

LE CONTRÔLE EXTERNE DES COLLECTIVITES LOCALES EN IRLANDE

Des origines au contexte actuel

Le contrôle externe des collectivités locales est apparu dans les années 1830 quand – conjointement à l’instauration du prélèvement d’une taxe pour venir en aide aux pauvres – la notion de responsabilité publique et de contrôle externe devenait un sujet phare en matière d’administration publique locale. Les propriétaires terriens et autres contribuables soumis à cette taxe s’intéressaient de près à la façon dont l’impôt était collecté et investi. Dès lors, l’audit des collectivités locales prit de l’ampleur et élargit son champ d’action au cours des années 1870. Les auditeurs étaient couramment désignés comme les « auditeurs des syndicats de défense des pauvres » (auditors of the poor law unions). Les auditeurs tels que nous les connaissons actuellement furent officiellement baptisés « auditeurs des collectivités locales » (Local Government Auditors) à partir de 1941, date à laquelle la loi sur les collectivités locales (Local Government Act, LGA) fut votée.

Les articles 114 à 126 de la loi sur les collectivités locales de 2001 précisent les attributions réglementaires actuelles du service d’audit des collectivités locales (Local Government Audit Service, LGAS). Le LGAS a pour mission d’auditer l’ensemble des collectivités locales, c’est-à-dire les conseils urbains, les conseils de comté, les conseils de bourg et les conseils de ville, ainsi que les autorités et assemblées régionales et autres institutions diverses (comme les autorités portuaires, les bureaux de taxation des véhicules, etc.). Au total, ce ne sont pas moins de 184 organismes qui sont concernés.

Le rôle du directeur d’audit (Director of Audit) s’exerce dans un cadre réglementaire et les missions qui lui incombent sont précisées par l’article 116 (4) de la loi sur les collectivités locales de 2001. Ses principales missions sont les suivantes :

- (a) organiser, administrer et distribuer les ressources au sein du LGAS
- (b) confier les audits de certaines collectivités locales ou d’autres organismes à des auditeurs de collectivités locales définis
- (c) prodiguer conseil et assistance lorsque le ministre¹ en fait la demande lors des mises à jour régulières du code de procédures et de pratiques d’audit
- (d) diriger l’unité « Value for Money » (VFM), chargée d’évaluer la gestion des collectivités locales et créée par l’article 14 de la loi sur les collectivités locales (dispositions financières) de 1997, puis s’assurer que la procédure d’audit des collectivités locales intègre bien les travaux de cette unité
- (e) transmettre périodiquement au ministre des rapports portant sur certains sujets précisés aux *paragraphes (a) à (e)* et plus généralement sur la performance du LGAS.

¹ Le service d’audit des collectivités locales est, pour des raisons administratives, une section du Ministère de l’Environnement, du Patrimoine culturel et des Collectivités locales (Department of the Environment, Heritage and Local Government).

La réglementation souligne clairement que le directeur d'audit exerce sa mission en toute indépendance. S'il collabore avec le Ministère, son indépendance doit néanmoins lui permettre de mener à bien sa mission ; à titre d'exemple, il ne fait pas partie du comité consultatif de gestion (Management Advisory Committee, MAC) et n'est donc pas impliqué dans sa gestion quotidienne ou dans l'élaboration de politiques.

Les auditeurs de collectivités locales sont également indépendants, dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles, du Ministère et des services audités. Cette indépendance est protégée par la loi, comme l'indique l'article 116 (2) de la loi sur les collectivités locales de 2001.

Chaque auditeur de collectivités locales se voit attribuer un « district » d'audit, après approbation du directeur d'audit. Un « district » d'audit regroupe plusieurs audits, dans la mesure du possible, dans des zones géographiques commodes, ces zones étant ensuite réunis en trois régions : l'ouest, le sud et l'est. Des auditeurs principaux contribuent à l'organisation régionale et à la supervision des audits. En outre, ils sont directement responsables des grands audits effectués dans leur région.

Ressources humaines

Le tableau suivant présente la structure actuelle du personnel au sein du LGAS :

Fonctions	Total	Audit financier	Unité « VFM »
Directeur d'audit			
Auditeurs principaux de collectivités locales	7	6	1
Auditeurs de collectivités locales	20	17	3
Assistants de vérification	14	11	3
Total	41	34	7

Tous les membres du personnel d'audit sont des comptables qualifiés qui sont depuis longtemps recrutés à l'extérieur et qui ont exercé dans l'industrie, des sociétés d'audit privées ou des organismes du secteur public. Cette diversité de compétences crée une réelle valeur ajoutée pour l'organisation. Le LGAS fut le premier organisme d'audit public d'Irlande à être reconnu pour sa politique de formation continue en tant qu'employeur par les membres de l'association des comptables certifiés (Association of Chartered Certified Accountants, ACCA).

Rôle du service d'audit des collectivités locales

Le LGAS examine la gestion financière des collectivités locales de manière indépendante. Sa mission consiste notamment à :

- Mener des audits de collectivités locales et d'autres organismes en se conformant à son code de procédures d'audit, et ainsi encourager les meilleures pratiques en matière de gestion financière et de responsabilité publique;
- Stimuler le rendement au sein des collectivités en réalisant des audits de performance (VFM audits, contrôles sur le bon emploi des fonds) et en publiant des rapports ad hoc.

Voici les différents types d'organismes susceptibles d'être audités en tant que collectivités locales :

Type d'organisme	Nombre
Conseils urbains (City Councils)	5
Conseils de comté (County Councils)	29
Conseils de bourg (Borough Councils)	5
Conseils de ville (Town Councils)	75
Autorités régionales	8
Assemblées régionales	2
Bureaux de taxation des véhicules	29
Institutions diverses	31
Total	184

Dépenses des collectivités locales

		2009
		Milliards d'€
Dépenses courantes (env.)		5,03
Dépenses d'investissement (env.)		6,70
		11,73

Procédures d'audit des collectivités locales

Le processus d'audit des collectivités locales a été mis à jour et consolidé par la loi sur les collectivités locales de 2001, articles 114 à 126. Un code de procédures et de pratiques définit les modalités d'exécution de l'audit, notamment :

- L'objectif de l'audit
- Les attributions et les missions des auditeurs
- L'approche à utiliser lors de l'audit
- Les résultats de l'audit
- La responsabilité publique.

Certaines formalités sont à respecter pour la notification d'un audit, la mise à disposition du public des comptes et projets d'états financiers annuels des organismes soumis à l'audit juste avant la réalisation de ce dernier, la conclusion des audits, la mise à disposition du public des copies des comptes annuels audités et de tout rapport d'audit annexe.

En plus d'émettre une opinion d'audit sur les états financiers annuels de chaque organisme audité, les auditeurs de collectivités locales peuvent également être amenés à produire des rapports d'audit complémentaires. Ces rapports publics donnent l'occasion de présenter quelques brefs commentaires sur des tendances significatives ou des résultats qui ressortent de l'audit. Il peut notamment s'agir de comparaisons budgétaires, de projets d'investissement, de transactions entre collectivités, d'analyses de la fiabilité du système de contrôle interne de l'organisme, d'évaluations de la

capacité à collecter des recettes, ou encore de points en suspens liés à des audits précédents ou autres sujets de contrôle financier interne.

Avant de finaliser son rapport, l'auditeur consulte le responsable ou le directeur de l'entité contrôlée et ses commentaires sont, le cas échéant, incorporés au rapport final d'audit. Cette nouvelle mesure obligatoire est mentionnée par l'article 120 (4) de la loi sur les collectivités locales de 2001.

Conformément au code des procédures et des pratiques d'audit, les auditeurs peuvent également émettre une lettre de recommandations à la direction de l'organisme audité.

Publication des états financiers audités et des rapports d'audit complémentaires

Une fois l'audit réalisé, la collectivité locale a l'obligation de remettre à chacun de ses membres une copie des comptes audités ainsi que des rapports annexes pour qu'ils puissent être examinés lors de la prochaine réunion de travail de la collectivité locale ou de l'institution concernée.

Tout individu qui en fait la demande est en droit de se voir remettre ces documents dès lors qu'il s'acquitte des frais de photocopie. Le ministre peut également ordonner qu'une collectivité locale publie le rapport d'audit dans un journal diffusé sur l'ensemble de son territoire administratif.

Unité d'analyse de la performance des collectivités locales (VFM)

L'unité « VFM », qui est intégrée dans le LGAS, se compose d'une équipe de recherche principale constituée d'un auditeur principal et de trois autres auditeurs. Cette équipe est secondée par des assistants de vérification ponctuellement délégués au niveau du district d'audit.

Le directeur d'audit a créé un comité consultatif d'analyse de la performance, qui représente les principaux groupes d'intérêt et dirigé par lui-même afin d'identifier – à l'échelle locale – les procédures, pratiques et systèmes significatifs devant être examinés lors du travail de l'unité. Un groupe consultatif est également créé pour chaque mission d'analyse de la performance. Il réunit les représentants des autorités locales, du Ministère et/ou des experts de domaines spécifiques.

À ce jour, l'unité a produit 25 rapports d'analyse de la performance. L'unité « VFM » réalise principalement des études nationales portant sur un thème particulier, lesquelles font ensuite l'objet d'une publication de rapport. Courant 2009, l'unité élargira son champ d'action :

- Production de rapports de suivi mesurant la prise en compte, par les autorités locales, des recommandations faites par l'unité dans le cadre de ses études nationales.
- Réalisation d'enquêtes, par le biais d'un questionnaire et d'entretiens structurés, sur les mesures prises par les conseils pour assurer le respect des principes d'économicité (efficacité, efficience et économie) dans l'utilisation des ressources.

- Réalisation, au nom du Ministère, de contrôles sur place sur les projets d'investissement gérés par les collectivités locales, et ce conformément aux recommandations émises par le Ministère des finances.

Les comités d'audit

Conformément à l'article 5 de la loi sur les collectivités locales (plans d'amélioration) de 2006, des comités d'audit ont été mis en place dans tous les conseils urbains et conseils de comté. Cette initiative a joué un rôle important dans le respect des principes de bonne gouvernance dans les collectivités locales. Les comités d'audit sont habituellement constitués de cinq membres, dont trois membres externes, président compris, et deux conseillers. Une charte officielle définit les conditions d'exercice de leurs fonctions. Les auditeurs de collectivités locales se réunissent au moins une fois par an avec ces comités afin d'examiner les mesures prises par les autorités locales suite aux recommandations énoncées dans les rapports d'audit règlementaires. Ces comités supervisent également le travail réalisé par les auditeurs internes des collectivités.

Le LGAS encourage activement la mise en place de ces nouveaux comités d'audit dans son rapport consacré à l'analyse de la performance (n° 23) et intitulé *Follow-up report on the Development of Internal Audit in Local Authorities* (rapport de suivi du développement de l'audit interne dans les collectivités locales).

(Toutes les publications peuvent être consultées via la rubrique dédiée au service d'audit des collectivités locales du site Internet du Ministère, www.viron.ie)