

Annexe n° 1. Synthèse à remettre par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante

À l'issue du diagnostic global d'entrée, les audits ciblés, menés sur la période 2018- 2019, constituent la deuxième étape de l'expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités, prévue par l'article 110 de la loi NOTRe.

L'examen ciblé sur le cycle des dettes financières a permis d'approfondir la connaissance des dispositifs de contrôle existant (à défaut d'un contrôle interne comptable et financier dont la communauté d'agglomération de Dole ne dispose pas encore) et des systèmes d'information concourant à la production des données comptables et financières, d'examiner l'application des normes comptables en vigueur, d'étudier les adaptations liées aux évolutions du cadre normatif ainsi que d'examiner le recueil des informations nécessaires à la présentation des états financiers futurs⁷.

Ces travaux visent à apporter un éclairage sur les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes de l'entité, dans tous les aspects significatifs ayant trait au cycle examiné. Ils n'ont pas pour objet d'émettre une opinion sur les comptes.

La revue du processus et les vérifications, réalisées par sondage sur les comptes, confirment que le risque sur ce cycle est globalement modéré et font ressortir les constats ci-après.

Le déploiement du contrôle interne comptable et financier

Le processus des dettes financières de la CAGD est jalonné de nombreux contrôles opérés tant par la direction des finances que par le comptable public. La fréquence de ces derniers varie selon celle des opérations auxquelles ils se rapportent. Toutefois, la traçabilité de ces contrôles n'est que rarement assurée, ce qui ne permet pas de rendre directement compte de leur effectivité ni des résultats obtenus, à l'exception de quelques-uns. Aucune évolution n'est à signaler sur ce point depuis le diagnostic global d'entrée, la CAGD n'ayant engagé le travail de recensement de ses risques et d'élaboration d'un dispositif de contrôle interne qu'à compter d'avril 2018. La forte augmentation de l'encours de dette de l'agglomération constatée en 2016 et 2017 rend d'autant plus importante cette formalisation.

Plusieurs points d'attention particuliers devront cependant être pris en compte par les services de la collectivité.

En premier lieu, le départ annoncé de l'agent en charge de la gestion de la dette (d'ici fin 2018) pose la question de l'organisation du passage de relais, avec un risque potentiel de perte de compétences.

En second lieu, l'équipe d'évaluation relève que la CAGD doit accorder toute l'attention requise à la prise en charge des contrats lors de leur souscription, qu'il s'agisse du contrôle de

⁷ Selon les dispositions du projet de norme n° 1 du recueil que le conseil de normalisation des comptes publics élabore pour les entités publiques locales, les états financiers sont constitués d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe explicative.

la saisie des contrats dans l'application de gestion de la dette, nécessaire contrepartie de la délégation faite au prestataire dans ce domaine, ou bien de la procédure d'archivage actuellement inexistante, à mettre en place.

Enfin, si l'information décisionnelle relative à la dette fournie à l'exécutif et à la direction générale et le contrôle des engagements pris par la communauté d'agglomération apparaissent satisfaisants, la gestion de trésorerie doit être en revanche consolidée et les décisions de tirages et remboursements de la ligne de trésorerie mieux formalisés. Le service financier de l'agglomération pourra profiter de l'implantation d'un nouvel outil informatique d'ici à 2019 pour revoir ces procédures en la matière.

L'analyse des systèmes d'information

Le système d'information de gestion de la dette de la CAGD n'a pas évolué depuis le diagnostic global d'entrée. Il repose sur l'application unique *Insito*, qui offre au service financier de l'agglomération les outils nécessaires à la sécurisation des composantes essentielles de la gestion de sa dette.

La génération des mandats de dette depuis cette application, pour utile qu'elle soit, n'est pas automatique. Cette fonction ne constitue donc pas une garantie absolue d'exhaustivité et n'exonère pas les services de la CAGD d'un suivi périodique strict des échéances. Par ailleurs, l'utilisation du module de contrôle du calcul des échéances de la ligne de trésorerie offert par *Insito* n'a pas été utilisé jusqu'à présent.

La gestion des accès à l'application de la gestion de la dette garantit une stricte limitation de l'accès au logiciel *Insito*. En terme de sécurité logique de ses systèmes d'information cependant, pour la dette comme pour l'ensemble de ses dépenses en général, la CAGD doit instaurer une séparation effective entre le mandement et la fonction de modification des tiers ou, à défaut, assurer *a minima* une traçabilité des modifications de tiers opérées et les contrôler à intervalles réguliers. Elle doit en outre instaurer une règle de mises à jour périodiques des accès à l'application de gestion de la dette.

Les normes comptables applicables

La CAGD dispose d'une dette composée d'emprunts non complexes (taux fixe, taux variable simple), ce qui cantonne les écritures comptables correspondantes au suivi des intérêts (échus et non échus), et aux mouvements annuels de capital. Le contrôle de l'existence, de l'enregistrement sur le bon exercice et de l'exactitude des mouvements comptabilisés sur les comptes relatifs à la dette financière est satisfaisant et ne révèle pas d'anomalie significative.

L'équipe d'évaluation a cependant relevé la difficulté de vérifier les flux d'encaissement et de décaissement des dettes financières au compte du Trésor. D'une part, le compte du Trésor inclut des flux financiers de la Banque de France et des flux de compensation avec l'État. D'autre part, les applications informatiques utilisées par le comptable public ne permettent pas de référencer de manière aisée l'ensemble des flux financiers associés à la gestion de la dette. Ces difficultés, auxquelles la DGFIP doit être sensibilisée, pourraient constituer, en l'état actuel des systèmes d'information de la DGFIP, une limitation pour un futur certificateur.

L'évolution des normes comptables applicables ne devrait pas avoir d'effet sur la comptabilisation par la CAGD de ses dettes financières. La mise en œuvre de la M57 n'introduit pas d'adaptations particulières concernant la comptabilisation des dettes financières. Par

ailleurs, le projet de norme n° 11, relatif aux dettes financières et aux instruments financiers à terme, serait, en l'état actuel, sans incidence sur les comptes de la CAGD.

Les états financiers

Les informations relatives à la dette figurant dans les états financiers de la CAGD sont fidèles à la réalité des contrats et conformes aux données figurant dans la balance générale de comptes de l'agglomération, qu'il s'agisse du budget principal ou du budget annexe de la CAGD. Les futurs états financiers de la collectivité devraient intégrer à terme les données relatives aux faits caractéristiques de l'exercice et aux principes et méthodes comptables applicables à la gestion de la dette, actuellement manquantes.

Annexe n° 1. Synthèse à remettre par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante

À l'issue du diagnostic global d'entrée, les audits ciblés, menés sur la période 2018-2019, constituent la deuxième étape de l'expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités, prévue par l'article 110 de la loi NOTRe.

L'examen ciblé sur le cycle des recettes fiscales, dotations et créances associées a permis d'approfondir la connaissance du dispositif de contrôle interne comptable et financier existant, d'examiner l'application des normes comptables en vigueur, d'étudier les adaptations liées aux évolutions du cadre normatif ainsi que d'examiner le recueil des informations nécessaires à la présentation des états financiers futurs²⁴.

Ces travaux visent à apporter un éclairage sur les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes de l'entité, dans tous les aspects significatifs ayant trait au cycle examiné. Ils n'ont pas pour objet d'émettre une opinion sur les comptes.

La revue du processus et les vérifications, réalisées par sondage sur les comptes, a permis de constater que le niveau global de risque sur ce cycle était modéré et font ressortir les constats ci-après.

Le déploiement du contrôle interne comptable et financier

Pour l'ensemble des cycles comptables à fort enjeu, la communauté d'agglomération du grand Dole s'est engagée au printemps 2018 dans l'analyse de ses risques et l'élaboration d'un contrôle interne. La maîtrise des risques liés à la gestion de ses recettes fiscales, dotations et participations en fait partie.

L'examen du cycle sur les recettes fiscales, dotations et participations financières met en exergue une différence entre, d'une part, les principales recettes fiscales et dotations, moins exposée au risque d'erreur du fait du recouvrement exercé par les services de l'État et, d'autre part, la gestion des participations, sur laquelle la collectivité doit faire porter tout particulièrement ses efforts sur la maîtrise des risques de recouvrement et de rattachement au bon exercice.

Les tests effectués font ressortir l'existence de contrôles que la communauté d'agglomération devrait formaliser et documenter dans le cadre du dispositif de contrôle interne, qu'elle s'emploie actuellement à définir pour une meilleure maîtrise de ses droits à recettes (mise à jour des bases, suivi systématique des engagements reçus) et de correcte séparation des exercices.

En revanche, la gestion des participations financières de partenaires institutionnels (État, région, caisse d'allocations familiales) dont bénéficie la communauté d'agglomération est plus exposée au risque d'erreurs de comptabilisation.

²⁴ Selon les dispositions du projet de norme n° 1 du recueil que le conseil de normalisation des comptes publics élabore pour les entités publiques locales, les états financiers sont constitués d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe explicative.

Dans la gestion des participations, l'intercommunalité doit à la fois mieux suivre les engagements qu'elle reçoit et enregistrer les produits à recevoir, chaque fois que possible, dès la constatation du droit, en émettant un titre de recettes.

Les normes comptables applicables

Le suivi des recettes de fiscalité directe locale et des dotations de l'État fait l'objet d'une comptabilisation très suivie de la part des services de la communauté d'agglomération, en lien avec le comptable public. Aucune anomalie significative n'a été relevée à l'exception d'un défaut de rattachement de la taxe sur les surfaces commerciales à l'exercice concerné.

Les principaux axes d'amélioration doivent porter sur certaines recettes fiscales ciblées (taxe sur les surfaces commerciales, versement transport, taxes de séjour) et sur l'ensemble des participations financières dont bénéficie l'intercommunalité davantage exposées à des risques de sous-estimation de ses droits, de recouvrement différé des recettes et de rattachement incorrect à l'exercice comptable.

Les tests effectués font en outre ressortir une difficulté pour rapprocher les écritures portées au compte au Trésor par le comptable public et les flux financiers associés nécessitant la consultation de deux applications distinctes. Sous ces contraintes d'accès à ces informations essentielles pourraient limiter l'étendue des vérifications d'un futur certificateur.

L'évolution des normes comptables applicables ne devrait pas avoir d'effet sur la comptabilisation des recettes de ce cycle. La mise en œuvre de l'instruction budgétaire et comptable M57 n'introduit pas d'adaptations particulières.

Les états financiers

Les données relatives aux recettes fiscales, dotations et participations perçues par la CAGD retranscrites dans la balance du compte de gestion sont en cohérence avec les données comptabilisées par la CAGD et apparaissant au compte administratif. En dehors des anomalies détaillées dans le cahier, les informations présentées dans les états financiers de la CAGD s'avèrent exactes et quasi-exhaustives, en l'état des normes applicables.

Si l'adoption par la CAGD de la M 57, à compter de l'exercice 2019 n'induit que quelques évolutions mineures des états financiers, la collectivité doit toutefois, dès à présent, se préparer à fournir des informations prescrites par le projet de norme n°1 relatif aux états financiers des collectivités locales, pour la production de ses futurs états financiers.

Hormis quelques omissions, les informations présentées dans les états financiers existants s'avèrent exactes en l'état des normes applicables.

L'adoption par la communauté d'agglomération de l'instruction M 57 au 1^{er} janvier 2019 n'induit que quelques évolutions des états financiers. Elle doit toutefois, dès à présent se préparer à rassembler les informations prescrites par le projet de norme n°1 relatif aux états financiers des entités publiques locales, pour la production de ses comptes, en particulier l'annexe explicative.

Annexe n° 1. Synthèse à remettre par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante

À l'issue du diagnostic global d'entrée, les examens ciblés, menés sur la période 2018- 2019, constituent la deuxième étape de l'expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités, prévue par l'article 110 de la loi NOTRe.

L'examen du thème relatif à la maîtrise des risques, au déploiement du contrôle interne et au suivi des recommandations permet de suivre les avancées de la communauté d'agglomération de Dole dans sa démarche de maîtrise des risques, susceptibles d'avoir une incidence significative sur la fiabilité de ses comptes lors de leur revue par un certificateur et de rendre compte des progrès accomplis dans le déploiement du dispositif de contrôle interne, en particulier par la mise en œuvre des recommandations issues du diagnostic global d'entrée.

Les actions menées par l'établissement ont vocation à alimenter le dossier dédié à la maîtrise des risques et au contrôle interne comptable et financier, qui est un document nécessaire à la prise de connaissance, par un certificateur, du dispositif en vigueur dans l'entité.

Cet examen thématique vise à apporter un éclairage sur les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes de l'entité, dans tous les aspects significatifs des informations contenues dans les états financiers. Il n'a pas pour objet d'émettre une opinion sur les comptes.

Les travaux menés mettent en évidence les constats ci-après, assortis de deux recommandations.

Dès la réception du DGE (mars 2018), la CAGD a mis en place les instances de gouvernance (comité de direction, comité de pilotage, groupes de travail) nécessaires au pilotage et à la conduite des travaux préparatoire à la certification expérimentale de ses comptes.

La CAGD a repris à son compte l'ensemble des recommandations formulées par le DGE. L'organisation qu'elle a retenue pour le "projet certification" est étroitement articulée avec ces recommandations, comme en attestent les feuilles de route assignées à chacun des huit groupes de travail qu'elle a institués. Deux recommandations parmi les seize recommandations du DGE ont d'ailleurs déjà fait l'objet d'avancées concrètes.

La feuille de route confiée aux groupes de travail est nécessairement ambitieuse, compte tenu de l'étendue des travaux à mener d'ici à 2020. L'implication dont témoignent les services de la CAGD depuis le lancement du projet, comme le concours d'un cabinet d'expertise comptable, sont autant d'éléments favorables à la réussite du projet. La collectivité peut également s'appuyer sur les services de la DDFIP, dont l'offre de services pourrait encore s'étendre une fois la convention de services comptables et financiers renégociée.

Le chantier de description des processus de gestion, des risques liés et des contrôles associés a été engagé (la plupart des groupes de travail se sont réunis en juin et septembre), conformément aux axes de travail prioritaires fixés par le comité de direction du projet. À ce stade, les travaux menés par la communauté d'agglomération n'ont pu aboutir à la formalisation d'une carte des risques et la CAGD n'est pas encore en mesure d'évaluer précisément le niveau de couverture des risques comptables auxquels elle est exposée.

LA MAITRISE DES RISQUES, LE CONTROLE INTERNE ET LE SUIVI DES
RECOMMANDATIONS

Document non public réservé à l'ordonnateur

La formalisation progressive des documents constitutifs du dossier relatif au contrôle interne financier et la définition d'un dispositif de pilotage du contrôle interne constituent une des priorités de la CAGD d'ici la réalisation de la certification expérimentale, en 2020. Pour constituer ce dossier indispensable aux auditeurs externes, les services de la CAGD peuvent s'appuyer sur l'annexe 2 du cahier territorial (voir *infra*). L'avancement de ce chantier sera un indicateur à suivre lors du prochain audit ciblé afférent à ce thème, prévu en 2019.

Il appartient à l'entité d'arrêter sans tarder le calendrier dans lequel elle entend répondre aux différentes recommandations du DGE, et de préciser la manière dont elle entend y parvenir, en formalisant un plan d'action détaillé pour chacun des groupes de travail. Ce travail de priorisation est un facteur clé de succès pour la poursuite de l'expérimentation.