

→ RLCT 2518



Association Nationale
des Juristes Territoriaux

Le juriste territorial est-il devenu un manager des risques ?

Le rôle du juriste territorial évolue. En permanence. De simple producteur de « consommables juridiques », il constitue de plus en plus un vecteur d'aide à la décision stratégique au sein de sa collectivité. La fonction juridique tend ainsi à devenir une activité fonctionnelle à part entière, au même titre que la fonction Finances ou la fonction RH. L'Association Nationale des Juristes Territoriaux (ANJT), en partenariat avec la *Revue Lamy Collectivités Territoriales*, abordera régulièrement, dans le cadre d'une chronique, les problématiques ou préoccupations connues par le juriste territorial sous un angle différent. Celui consistant à l'envisager non pas seulement comme un technicien, expert du droit, mais comme un agent s'intégrant dans une organisation territoriale propre et évoluant dans un environnement complexe. Un juriste opérationnel. Pour la première chronique, il est apparu évident de s'interroger sur le rôle du juriste territorial aujourd'hui. Ou tout du moins, le rôle qui devrait être en partie le sien. Un manager des risques juridiques.

De *prima facie* étonnante, saugrenue voire désarmante pour beaucoup de collègues, la question de savoir si le juriste territorial est devenu un manager des risques mérite d'être posée. Tout en tenant compte, bien évidemment, de la diversité des situations institutionnelles.

Alors que la fonction juridique n'est pas ou très peu identifiée dans de nombreuses structures, qu'elle se limite parfois à n'être qu'un pré-contrôle de légalité tardif et inefficace, et que le juriste jouit encore de cette image valorisante de « l'empêcheur d'agir en paix », s'interroger sur cette évolution de la fonction du juriste est une préoccupation commune à l'ensemble des administrations. Ainsi, certaines directions prestigieuses réfléchissent ouvertement au point de savoir si la fonction juridique dans l'Administration ne consiste pas aujourd'hui, d'abord et avant tout, à gérer les risques juridiques⁽¹⁾.

1 - Une nécessité

La nécessité de manager les risques est d'abord technique, ne serait-ce qu'en raison de la prolifération, de l'accumulation et de la faible qualité des normes juridiques applicables à la sphère territoriale. La lancinante question de la simplification des normes en est le symbole (RLCT 2011/71, Dossier spécial, La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales).

Elle est aussi politique, voire même démocratique. La perception de l'abus par le citoyen, lorsqu'il est le fait d'une autorité élue ou d'un fonctionnaire, est toujours exacerbée. Et le contexte actuel n'incite pas à relativiser ce sentiment... Gérer le risque en l'anticipant et en le prévenant est un impératif.

Elle est enfin managériale. Et c'est peut être dans cette acception que la question étonne le plus. Il s'agit ici non seulement de réfléchir au positionnement de la fonction juridique dans l'organigramme de la collectivité mais aussi dans son processus décisionnel, tant politique qu'administratif.

2 - Une finalité

La finalité clairement revendiquée est de considérer le juriste territorial tel un manager des risques. Pour cela, sa fonction ne doit pas être réduite à une simple activité de production de « consommables juridiques » dans laquelle élus et services se contenteraient

(1) Quel avenir pour les directions des affaires juridiques ?, Actes du colloque du dixième anniversaire de la direction des affaires juridiques de Bercy, 11 février 2009, document consultable sur www.economie.gouv.fr, rubrique « Publications ».

d'user d'un droit de tirage sur le service juridique. Sans que ce dernier ne soit clairement associé aux projets et actes sur lesquels on lui demande pourtant de se prononcer avec rapidité, expertise et précision⁽²⁾.

Pour cela, la fonction de juriste territorial doit être présentée dans sa dimension stratégique, et pas seulement productrice. Non plus comme censeur, mais comme contributeur à la confection des politiques et décisions publiques, en étant associé dès le début au processus décisionnel⁽³⁾, et en accompagnant le projet dans chacune de ses phases-clés de réalisation.

Pour autant, cette évolution ne se décrète pas. Pour être légitime, il faut que la fonction juridique apporte une réelle plus-value dans la conduite des projets.

3 – Une démarche

Sans tomber dans la facilité consistant à dire que, tel Monsieur Jourdain, le juriste territorial manage le risque sans le savoir, force est de constater que certaines activités-types du juriste peuvent parfaitement alimenter une démarche de gestion des risques. Il « suffit » de relire ces activités au prisme du management des risques. Trois exemples illustrent cette méthode.

D'une part, dans son activité de conseil et d'accompagnement, le juriste ne doit pas seulement se limiter à présenter les différentes voies de droit possibles. Il doit aussi aider à la prise de décision, quant à l'outil juridique le plus adapté au projet par exemple, en indiquant celui qui est jugé *a priori* le moins risqué⁽⁴⁾, ou celui dont le rapport risques encourus/bénéfices attendus est le plus favo-

rable, sans entrer dans une appréciation en opportunité qui ne lui appartient pas.

Manager les risques consiste d'autre part à connaître les risques pour pouvoir les gérer. Toutes les collectivités territoriales ne peuvent se doter d'une cartographie des risques, réalisée par un prestataire externe. Mais rien n'interdit de disposer d'un outil de connaissance des risques, en traitant les informations que le juriste collecte au quotidien, dans cette perspective. Par exemple, le contrôle interne préalable des actes contribue, outre la sécurisation à court terme, à délimiter les zones à risques de la collectivité. Par la récurrence, par exemple, des observations sur telle problématique ou tel type d'acte, invitant le juriste à les traiter prioritairement.

Enfin, la gestion des contentieux est une activité propice à notre démarche, et pas seulement parce qu'elle consiste à gérer un risque avéré ! Le juriste peut en effet identifier une zone de fragilité qui ne se limite peut être pas au seul cas d'espèce. Il doit alors tirer les enseignements juridiques, procéduraux, organisationnels, voire managériaux du contentieux, afin de se prémunir d'un nouvel échec pour les mêmes causes⁽⁵⁾.

Plaidoyer *pro domo* ? Idéal impossible à atteindre ? Peut-être⁽⁶⁾. Mais en toute hypothèse, s'interroger sur la mutation du juriste territorial en manager des risques juridiques conduit, implicitement mais nécessairement, à poser la question de la place de la fonction juridique⁽⁷⁾ dans la collectivité. Et c'est en y répondant que le juriste territorial pourra pleinement jouer son rôle de réducteur d'incertitudes. ■

- (2) Avec comme conséquence fréquente, la généralité de l'analyse, sa faible opérationnalité corrélatrice et la démonstration évidente pour les opérationnels que les juristes ne savent faire que de la théorie.
- (3) En répondant par exemple à la question : quel est le meilleur outil ou la meilleure solution juridique pour répondre aux besoins de la collectivité ?
- (4) Partant du principe que le « risque zéro » n'existe pas, et qu'un certain degré d'incertitude, donc de risque, affecte tout projet d'intérêt général, ne serait-ce que par la versatilité des administrés !

(5) Imaginons l'hypothèse dans laquelle un acte a été censuré par le juge, au motif que son auteur ne disposait pas d'une délégation de signature valable. Modifier le seul arrêté de délégation querellé peut ne pas suffire. Réinvestir l'ensemble des délégations pour vérifier leur pertinence au regard des principes édictés par la décision du juge peut se révéler être la véritable réponse à apporter.

(6) En ayant à l'esprit que la fonction juridique en entreprise est là pour nous montrer qu'une telle évolution est possible.

(7) De la fonction juridique dans son ensemble, c'est-à-dire la prise en compte de la contrainte juridique par toute l'organisation, et pas seulement du service juridique *stricto sensu*.

E M P R U N T S

EMPRUNTS "TOXIQUES" OU JUGÉS À RISQUE : DOIT-ON PROVISIONNER ?

Les collectivités locales détentrices d'emprunts toxiques doivent-elles constituer des provisions pour risques ? Si la réponse à cette interrogation plus que légitime n'a fait l'objet d'aucune instruction officielle opposable aux collectivités, la DGFIP (Direction générale des finances publiques) a publié le 15 juillet 2013, à la suite de l'avis du CNOCP (Conseil de normalisation des comptes publics), un "Guide pratique du provisionnement des emprunts à risques".

Ce guide indique que « le caractère obligatoire du provisionnement devrait être mis en œuvre en 2014 » pour l'ensemble des collectivités. Dans l'attente de textes réglementaires, le guide a pour vocation de donner aux collectivités le mode de comptabilisation de ces provisions et les écritures comptables à passer.

Inciter les collectivités à faire preuve de transparence

Plus que de sécuriser les dits emprunts, la démarche de la DGFIP a pour objet de définir une méthode de provisionnement répondant concomitamment aux obligations de représentation fidèle des comptes et d'équilibre financier des communes, des EPCI, des autres établissements publics et des collectivités. En effet, la provision ne facilite en rien la capacité à payer les échéances futures. L'option retenue, qui consiste à ne pas inscrire budgétairement les provisions, a pour avantage de ne pas engendrer des dépenses supplémentaires. Elle vise uniquement à estimer pour les emprunts les plus exposés quelle pourrait être la dégradation potentielle des échéances d'intérêt.

Un texte avant les municipales relancerait inopportunément le débat politique

Si les textes devaient être publiés avant les élections municipales, les maires devraient estimer le montant des risques, mais aussi faire prendre une délibération à leur assemblée calculant le montant des risques et prévoyant les provisions pour y faire face. (NDLR : tous ceux qui ont été confrontés aux observations des chambres régionales des Comptes (CRC) ou qui ont consulté les rapports des différentes CRC ont pu mesurer la divergence des approches entre les juridictions financières, dont il faut bien reconnaître qu'elles n'avaient, pas plus que les communes ou l'État, anticipé le problème). Une homogénéisation des positions prises par les différentes chambres sur les risques réels et du niveau souhaitable de provisionnement serait la bienvenue. Les appréciations, aujourd'hui souvent dépourvues de la moindre valeur scientifique, posent le jugement de la sincérité des inscriptions budgétaires et de la réalité des équilibres financiers.

Le guide de la DGFIP fixe les catégories de produits concernés, soit les emprunts classés au-delà de C ou 3 dans la charte Gissler (effets de levier, coefficients multiplicateurs, indices ou écarts d'indice hors zone euro, devises). Toute la difficulté consiste à calculer le montant de la somme à provisionner. Le guide propose d'utiliser un certain nombre de

paramètres qui ne vont pas dans le sens de l'harmonisation ou de l'égalité de traitement des collectivités. Cette imprécision laisse libre cours à de nombreuses interprétations inévitablement sources de divergences entre les CRC et les représentants des collectivités. En réalité, chaque collectivité devra provisionner en fonction de la structure de sa dette à risque et de ses objectifs en termes financiers et fiscaux.

Le guide préconise 3 modes de calcul des provisions

La méthode de calcul de la provision consiste à appliquer à toutes les échéances à venir le différentiel entre le taux structuré (formule de taux d'intérêt contenue dans la clause d'intérêt du contrat) et un taux de référence choisi par la collectivité. Le guide préconise 3 options :

- le taux fixe au moment du contrat ;
- l'indice TEC 10 qui est l'indice quotidien des rendements des emprunts d'État à long terme ;
- ou encore un taux variable simple de type Euribor 6 ou 12 mois, plus une marge.

Les services de la collectivité devront tester les différentes options avant de présenter au maire le dossier à soumettre au conseil municipal. En effet, une fois le choix opéré, la nécessité de disposer d'une méthode pérenne pour les années suivantes rendra difficile un retour en arrière.

La provision initiale est calculée sur la durée résiduelle de l'emprunt. Aussi, la commune devra, par prudence, prendre en compte le risque dans la provision initiale hors budget, afin de ne pas alourdir la provision au cours des exercices suivants.

Pas d'inscription budgétaire obligatoire en 2013, mais identifier le risque financier et ses implications

En 2013, la commune n'a pas à provisionner les risques avec une écriture budgétaire : elle affichera donc un risque qui ne sera pas financé. Dans l'attente d'un texte réglementaire, la commune doit donc :

- identifier les emprunts complexes (classés au-delà de C ou 3) dans l'encours de dette de la collectivité ;
- définir le taux de référence et calculer la provision initiale à comptabiliser sur l'exercice 2013 ;
- étudier, sur le fondement de ses projections financières, le régime de comptabilisation conciliant l'aspect politique sensible de ce dossier et les équilibres budgétaires à venir de la collectivité.

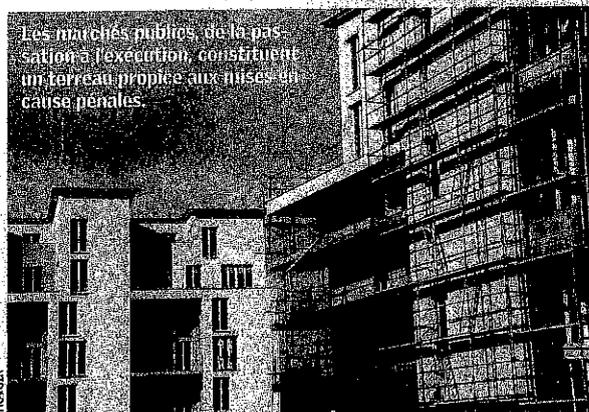
Des collectivités vulnérables face à un risque diffus

Présent dans tous les secteurs, le risque pénal évolue et se situe parfois là où on l'attend le moins. Les situations de conflits d'intérêts et l'évolution des mentalités, des agents comme des citoyens, font apparaître de nouveaux facteurs de fragilité.

Le risque pénal est partout. Dans quasiment toutes les décisions prises par une collectivité et ses décideurs territoriaux. Commande publique, urbanisme, sécurité des personnes, relations avec les agents, les usagers ou les associations, etc. : tous les secteurs sont concernés.

Erreurs et maladroites

Les risques, bien identifiés, sont aujourd'hui mieux maîtrisés, ce qui a pour effet d'éloigner l'épée de Damoclès pénale. La loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite loi « Fauchon », fait reculer le risque non intentionnel depuis une dizaine d'années. Le favoritisme reste, lui, un danger permanent. Tout particulièrement dans les marchés de travaux, les secteurs peu concurrentiels, comme celui des logiciels, ou lors des phases d'exécution de marchés, quand un agent accepte une prestation minorée par rapport à celle commandée. Mais les acheteurs, mieux formés qu'auparavant, sont rarement condamnés pour des erreurs ou des maladroites.



Les marchés publics de la passation à l'exécution, constituent un terrain propice aux mises en cause pénales.

JURIDIQUE

- Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (prévention des conflits d'intérêt, protection des lanceurs d'alerte).
- Décret d'application n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

Le risque est aussi parfois « là où on ne l'attend pas », remarque Alain Vergne, responsable des achats de la communauté urbaine de Bordeaux (28 communes, 727 300 hab.). « Lorsque des encadrants demandent des délais trop courts pour la passation des marchés, ils poussent les acheteurs à prendre certaines libertés avec la réglementation. Laisser le temps nécessaire, c'est écarter le danger du délit de favoritisme. » De son côté, Yvon Goutal attire l'attention sur cette zone à risque que constituent les faux. « On peut commettre des faux en se croyant

honnête », avertit l'avocat, citant « les petits arrangements avec la vérité, souvent faits pour de bonnes raisons, dans la tenue des registres, dans les procédures de marchés auxquelles on va rajouter une pièce, etc. ».

Conflits d'intérêts

La question la plus délicate reste celle des conflits d'intérêts. Elle ravive des craintes qui traversaient il y a peu les champs de la sécurité des personnes ou de la commande publique. La répression des conflits d'intérêts s'est, il est vrai, aggravée. De plus, ces derniers « peuvent survenir dans tous les domaines, souligne Yvon Goutal. Concrètement, il s'agit de la subvention versée à l'association que l'on préside, du permis de construire délivré à sa fille, du recrutement de son enfant comme stagiaire d'été, du terrain qu'un adjoint vend ou achète à la mairie... Il ne s'agit pas de savoir si la collectivité a trop déboursé ou pas : le simple fait de se trouver des deux côtés de la signature pose problème. La jurisprudence, à l'image de la société, est de plus en plus exigeante : on demande aux élus d'être irréprochables, dans les faits comme en apparence. Si la personne qui délivre un acte semble concernée par celui-ci, elle commet déjà une faute parce qu'elle s'est placée en situation d'être soupçonnée, même si elle est de bonne foi ».

Le risque pénal a muté. De nouveaux champs sont apparus : discrimination à l'embauche ou à l'avancement de grade, utilisation du droit de préemption pour écarter certaines populations... « Ces champs sont extrêmement dangereux car méconnus dans leur traduction juridique », avertit Samuel Dyens, président de l'Association nationale des juristes territoriaux (ANJT) et

Ces institutions qui scrutent la corruption locale

La Commission européenne a publié le 3 février 2014 son premier rapport sur la corruption en Europe, une opération qu'elle prévoit de réaliser tous les deux ans. Elle considère les niveaux régional et local comme des zones à risque pour la corruption, entendue ici comme un abus de pouvoir aux fins d'un profit personnel. « Les garde-fous et les contrôles internes tendent à [y] être moins stricts qu'au niveau central », explique la Commission. Elle relève aussi que les marchés publics constituent un terrain fragile au regard de la corruption et que les conflits d'intérêts « posent des problèmes particuliers à l'échelle locale ». En France, le service central de la prévention de la corruption, qui analyse les données hexagonales et coordonne les politiques de prévention, a réuni pendant plusieurs semaines un groupe de travail sur les collectivités territoriales. Il présentera des préconisations pour la gestion locale dans son prochain rapport annuel, publié dans quelques semaines. Il devrait y recommander notamment une formation obligatoire des élus locaux à ces questions et revenir sur les marchés publics et les ressources humaines.

directeur général adjoint chargé des fonctions juridiques du département du Gard. « Les risques psychosociaux, les problématiques liées au stress, au bien-être au travail, les questions de harcèlement créent aussi une psychose : les encadrants se demandent comment manager alors que la FPT repose sur le principe hiérarchique. La jurisprudence se fait encore attendre. »

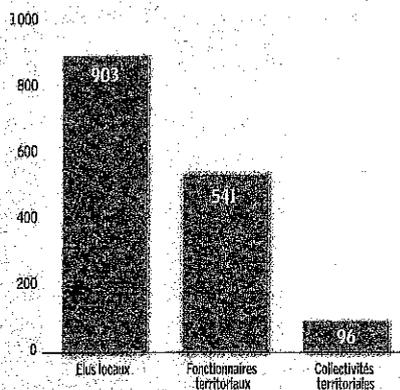
Instrumentalisation

Le danger a aussi changé de nature car, de plus en plus, le risque pénal est instrumentalisé et utilisé comme pouvoir de nuisance. Yves Mayaud, professeur de droit, constate « une évolution dans les mentalités : la dimension pénale devient un contentieux banal, motivé par la vengeance ». Au sein des collectivités, « à la moindre difficulté, l'arme fatale du harcèlement est utilisée, renchérit l'avocate Isabelle Béguin. La démarche ne va pas forcément jusqu'à la plainte, mais sert à intimider les supérieurs et les élus ». La diffamation et l'injure se développent aussi entre adversaires politiques, y compris dans le cadre du conseil municipal. « Ce qui auparavant pouvait se terminer en altercation atterrit aujourd'hui devant les tribunaux, même s'il y a très peu de condamnations », constate l'avocat Philippe Bluteau.

« L'attitude des citoyens a changé », remarque Jérôme Deschênes, directeur général des services (DGS) de Villedieu-les-Poêles (3 800 hab., Manche) et conseiller technique « déontologie et éthique » au Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT). « Ils vont davantage jusqu'au contentieux quand ils ne comprennent pas une décision ou ne s'en satisfont pas. » En cas d'accident (blessures ou homicide involontaire, mise en danger d'autrui), la tentation est grande de rechercher un responsable. Les recours concernent encore beaucoup les élus et les fonctionnaires, mais une collectivité peut très bien être poursuivie si la négligence a été diffusée dans les services. Ainsi, « l'avenir pourrait passer par la mise en cause de la collectivité comme personne morale, même si socialement c'est encore peut-être un peu tôt », estime Philippe Bluteau.

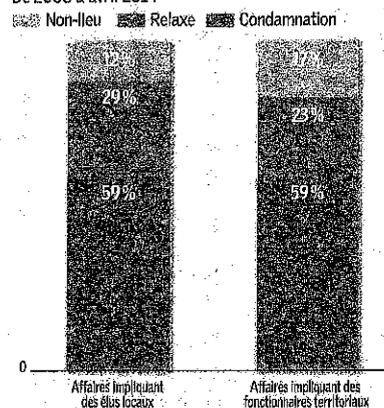
Nombre de mises en cause

Toutes infractions confondues, de 2008 à avril 2014



Issue des poursuites engagées

De 2008 à avril 2014



SOURCE: SMAEL

Des chiffres et des tendances qui rassurent

Rapportées au nombre d'élus ou de fonctionnaires territoriaux, les mises en cause pénales sont peu nombreuses. « Pour les élus, le taux de mise en cause pénale est de 0,2%. 99,8% des élus ne sont donc jamais inquiétés durant leur mandat. Les fonctionnaires sont cinq fois moins exposés », rapporte Luc Brunet, juriste chargé de l'observatoire Smael des risques de la vie territoriale. Le taux de mise en cause s'élève pour eux à... 0,375% ! « Certes, le nombre de mises en cause est en hausse par rapport à la précédente mandature, mais nos méthodes sont plus efficaces grâce à internet », souligne le juriste. Pour les élus, la prise illégale d'intérêts est l'infraction la plus « redoutable » car elle peut mettre dans le même sac des personnes malhonnêtes et honnêtes. Certains élus sont inquiétés pour avoir voté une subvention à une association au sein de laquelle ils représentent la collectivité. Or « il n'y a pas nécessairement d'intention malhonnête », analyse Luc Brunet. Les maires sont plus exposés dans les petites communes rurales, qui n'ont pas toujours les ressources pour tout gérer et se prémunir correctement contre le risque pénal. Ainsi, « un maire a été poursuivi après un accident survenu lors d'un bal organisé par un comité des fêtes. Les juges ont considéré qu'il devait être présent partout car il s'agissait d'une petite commune », illustre Luc Brunet. Dans les collectivités plus importantes, les responsabilités retombent plus facilement sur les services, qui jouent le rôle de filtre.

Enfin, s'agissant des homicides et blessures involontaires, le nombre de mises en cause a diminué, « sous l'effet de la loi "Fauchon" de juillet 2000. Les poursuites se recentrent désormais sur les collectivités en tant que personnes morales ».

Peu de poursuites

Les condamnations sont encore plus rares. Une part importante des affaires sont classées sans suite. Pour les autres, 60% donnent lieu à des condamnations. Selon le dernier rapport du service central de prévention contre la corruption (SCPC), publié en 2013 (*), les tribunaux de grande instance avaient traité à peine plus de 600 cas de manquements à la probité en 2012. Peu font l'objet de poursuites, faute d'éléments caractérisant l'infraction : seulement 20% des affaires de prise illégale d'intérêts par exemple. Les sanctions effectivement infligées font également peser peu de risques sur les élus et les fonctionnaires. « Si les peines prévues par le code pénal sont dissuasives, celles effectivement encourues ne le sont pas », constate ainsi le SCPC. Le montant moyen de l'amende pour la prise illégale d'intérêts, délit pour lequel ce montant était le plus élevé en 2011, était de 8356 euros... La prison avec sursis ne concerne qu'une affaire donnant lieu à des condamnations sur cinq, tandis que les peines de prison ferme restent « très exceptionnelles » (5% des condamnations).

(*) Dernier rapport disponible. L'édition 2014 sera présentée au Premier ministre fin juin. Lire p.24.

La sensibilisation au risque, clé de la prévention

Connaître les risques permet de les anticiper et de savoir comment réagir lorsqu'ils surviennent. Des fonctionnaires et des élus sensibilisés au risque pénal prendront les mesures adéquates pour le maîtriser. Surtout, ils seront ainsi capables de démontrer leur bonne foi à un juge.

Aujourd'hui, l'approche du risque pénal est différente. Plus pragmatique. « Pendant des années, on a fait peur avec la loi "Fauchon", des dérives ont été stigmatisées et des formations très juridiques proposées. Autant d'éléments qui empêchaient d'agir », analyse Jean-Sébastien Pietri, chef du service « commande publique » au conseil général du Bas-Rhin. Or « sensibiliser, ce n'est pas stigmatiser », affirme Anne Rinnert, responsable du pôle « citoyenneté, commande publique et affaires juridiques » au CNFPT. Cela passe par « l'information régulière, la formation et la cartographie des risques », acquiesce Stéphane Pintre, président du SNDGCT.

1) Information

Pour inculquer une culture commune à ses agents, une collectivité a tout intérêt à annoncer clairement les valeurs de déontologie qu'elle souhaite véhiculer. Ainsi, « personne ne peut dire qu'il ne savait pas », souligne Alain Vergne, responsable des achats de la communauté urbaine de Bordeaux. Le Bas-Rhin a diffusé sa charte de déontologie en matière de commande

La réforme oubliée ?

Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, présenté en conseil des ministres le 17 juillet 2013, prévoit d'accentuer la prévention en matière de conflit d'intérêts dans l'administration. Mais il n'a pour l'instant jamais été inscrit à l'ordre du jour parlementaire...

publique en 2011. Depuis, chaque réunion interne entre acheteurs est l'occasion de faire vivre le document et de mesurer ses conditions d'application. « Il est nécessaire de rappeler régulièrement à quoi sert la charte et quel est son objectif », insiste Jean-Sébastien Pietri. La démarche rassure les agents, qui savent vers qui se tourner en cas d'interrogation.

2) Formation

Dédier des formations spécifiquement au risque pénal constitue en revanche une mauvaise approche selon Anne Rinnert : « Elles font peur. » La prise en compte de ce risque doit être une « philosophie générale » qui irrigue toutes les formations. « Il s'agit d'alerter les agents de catégorie A, mais aussi B et C, sur les règles et les mises en cause possibles en cas de non-respect de ces règles », poursuit-elle. Plus les agents seront formés, plus ils écarteront le risque pénal. Et auront le réflexe de s'appuyer sur des compétences juridiques, internes ou externes (direction des affaires juridiques, avocats). Quant aux élus, ils doivent se montrer exemplaires, car ils sont acteurs de la prévention. Il faut, eux aussi, les for-

mer, en particulier les plus exposés, par exemple ceux qui participent aux commissions d'appel d'offres.

3) Action

Avec la montée en puissance des risques liés aux conflits d'intérêts, l'apparence est devenue importante. Prendre des arrêtés de déport est ainsi « une très bonne idée », estime l'avocat Yvon Goutal : c'est un moyen « de répondre par la transparence ». Cela suppose, selon Samuel Dyens, président de l'ANJT, d'avoir un « réflexe permanent vis-à-vis des conflits d'intérêts – tant dans la construction des ordres du jour des assemblées délibérantes que dans l'instruction des dossiers –, et donc de disposer d'une organisation managériale adéquate ». « Dans notre stratégie contre les risques psychosociaux, nous avons établi un diagnostic, adopté un plan d'action, mis en place des dispositifs d'alerte et nous formons toutes les directions. Avec le risque pénal, nous avons quasiment une obligation de résultats, explique Didier Bacqueville, DGS du Gard. Il faut pouvoir démontrer à un juge que nous avons tout fait pour éviter le risque, au besoin en allant jusqu'à la procédure disciplinaire pour un agent qui refuserait, par exemple, de suivre une consigne ou de porter un équipement de protection individuel. »

Agir contre le risque pénal, c'est aussi, selon l'avocate Isabelle Béguin, réagir quand un agent, un élu ou la collectivité est mis en cause en interne. Par exemple sur les questions de harcèlement. « Il faut montrer que la collectivité écoute et entend, et essayer de produire des écrits, avant qu'il n'y ait plainte. » Histoire de désamorcer le conflit et d'éviter que le risque ne se traduise en mise en cause.

Que faire quand on est mis en cause ?

Quand survient la mise en cause officielle, la machine s'est déjà bien emballée. La police ne convoque qu'après enquête. Mieux vaut donc ne pas répondre à une convocation sans préparation. L'imprécision peut « se retourner contre soi ou contre un collègue, explique l'avocat Yvon Goutal. Même si les policiers sont aimables, se rendre à une convocation est un acte grave. Elle peut se transformer en garde à vue ». Il est donc préférable d'y aller sans chaussures à lacets, sans cravate, ni ceinture. « Dès qu'un bruit court sur une possible mise en cause, il faut se préparer, ressortir le dossier, en parler avec un avocat et la direction des affaires juridiques, déceler les contradictions et aider à redonner une vision complète, poursuit l'avocat. Et, lorsque la police signifie la convocation, il faut au minimum en demander l'objet et poser quelques questions. » Être précis ne signifie pas pour autant tout raconter. « Ne répondez qu'aux questions que l'on vous pose, avertit son confrère Philippe Bluteau. Si l'on vous demande si vous avez l'heure, répondez oui. Mais attendez que l'on vous demande quelle heure il est pour la donner ! »



Alain Vergne,
responsable des achats
de la communauté
urbaine de Bordeaux.

R. ESCHER

CU de Bordeaux (Gironde) • 724 200 hab.

Une charte pour fixer un socle de valeurs communes

«Un acheteur doit connaître l'état de l'art de ce qu'il achète. Les relations entre clients et fournisseurs doivent se développer et la négociation, zone à risques, se pratiquer.» C'est la seule façon d'éviter «des prix délirants et des appels d'offres infructueux», selon Alain Vergne, responsable des achats de la communauté urbaine de Bordeaux (28 communes). Celle-ci comptant 1 400 fournisseurs actifs et 3 000 agents, il arrive aussi que ces deux sphères se croisent en dehors d'un marché public. La CUB mise donc sur la prévention: dès 2005, elle entreprend des travaux de sensibilisation. En 2011, elle diffuse, en interne ainsi qu'à ses fournisseurs, une charte, coconstruite avec des agents issus d'horizons divers (services techniques, administratifs, financiers, RH). Nature des relations avec les entre-

prises, gestion des cadeaux et des invitations, maîtrise des échanges d'information... Sur tous ces sujets, «la charte pose des principes et dessine un socle de valeurs communes à la CUB. L'objectif est de sécuriser les acheteurs et de développer leur professionnalisme, explique Alain Vergne. Dès la page 2, la charte les invite à avoir des relations avec les entreprises mais fixe les lignes directrices sur la façon de se comporter vis-à-vis d'elles. La charte ne leur est pas opposable. Nous préférons la souplesse dans son application. Un service, en fonction de ses problématiques d'achat, peut décider d'aller plus loin. Nous voulons surtout que les agents se posent des questions, qu'ils anticipent. A eux, ensuite, de placer le curseur en fonction des valeurs que nous avons définies».

Villedieu-les-Poêles (Manche) • 3 800 hab.

Protéger en utilisant le déport

«Dans une petite collectivité, nous sommes toujours à la frontière du droit pénal. Pour chaque décision, il faut se poser la question du conflit d'intérêts», conseille Jérôme Deschênes, directeur général des services de Villedieu-les-Poêles et conseiller technique «déontologie et éthique» au SNDGCT. Il sait de quoi il parle: son nouveau maire et plusieurs adjoints travaillent pour, ou ont des liens avec, une banque à laquelle la mairie doit délivrer deux permis de construire. «La loi sur la transparence de la vie politique et le décret de janvier 2014 sur le déport ont été l'occasion de sensibiliser les élus. Nous avons pris des arrêtés de déport et transféré les pouvoirs à un adjoint qui n'avait aucun lien avec la banque concernée, car il n'était pas concevable que ceux qui

en avaient participé à la décision», détaille Jérôme Deschênes. C'est au DGS de repérer le risque et de protéger les élus. Le droit pénal sanctionne de la même manière une infraction quels que soient la taille de la collectivité ou le montant en cause. «Participer à la décision d'attribution d'une subvention de 100 euros à une association avec laquelle un élu a un lien, ce n'est pas confortable, illustre le DGS. Acheter des fleurs chez le conjoint d'un élu, c'est discutable. En revanche, on n'a pas laissé des élus attribuer une subvention de 105 000 euros – soit 95 % de son budget – à un musée alors qu'ils siégeaient à son conseil d'administration. Il faut raisonner selon l'enjeu au regard de la déontologie, c'est-à-dire des obligations, et de l'éthique qui relève de sa propre conscience.»



Jérôme Deschênes,
DGS de Villedieu-les-Poêles, conseiller
technique «déontologie et éthique»
au Syndicat national des directeurs
généralistes des collectivités territoriales.

P. THOMIER / PHOTOMOBIL

DOCUMENT 6

tion de loi adoptée par le Sénat le 21 novembre 2012 a revu toutefois à la baisse les prétentions de la HAEA pour en faire une « Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement » (Dantec R., JO Sénat CR 21 nov. 2012, pp. 4939-4940). La prise en charge du risque n'est pas seulement l'affaire de l'État et concerne aussi les collectivités territoriales (Duchene F., Martinats E., Les collectivités locales à l'épreuve des risques environnementaux, in *Annuaire des collectivités locales*, t. 22, 2002, p. 135, pp. 129-148).

II - LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'ÉPREUVE DU RISQUE

Philippe Braud rappelle que « certains entrent en politique comme des mystiques en religion, d'autres s'y précipitent comme une arène avec une psychologie de gladiateurs. Entre ces pôles extrêmes, évoluent professionnels et dilettantes, légistes et prétoriens, poètes et pragmatiques, tous à leur manière, révélateurs de multiples traits de cette scène dont ils constituent les acteurs » (Braud Ph., *La vie politique*, PUF, 1985, p. 3). Si la distribution des rôles reste immuable, les conditions de la représentation politique ont évolué. La dramatisation entretenue autour du risque juridique masque mal la peur du vide juridique (Morand-Deviller J., *Plaidoyer pour les docteurs angéliques*, EDCE 1995, n° 47, p. 523 ; Lassere V., *Le risque*, D. 2011, chron. 1632 ; *Le risque*, Rapp. Cass. 2011, pp. 75-375). La vie locale reste surtout « faite de négociations, d'interdépendances, d'assouplissement des règles » (Rondin J., *Le sacre des notables*, Fayard, 1985, pp. 78-79), qui s'accompagne toutefois d'une prise en compte du risque et d'une volonté d'élargir le cercle des acteurs.

A.- De la prise de risque aux « conduites à risque »

La prise de risque est consubstantielle de la vie politique locale. Agir c'est prendre le risque non seulement d'être critiqué, voire « attaqué », mais aussi de mal faire ou de mal agir (Verdun F., *La gestion des risques juridiques*, Éd. d'organisation, 2006, p. 11 ; Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt, Rapp. C. comptes, 2009, p. 253). Ce risque est d'autant plus grand que la disponibilité des élus est parfois faible. Le cumul des mandats reste ainsi une antienne du débat politique. Cette pratique, souvent dénoncée, jamais régulée, résiste d'autant plus qu'elle permet d'atténuer le risque électoral en multipliant les mandats de repli. Sous l'impulsion de Lionel Jospin, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a toutefois décidé de rompre avec ce système féodal (Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, 2012, v. propositions n° 14 et 15). Le cumul des mandats conduit également à multiplier des entourages « parasites » (Mény Y., *La corruption de la République*, Fayard, 1992, pp. 91-92). Agir c'est aussi prendre le risque d'agir dans un monde juridique d'autant plus incertain que les contrôles se sont relâchés (De la sécurité juridique, EDCE 1991, n° 43, p. 32). Le risque contentieux peut même conduire au « sacrifice » de la responsabilité politique « sur l'autel de la responsabilité pénale-criminelle » (Beaud O., *Le traitement constitutionnel de l'affaire du sang contaminé*, RDP 1997, p. 1007). Plus encore, l'action politique « ne se manifeste plus sur le mode de l'initiative » mais devient essentiellement « réactive » (Renault d'Allonnes M., *op. cit.*, pp. 14 et 130). À l'opposé, l'inventaire des « conduites à risques » renvoie aux pratiques déviantes qui ont souvent émaillé la vie politique locale et qui ont pu conduire un ministre de la

République en prison (L'impuissance du contrôle de légalité, in Avrillier R., Descamps Ph., *Le système Carignon*, La Découverte, 1995, p. 174). Empruntées à la sociologie du risque (Le Breton D., *Conduites à risques*, PUF, 2002, p. 39), ces « conduites à risques » se manifestent par une prise de risque délibérée et répétée. La transgression juridique reste un mode d'action. En même temps, il faut concevoir un système pénal comme un appareil pour gérer les illégalismes et non pour les supprimer tous (Foucault M., *Surveiller et punir*, Gallimard, 1975, pp. 91 et 287). La rénovation de la vie publique exige toutefois une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts pour ceux qui « du fait de la nature et l'importance de leurs fonctions, sont, plus que d'autres, exposés aux risques de conflits d'intérêts » (Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, 2012, p. 84). Les « conduites à risques » sont parfois localisées (Caillosse J., *Qui a peur du droit du littoral ?*, RJE 4/1993, p. 516 ; Circ. 20 janv. 2012, NOR : DEVL121741C). Le risque de submersion marine, essentiellement agricole jusqu'au milieu du XX^e siècle, est ainsi progressivement devenu urbain résultat d'une véritable « soif » de construire, entretenue par les propriétaires et les promoteurs et relayée par les élus locaux peu scrupuleux (C. comptes, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, juill. 2012, p. 19 ; Le Louarn P., *La tempête Xynthia, révélateur des insuffisances du droit ?*, JCP G 2011, étude 565 ; Le Louarn P., *Le droit dans la tempête*, *Noroi* n° 222, 2012/1, p. 61). « Sans aller jusqu'à rétablir une tutelle a priori », la Cour des comptes note « qu'il conviendrait de renforcer à la fois la prévention des difficultés et l'encadrement des procédures de redressement financier » (Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : le cas de la commune de Pont-Saint-Ésprit (Gard), Rapp. C. comptes, 2009, p. 357).

B.- La couverture des risques : de l'assurance aux provisions

Les collectivités territoriales disposent au moins de trois mécanismes, juridiques et financiers, permettant de prendre en compte et d'anticiper les risques. Il s'agit d'abord de la technique des dotations budgétaires pour dépenses imprévues (CGCT, art. L. 2322-1 et 2). Il s'agit ensuite de la possibilité de s'assurer afin de couvrir financièrement des événements aléatoires (Quiniou P., *Les personnes morales de droit public et l'obligation d'assurance*, CJFI, n° 19, 2003). Afin de permettre à l'ensemble des candidats au marché d'apprécier de manière équitable et éclairée le risque à couvrir, le pouvoir adjudicateur doit dresser un état déclaratif des risques à couvrir (Circ. 24 déc. 2007, NOR : ECEM0755510C, relative à la passation des marchés publics d'assurances ; Guide pratique pour la passation des marchés publics d'assurances des collectivités locales, DAJ, OEAP, juin 2008, p. 6). Afin de soutenir les collectivités dans la rénovation et la modernisation de leurs documents d'urbanisme, l'article 67 du PLF pour 2013 prévoit la fusion de la dotation globale de décentralisation (DGD) pour la compensation des charges résultant des contrats d'assurance contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol (DGD « ASPC ») et de la DGD relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des documents d'urbanisme (Projet de loi de finances 2013 AN n° 235, 2012-2013, v. l'exposé des motifs, p. 164). L'objectif de cette fusion est de simplifier les modalités actuelles de répartition et d'optimiser l'utilisation de ces crédits pour soutenir les collectivités dans la rénovation et la modernisation de leurs documents d'urbanisme (Jarlier P., *Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Rapp. Sénat n° 654,

17 juill. 2012, pp. 28-29 ; Circ. 27 juin 2012, NOR : INTB1227491C ; Circ. 13 sept. 2012, NOR : INTB1234515C).

Les collectivités et leurs établissements publics doivent enfin se prémunir vis-à-vis des risques qu'induit l'augmentation de leurs compétences, par le régime des dotations pour risques (CGCT, art. L. 2321-2-29°). La réforme budgétaire et comptable de l'instruction M. 14, issue de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 et du décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005, a sensiblement modifié ce régime de provision pour risque dans le sens d'une meilleure lisibilité et d'une plus grande efficacité de gestion (Circ. 31 déc. 2005, NOR : MCTB0510036C). La provision pour risques afférents aux litiges et contentieux (CGCT, ancien art. R. 2321-2) s'imposait obligatoirement pour les communes de plus de 3 500 habitants, si « une première décision de justice rendait probable le risque de mise à la charge de la commune ou de l'établissement d'une dépense ». Son évaluation s'effectuait par l'organe délibérant à hauteur du risque estimé. La provision pour contentieux (CGCT, art. R. 2321-2-1°) doit désormais être constituée « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ». « Cette rédaction atteste de la volonté d'imposer un régime plus rigoureux (...) Tout d'abord, cette provision fait désormais partie des dépenses obligatoires et vise l'ensemble des communes (...); ensuite, cette provision possède un caractère beaucoup plus préventif qu'antérieurement afin d'alerter le plus en amont possible la commune du risque financier pesant sur son budget » (Nicoud F., Les communes et le financement du risque, Rev. Trésor 2006, n° 11, p. 793). L'information relative aux emprunts structurés figurant en annexe des documents budgétaires des collectivités territoriales a été par ailleurs améliorée à la suite de l'avis du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) n° 2011-05 du 8 juillet 2011. Le CNoCP a également rendu un avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012 pour préciser les règles de comptabilisation des risques liés à la souscription des emprunts « qui pourraient nécessiter le cas échéant la constitution de provisions ».

C.- L'introuvable démocratie locale du risque

Face aux risques recensés sur le territoire d'une commune, tout maire se doit de mettre en place une information préventive, comme l'y oblige d'ailleurs l'article 21 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 qui prévoit « que le citoyen a le droit à l'information sur les risques qu'il encourt en certains points du territoire et sur les mesures de sauvegarde pour s'en protéger ». Établi par le préfet, le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) énumère ainsi les risques majeurs dans le département et leurs conséquences prévisibles. Élaboré par le maire, le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) doit permettre de relayer l'information de prévention au niveau local. Créée par la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, la réserve communale de sécurité civile reste une idée vertueuse (CEPRI, La réserve communale de sécurité civile. Les citoyens au côté du maire, face au risque inondation, Les guides du CEPRI, 2011, p. 8 ; Circ. 12 août 2005, NOR : INTE0500080C).

Au-delà, la législation relative à la participation du public s'est bâtie par strates successives. Il faudra attendre cinq années avant l'adoption de l'article 244 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, pour permettre l'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement (Monédiaire G., La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte, Participations, n° 1, 2011/1, p. 134). Adoptée définitivement le 13 décembre 2012, le projet de loi relatif à

la mise en œuvre du principe de participation du public tire les conséquences de quatre QPC (Cons. const., 14 oct. 2011, n° 2011-183/184 QPC ; Cons. const., 13 juill. 2012, n° 2012-262 QPC ; Cons. const., 27 juill. 2012, n° 2012-270 QPC ; Cons. const., 27 juill. 2012, n° 2012-269 QPC) et vise à renforcer la démocratie participative. (Rossignol L., Rapp. Sénat n° 98, 31 oct. 2012, p. 9). L'objectif de la démocratie écologique reste d'instaurer dans la société un circuit de communication et de réflexion fondé sur des rapports « plus pédagogiques, plus participatifs, plus réflexifs » (Bourg D., Whiteside K., Vers une démocratie écologique, Le Seuil, 2010, p. 59 ; Lascoumes P., Action publique et environnement, PUF, 2012, p. 52).

La capacité d'action des maires reste fortement encadrée. La question du concours des polices générales a été réglée par une décision « Commune de Nérès-les-Bains » (CE, 18 avr. 1902, n° 04749, GAJA, 18^e éd., 2011, n° 9 ; CE, 19 juill. 2010, n° 328687, Association du quartier Les Hauts de Choiseul). En principe, l'exercice d'une police spéciale exclut le « concours des polices » (CE, 10 avr. 2002, n° 238212, Ministère de l'Équipement et des Transports ; Pieret J., Du bruit des avions au silence de la loi, Pyramides, n° 15, 2008, p. 9). Le maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, ne saurait ainsi s'immiscer, par l'édiction d'une réglementation locale, dans l'exercice de la police spéciale de la dissémination volontaire d'OGM, confiée à l'État (CE, 24 sept. 2012, n° 342990, Commune de Valence). Par trois décisions du 26 octobre 2011 (CE, 26 oct. 2011, n° 326492 ; CE, 26 oct. 2011, n° 329904 ; CE, 26 oct. 2011, nos 341767 et 341768), le Conseil d'État a également examiné la légalité d'arrêtés par lesquels les maires de trois communes (Saint-Denis, Pennes-Mirabeau et Bordeaux) avaient entendu réglementer l'implantation des antennes de téléphonie mobile au nom du principe de précaution. Le Conseil d'État a relevé que le législateur a confié aux seules autorités que l'État a désignées le soin de déterminer les modalités d'implantation des stations radioélectriques ainsi que les mesures de protection du public contre les effets des ondes qu'elles émettent (v. également CE, 8 oct. 2012, n° 342423). À l'inverse, le Conseil d'État sanctionne la ville de Parais en considérant que « dans le dernier état des connaissances scientifiques, la probabilité d'un lien entre les injections d'un vaccin contenant de l'aluminium, la présence de lésions musculaires caractéristiques à l'emplacement des injections et la combinaison de fatigue chronique, douleurs articulaires et musculaires, troubles du sommeil et troubles cognitifs, symptômes de la myofasciite à macrophages, n'apparaît pas très faible » (CE, 21 nov. 2012, n° 344561).

III - LA GESTION DU RISQUE : DE L'EXTERNALISATION À L'INTERNALISATION

« La crainte du danger connu et l'angoisse du danger inconnu peuvent nous précipiter dans le refus de tout risque. En assimilant la précaution à la prévention, on accroît la force de la première en l'étayant sur l'évidence de la seconde » (Etchegoyen A., Le marché de la peur, Les Echos, 17 déc. 2002, p. 49). Le juste équilibre d'une décision, ou même d'une non-décision, est toujours difficile à trouver. La gestion du risque favorise l'implication des acteurs et relativise l'approche positiviste. Englobant la dynamique d'évaluation, elle contribue à l'atteinte des objectifs de la collectivité territoriale (Dupuis J., Les raisons du faible impact des évaluations, Pouvoirs locaux, n° 38, III, 1998, p. 54). La « culture du risque » apparaît ainsi déterminante et renvoie aux capacités d'expertise mobilisés ou mobilisables, en interne comme en externe, par une collectivité territoriale.

A.- Les avocats ou les limites du risque contentieux

L'exercice du Droit relève des dispositions de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971. La majoration du pouvoir reconnu aux juristes en général, et aux avocats en particulier, n'est pas nouvelle (Legendre P., *Jour du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, éd. de Minuit, 1976, p. 89). L'intervention de Brice Hortefeux, alors ministre délégué aux Collectivités territoriales, devant la Convention nationale des avocats le 21 octobre 2005 situe la limite du public et du privé : « *Si l'Administration est l'interlocuteur privilégié des collectivités, elle ne doit pas en être pour autant le conseil exclusif (...). L'avocat est tout à fait à même de suivre au quotidien les interrogations juridiques financières et fiscales des collectivités, de les mettre en perspective et ce, au-delà de toute orientation politique (...). La phase contentieuse qui peut suivre le contrôle de légalité ne peut être le monopole des Préfets. Les services juridiques de l'État ne sont pas omniscients et les préfectures ne disposent pas, dans la plupart des cas, de services appropriés et suffisants lorsqu'il s'agit d'affaires compliquées. Elles doivent alors pouvoir recourir à des avocats pour les assister* ». Pour autant, « *l'activité de conseil prodiguée par l'État constitue le cœur même de ce qu'est l'État (...). Lorsque l'État prodigue ses conseils, il ne fait pas de commerce ; il ne fait rien d'autre que remplir la mission régaliennne qui est la sienne* » (CE, ass., 31 mai 2006, n° 275531, Ordre des avocats au barreau de Paris ; RFD adm. 2006, p. 1048, concl. Casas D.). La circonstance que d'autres que l'État lui-même, comme les avocats, puissent librement et à titre onéreux, proposer leur service de conseil juridique aux mêmes personnes publiques ne fait pas obstacle à ce que l'État ne soit pas soumis au droit des activités économiques « *lorsqu'il accomplit cette mission particulière, qui est consubstantielle à l'exercice de la puissance publique* ». La mise à disposition et la diffusion de textes constituent par ailleurs « *une mission de service public au bon accomplissement duquel il appartient à l'État de veiller* » (concl. Combrexelle J.-D. sur CE, 17 déc. 1997, n° 181611, Ordre des avocats à la cour de Paris ; AJDA 1998, p. 362). Les avocats se sont progressivement imposés comme des acteurs incontournables de la gestion du risque contentieux. Les marchés de services juridiques, parmi lesquels les marchés de représentation en justice, sont soumis au Code des marchés publics (CE, ass., 9 avr. 1999, n° 196177, F. Toubol-Fisher et G. Bismuth ; CAA Paris, 22 juin 2004, n° 00PA02611, Cne de Bussy-Saint-Georges, Contrats marchés publ. 2004, comm. n° 202 ; Nahmias N., Givord L., *Marchés publics d'avocats : du rifici dans Landerneau I*, CP-ACCP 2011, n° 112, p. 62). Le risque de « *surconsommation juridique* » reste marginal (Ch. rég. comptes Languedoc-Roussillon, ROD, Commune de Pont-Saint-Esprit, 4 mai 2012, pp. 5 et 64). La Cour des comptes note toutefois que « *le montant des honoraires versés à des avocats a presque doublé, entre 2004 et 2005, passant de 434 000 € à 852 000 €, avec, en partie, pour objectif de substituer des prestations de conseil aux services communaux* » (La commune de Bussy Saint-Georges, Rapp. C. comptes, 2007, p. 519 ; v. également, Ch. rég. comptes Île-de-France, avis, 16 déc. 2012, n° 2011-43, relatif au budget 2011, p. 8 ; Ch. rég. comptes Île-de-France, avis, 21 juin 2012, n° 2012-7, relatif au Compte administratif 2011 et budget primitif 2012, pp. 7 et 12). Par un arrêt du 22 mars 2012 (CAA Lyon, 22 mars 2012, n° 11LY01404, Société CTR), la Cour administrative d'appel de Lyon a par ailleurs examiné la légalité des contrats de recherche d'économie sur les cotisations sociales et fiscales versées par les collectivités territoriales, la rémunération de l'entreprise étant assise sur un pourcentage des économies ainsi réalisées (Concl. Pellissier G., sur CE, 26 sept. 2012, n° 359389, GIE groupement des poursuites

extérieures, BJCP 2012, n° 85, p. 418). Ces activités ne peuvent être exercées que par les professions bénéficiant d'un monopole en la matière (v. également CAA Nancy, 23 mars 2009, n° 08NC00594, Ville de Besançon c/ Sté SVP). Ces missions sont également ouvertes par la loi aux « *professionnels du chiffre* » (Ord. n° 45-2138, 19 sept. 1945, art. 22 ; Cons. conc., avis n° 97-A-12), lesquels investissent progressivement le champ du conseil budgétaire des collectivités territoriales.

B.- De la certification des comptes à la notation

L'insuffisance des dispositifs prudentiels explique en partie la montée en puissance des spécialistes en finances locales que sont les cabinets de conseil et les agences de notation, mais aussi les commissaires aux comptes (CAC). Tout en étant fortement atomisée, la profession des CAC présente un degré de concentration important qui est le fait des « *big five* » que sont Ernst & Young, Deloitte & associés, Fiducial KPMG, Pricewaterhousecoopers et Mazars (Aut. conc., avis n° 10-A-10, relatif à l'introduction du contreseing d'avocat des actes sous seing privé, point 38 ; CE, ass., 24 mars 2006, n° 288460, Sté KPMG). À chaque fois que les collectivités territoriales s'aventurent directement ou indirectement sur le terrain du droit privé, elles doivent certifier leurs comptes (Circ. 29 avr. 2011, NOR : COTB1108052C, p. 10). C'est la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui a introduit la notion de sincérité des comptes publics ; sincérité qui s'applique à l'État mais aussi aux collectivités locales (Saïdj L., *L'influence de la LOLF sur les collectivités locales*, RF fin. publ. 2009, n° 107, p. 9). Au nom de la transparence, le Président de la République a souhaité, le 7 septembre 2012, devant les magistrats de la Cour des comptes, que les comptes des collectivités territoriales fassent l'objet d'une certification afin de renforcer la fiabilité des comptes et de mieux maîtriser les risques. En 2009, le projet de loi de réforme des juridictions financières (non adopté) prévoyait déjà que les plus grandes collectivités devraient certifier leurs comptes dans un cadre expérimental durant huit ans (Damarey S., *La réforme des juridictions financières, un goût d'inachevé*, JCP A 2012, n° 2032). Parallèlement, les agences de notation financière évaluent le risque de crédit, c'est-à-dire le risque de défaut d'un émetteur sur ses dettes financières (Raimbourg Ph., *Les enjeux de la notation des collectivités locales*, Politiques et management public, vol. 18, n° 4, 2000, p. 47). Chaque agence publie sa propre grille de notation. Malgré des débats récurrents sur le financement obligataire, les collectivités locales françaises ne représentent que 1,4 % des encours émis sur les marchés obligataires par les collectivités locales européennes entre 2000 et 2012. « *Deux paramètres doivent cependant être pris en compte. Premièrement, la notation de l'État constitue un plafond pour la note d'une collectivité locale française quelle que soit la qualité intrinsèque de sa gestion. La dégradation de la note de l'État entraîne mécaniquement celle des entités subnationales (...). Deuxièmement, le processus d'émission et de notation constitue un coût, d'une part parce que les frais fixes facturés par les agences ne sont pas nuls, et, d'autre part, parce que le processus de notation en lui-même mobilise de manière significative les services des collectivités locales* » (Montesquiou A. de, *Agences de notation : pour une profession règlementée* Rapp. Sénat n° 598, 18 juin 2012, pp. 60-68). Ce faisant, « *le gouvernement par les lois cède la place à la gouvernance par les nombres* » (Suptot A., *L'esprit de Philadelphie*, Le Seuil, 2010, p. 77 ; Gouadain D., *La nouvelle main invisible*, Le Débat, 2012/5, n° 172, p. 51). Dans l'immédiat, l'hypothèse d'un risque systémique lié à la souscription des emprunts

toxiques doit être écartée (Saugey B., PLF 2013 : Relations avec les collectivités territoriales, Sénat, Avis n° 154, 22 nov. 2012, p. 35).

C.- Les frontières du « Public Risk Management »

L'élimination de la tutelle risquant de priver un certain nombre de collectivités, notamment de faible ou moyenne importance, d'une aide qui leur était indispensable, Alain Richard, rapporteur de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, eut l'idée de créer, au niveau départemental, une agence chargée d'apporter aux collectivités territoriales une assistance pour toute question d'ordre technique (JOAN CR 18 déc. 1981, p. 5208 ; Klein J.-S., Lenoir N., Les travaux des assemblés, Annuaire des collectivités locales, t. 2, 1982, p. 284 ; Pascaud G., L'agence technique départementale ou le verdict d'une mise en œuvre, Politiques et management public, vol. 6, n° 4, 1988, p. 85). « *La conscience du risque d'une nouvelle tutelle potentielle chez les autorités communales* » explique sans doute « *la faible application de ces dispositions* » (Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C., Droit des collectivités territoriales, PUF, 1998, p. 121 ; Auby J.-B., Auby J.-F., Droit des collectivités locales, PUF, 1998, pp. 300-301 ; CAA Douai, 2 févr. 2012, n° 10DA00798, Dpt. de l'Oise, AJDA 2012, p. 800). L'amélioration de l'efficacité des collectivités locales passe par la possibilité pour elles d'identifier les bonnes pratiques et de les faire connaître. La mise en place d'un centre de ressources permanent et structuré pourrait en être l'outil efficace (Broyelle V., Coimou Y., L'avenir de la Décentralisation, Terra Nova, 2011, p. 21). En tout état de cause, il y a place au niveau départemental ou régional pour un organisme « conseil-expert-service » auprès des collectivités et de leurs établissements. Il pourrait prendre la forme d'une « agence territoriale », mais d'autres formes sont tout à fait concevables (Hervé E., Contribution à un bilan de la décentralisation, Rapp. Sénat n° 679, 28 juin 2011, p. 245 ; Jarlier P., Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme, Rapp. Sénat n° 654, 17 juill. 2012, p. 60).

Au-delà de la création toujours repoussée d'un corps d'inspection spécifique (Commission de la prévention de la corruption, Prévention de la corruption et transparence de la vie économique, Rapport au Premier ministre, Doc. fr., 1993, p. 39 ; Refonder l'action publique locale, Rapport au Premier ministre, Doc. fr., 2000, 192 p., v. propositions n°s 104 et 105), la gestion des risques doit permettre d'identifier les zones d'inconfort, de veille, de confiance, mais aussi d'illusion (La gestion des risques et le contrôle interne dans le secteur public, Ernst & Young, juin 2008, pp. 6-7). Même si une norme ne fait pas le printemps, la norme ISO 31 000 offre des

lignes directrices et transversales pour traiter la complexité de la gestion des risques. L'ISO 31 000 n'est pour le moment qu'une « norme chapeau » permettant d'établir un dialogue entre les secteurs d'activité en leur proposant un vocabulaire et un cadre commun (Motet G., La norme ISO 31 000. 10 questions, Les cahiers de la sécurité industrielle, 2009-05, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, p. 1). Cette norme suggère de bonnes questions pour aborder le sujet complexe de la gestion des risques et non de « bonnes pratiques » pour y répondre. La norme ISO 31 000 définit le risque comme l'effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs. Cette définition déplace de nouveau la question du risque « *en imposant de spécifier les objectifs d'une activité dont l'atteinte pourrait être entravée par l'occurrence de circonstances incertaines* » (Le management des risques dans les entreprises et les collectivités locales : regards croisés, Gaz. cnes, 2 juill. 2012, Cahier détaché n° 2, 48 p.). Cela étant, les collectivités locales ont déjà développé des dispositifs de pilotage et de contrôle de leur gestion tendant à assurer non seulement la régularité et la sécurité de leurs opérations, mais aussi l'atteinte au meilleur coût des objectifs qu'elles se sont fixés (Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales, Rapp. C. comptes 2009, pp. 281-313). Pour autant, le risque zéro n'existe pas et la sécurité juridique demeure un objectif.

Le droit « du risque », comme celui de la catastrophe ou de la crise, reste à construire. Au demeurant, le droit, autant par son instabilité chronique que ses mauvaises pratiques, peut être générateur de risques (Auby J.-B., L'évolution du traitement du risque dans et par le droit public, RED publ., vol. 15, n° 1, 2003, p. 169 ; Chapus R., Droit administratif général, Monchrestien, t. 1, 14^e éd., 2000, p. 7). Le risque est à la fois une contrainte et une ressource. La gestion du risque impose donc une approche transversale et pluridisciplinaire. La prise en compte de la vulnérabilité et de la résilience requiert quant à elle une approche systémique. Le glissement de la vulnérabilité à la résilience laisse entrevoir un changement radical de la gestion du risque. Pour autant, la société du risque « *éprouve des phénomènes de risques qui ne peuvent se satisfaire de régulations individuelles, privées et marchandes* » (Padiou J.-G., La société du risque, une chance pour la démocratie, Le débat, n° 109, mars-avr. 2000, p. 53). La représentation, « *c'est le temps, la possibilité d'une patience, qui n'est ni renoncement à l'action ni précipitation dans la seule urgence* » (Ehrenber A., L'individu incertain, Calman-Lévy, 1995, p. 310). La représentation, c'est aussi la capacité de jeter les bases du *Public Risk Management*. ♦

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration

NOR : BCRE1102863D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement,

Décète :

Art. 1^{er}. – Dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge, est mis en œuvre.

Le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, sous la coordination du secrétaire général du département ministériel, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère.

Pour le ministère de la défense, le contrôle interne est mis en œuvre sous l'autorité du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration dans leurs domaines de compétences respectifs.

L'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces.

Art. 2. – Il est créé, auprès du ministre chargé de la réforme de l'Etat, un comité d'harmonisation de l'audit interne qui réunit les responsables de l'audit interne dans chaque ministère, un représentant du directeur général des finances publiques, un représentant du directeur du budget ainsi que des personnalités qualifiées désignées par arrêté du Premier ministre.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne est présidé par le ministre chargé de la réforme de l'Etat qui désigne au sein du comité un vice-président chargé, le cas échéant, de le suppléer.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne est chargé d'élaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat et de s'assurer de son application. Il harmonise la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit et diffuse en leur sein les bonnes pratiques. Le comité d'harmonisation de l'audit interne développe également la méthodologie des audits internes portant sur les fonctions transverses.

Il examine chaque année la politique d'audit des départements ministériels et formule des recommandations.

Il définit et programme les audits portant sur les projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels.

Art. 3. – Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 28 juin 2011.

FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

*Le ministre du budget, des comptes publics,
de la fonction publique et de la réforme de l'Etat,
porte-parole du Gouvernement,*

FRANÇOIS BAROIN