

Évolution du contrôle des finances publiques et risques Conférence de Chris Westwood

Introduction – Mission de la Commission d’audit (Audit Commission) d’Angleterre

La mission de la Commission d’audit couvre trois domaines principaux :

- Contrôle des finances de chacune des autorités locales à des fins de vérification des comptes et d’évaluation de la rentabilité.
- Rapprochement des données par croisement de données hétérogènes pour limiter les éventuelles fraudes.
- Études et recherche. Chaque année, la Commission réalise différentes études sur les problèmes sociaux auxquels est confrontée la fonction publique.

Dans le cadre de mon exposé, j’évoquerai tant le contrôle des finances et la recherche que l’impact de la conjoncture. Nous étudierons ces questions en nous plaçant aussi bien du côté des organismes audités par la Commission d’audit que de celui des vérificateurs des comptes.

Situation du secteur public en Angleterre

L’Angleterre accusant de lourdes pertes financières, les organismes publics subissent de réelles pressions pour réduire leurs dépenses. Les collectivités locales sont financées par les subventions du gouvernement central et les impôts locaux. Par conséquent, lorsque les administrations locales réduisent leurs dépenses, les redevables paient moins d’impôts locaux et le gouvernement fait des économies.

En matière de productivité, l’administration locale subit des pressions d’origine interne et gouvernementale. Si la pression actuelle est déjà forte, le gouvernement central a d’ores et déjà fait part de nouvelles exigences en matière d’économies, lesquelles seront prochainement divulguées par un rapport sur les dépenses réalisées.

Plus spécifiquement, les collectivités locales ont investi dans les banques étrangères alors que la récession internationale a provoqué une certaine instabilité sur plusieurs marchés internationaux. Les risques se sont multipliés, mais je reviendrai sur ce point ultérieurement.

En raison de ces éléments et bien d’autres encore, les collectivités locales ont dû contrôler strictement les coûts et sont tenus de fournir des services de manière efficiente tout en assurant, de manière générale, un bon emploi des fonds.

Nos revenus provenant d’honoraires facturés aux collectivités locales, il est également important que le vérificateur des comptes lui-même soit capable de répondre à ces exigences.

Le défi de l’efficience pour les collectivités locales

À l’heure actuelle, l’amélioration de l’efficience constitue un véritable défi pour les collectivités locales.

Il est déjà difficile d'améliorer l'efficacité en situation normale, mais cela l'est encore plus en période de crise en raison de nombreux autres facteurs :

- Hausse des dépenses due à une plus forte demande de services publics
- Réduction des revenus générés par les services – Baisse probable des revenus issus de la ventes de services liés au développement des infrastructures ou aux loisirs.
- Restrictions gouvernementales visant à éviter une compensation de ces pertes par une augmentation des taxes locales.

L'ensemble de ces facteurs pose actuellement de nombreux problèmes aux collectivités locales.

Différentes études ont été réalisées dernièrement. D'après les réponses fournies par les collectivités locales, les conséquences de la crise économique seront multiples :

1. Pour la majorité des collectivités locales, la crise affectera en priorité le secteur du développement et des constructions – à la fois commerciales et résidentielles. Il en résulte une baisse de revenus pour les collectivités locales.
2. L'amointrissement des ressources au niveau de l'économie et l'augmentation du chômage accentueront les pressions sur les prestations sociales, ces dernières étant financées par les collectivités locales.
3. Les personnes redevables des collectivités locales en matière d'impôts locaux ou de loyers seront de plus en plus nombreuses.
4. Un nombre croissant de personnes sans domicile fixe devra bénéficier de l'assistance publique.
5. Il faut s'attendre à un transfert de la demande en matière de santé et d'éducation du secteur privé vers le secteur public, ce qui accentuera également les pressions pesant sur le secteur public.

Ces différents changements sont d'ores et déjà perceptibles au sein des collectivités locales, mais leur impact sur notre travail en tant que vérificateurs des comptes est également significatif, comme je vais vous le démontrer dans le cadre de mon exposé.

Impact sur le travail des vérificateurs des comptes

Contrôle des comptes

La conjoncture ainsi que plusieurs facteurs mentionnés précédemment ont un impact sur le contrôle des comptes. Deux points précis retiendront ici notre attention : les dépréciations d'actifs et les investissements.

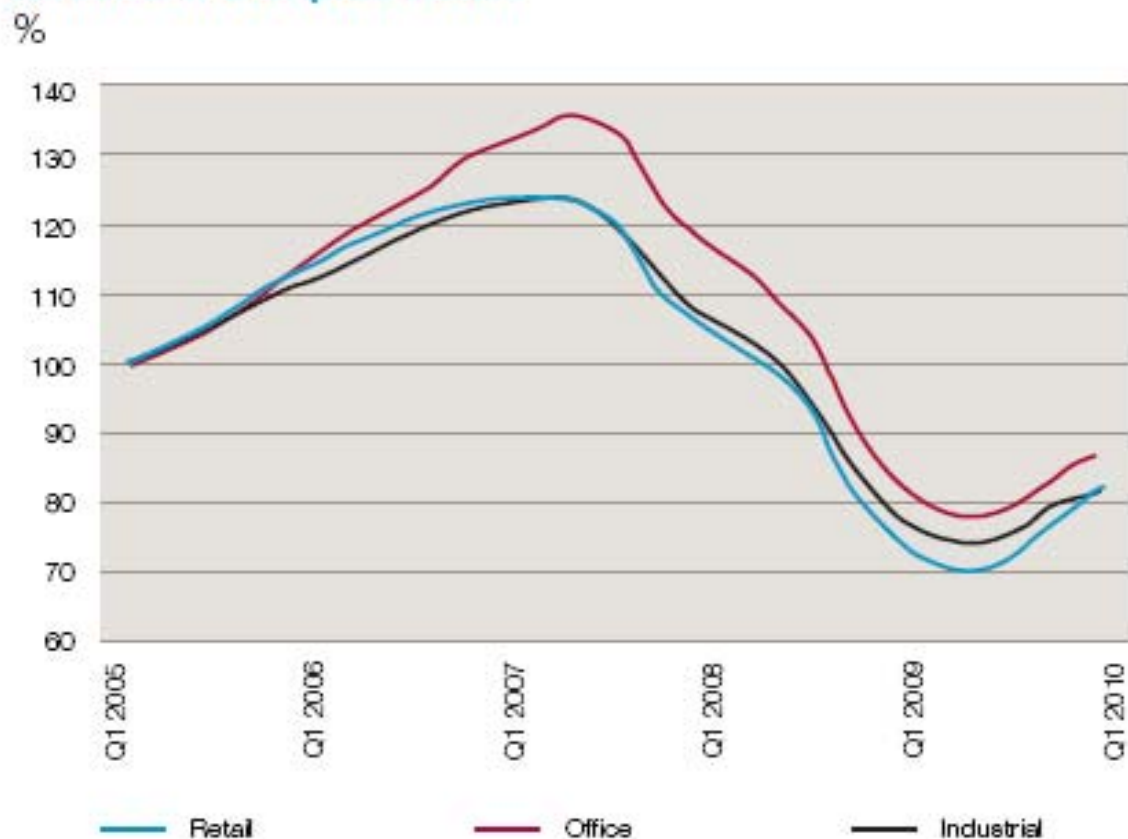
i) Dépréciations d'actifs

Généralement, les collectivités locales disposent d'un vaste patrimoine immobilier, lequel figure au bilan dans l'actif immobilisé. Il incombe aux vérificateurs des comptes de contrôler ce patrimoine dans le cadre d'une procédure, plutôt élémentaire jusqu'à présent. Les vérificateurs des comptes examinaient les valeurs initiales, analysaient la

méthode de calcul de l'amortissement puis la valeur finale, une réévaluation étant périodiquement réalisée. Cet audit est réalisé de manière indépendante. La Commission d'audit fait appel à ses propres experts pour vérifier les hypothèses.

Le contexte économique actuel est celui d'un marché particulièrement volatil et, partant, difficile à auditer. La chute des prix de l'immobilier doit être reproduite dans le bilan sous forme de dépréciation d'actifs, ce qui complique considérablement la mission du vérificateur des comptes.

National IPD capital values



Ce graphique montre l'évolution des prix de l'immobilier depuis 2005. (IPD = Investment property database/Base de données des immeubles de placement)

Comme le montre le graphique, la mission de contrôle des vérificateurs des comptes était vraiment simple jusqu'en 2007. La valeur des immobilisations inscrites au bilan a alors crû de manière constante. Pour analyser l'actif immobilisé, le vérificateur des comptes examinait simplement les hypothèses de croissance des collectivités locales sur la base d'un indice indépendant.

Si l'on examine à présent la tendance de 2007 à 2009, les prix de l'immobilier ont chuté si bien que les collectivités locales auraient dû revoir à la baisse la valeur des immobilisations. Le vérificateur des comptes doit alors utiliser différentes procédures pour vérifier que les estimations sont réalistes. Dans certains cas, l'évaluation peut représenter une tâche extrêmement fastidieuse.

L'année 2009 est marquée par un revirement de tendance avec une hausse des indicateurs dès le début de l'année 2010. Sur fond de cette embellie, une correction

des valeurs n'est pas exclue. Les collectivités locales pourront, quant à elles, être amenées à annuler les dépréciations d'actifs comptabilisées au préalable.

Il s'agit donc d'un domaine particulièrement complexe où des montants importants et un risque d'erreur élevé rendent la mission d'audit délicate.

Cas pratique

Un conseil municipal possède des logements sociaux dont la valeur est estimée à 700 millions de livres sterling en 2007. En se basant sur un amortissement annuel d'environ 11 millions de livres, la valeur portée au bilan annuel de 2010 serait d'environ 667 millions de livres sterling.

Cependant, lors du calcul d'une dépréciation d'actif, le conseil constate une réduction de la valeur de ses actifs de l'ordre de 82 millions de livres sterling au titre de l'exercice 2008/2009. Le contrôle de ce montant peut être déterminant, car les comptes peuvent être déclarés inexacts si cette valeur est erronée. Comme les dépréciations d'actifs sont extrêmement complexes à analyser et que différents taux sont appliqués en fonction du type d'immobilisations corporelles, la Commission d'audit fait appel à ses propres experts, garantissant ainsi l'indépendance de l'analyse.

Le travail du vérificateur des comptes consiste à examiner les avis et hypothèses retenues par le conseil municipal avant de les confronter aux résultats de l'expert en se référant aux indicateurs présentés sur le graphique précédent.

Généralement, les experts aboutissent toujours à des conclusions divergentes, la difficulté pour le vérificateur des comptes étant de valider ou non les hypothèses. Pour ce faire, les hypothèses du conseil municipal sont confrontées à notre propre analyse, si l'écart obtenu est inférieur à 5%, elles sont considérées comme valables.

ii) Investissements et réserves

En Angleterre, les collectivités locales ont la possibilité d'investir les excédents de trésorerie à condition d'éviter les placements à risque. De nombreuses politiques autorisent notamment les collectivités locales à investir dans des banques étrangères.

En 2008/2009, lorsque les banques islandaises ont commencé à rencontrer des difficultés, la Commission d'audit a décrété que certaines autorités locales avaient pris trop de risques.

Lors de l'effondrement des banques, 127 collectivités locales avaient investi en Islande pour un montant total de 954 millions de livres sterling.

Les montants investis par 30 collectivités locales correspondaient à plus de 5% de l'ensemble de leurs dépenses. Il s'agissait de sommes considérables, atteignant même dans un cas précis 26% des dépenses annuelles et représentant le triple des réserves. Il est évident qu'aucune collectivité locale ne pouvait se permettre de perdre une telle somme d'argent.

Au terme de notre audit, nous avons conclu que ces problèmes auraient pu être évités dans bon nombre de cas, notamment par une analyse approfondie du marché, une meilleure évaluation des risques ou une répartition plus équilibrée des investissements dans plusieurs établissements. Nous avons rédigé un rapport national critique à ce sujet et transmis notre analyse à plusieurs collectivités.

iii) Autres domaines

1. Impayés – La crise économique engendre une recrudescence de dettes impayées qui devront, dans certains cas, faire l'objet d'un contrôle plus approfondi.
2. Dettes contractuelles – Dans certains cas, les collectivités locales avaient négocié des accords avec des établissements ayant fait faillite lors de la crise économique. Certains contrats ont pu ne pas être honorés, un point problématique pour l'analyse du vérificateur des comptes.

Contrôle de la rentabilité

En Angleterre, la rentabilité de chaque collectivité locale est évaluée. Cette année, l'accent a été mis sur des aspects aussi importants que la planification financière, la gestion des immobilisations et le contrôle budgétaire.

Leur analyse et évaluation incombe au vérificateur des comptes. Cette évaluation doit nécessairement prendre en compte les pressions financières et les exigences de performance liées au contexte économique actuel et signaler tout standard non respecté.

Un domaine particulier a régulièrement fait l'objet de contrôles par le passé : il s'agit des marchés publics.

Comme nous l'avons précédemment évoqué, les objectifs actuels en matière d'efficacité sont particulièrement ambitieux. Ils concernent également les achats de marchandises et de services.

Les autorités locales sont des entités distinctes. Dirigées par des membres élus, elles gèrent une zone géographique donnée. Par le passé, bon nombre d'entre elles travaillaient de façon très indépendante les unes des autres.

Les collectivités locales sont des organisations de taille variable gérées par des membres élus. Une collaboration entre les différentes entités pourrait sembler assez naturelle mais ce n'est pas toujours faisable pour des raisons politiques.

Cependant, la conjoncture fait peu à peu bouger les choses, à tel point que les collectivités locales sont de plus en plus nombreuses à coopérer au niveau de la fourniture de services afin de gagner en efficacité. Certaines ont réalisé qu'il leur était tout simplement impossible de gérer seules certains services.

Les services administratifs tels que les ressources humaines, les finances et d'autres fonctions de ce type en sont un bon exemple.

Deux collectivités locales peuvent ainsi conclure un accord de collaboration pour délivrer leurs services. Une telle collaboration implique une certaine entente en termes de politique de conduite, de gestion des risques, etc. Une troisième entité ou comité mixte est alors créée pour gérer ces services.

Créée pour améliorer l'efficacité, cette troisième entité n'en échappe pas moins aux réglementations en vigueur en matière de contrôle des finances publiques et devra donc à son tour être audité par la Commission d'audit. Initialement mis en place à des fins d'amélioration de l'efficacité, le comité mixte induit également des coûts supplémentaires, lesquels sont liés à la réalisation d'un contrôle des finances supplémentaire.

Il s'agit bien évidemment d'une situation frustrante pour les autorités locales qui ne peuvent pas immédiatement profiter des économies générées par l'amélioration de l'efficacité. Une fois le système établi et les contrôles effectués, l'on peut néanmoins s'attendre à une amélioration de l'efficacité sur le plan opérationnel et en matière d'audit.

Recherche et études

La recherche et les études comptent parmi les tâches essentielles de la mission de la Commission d'audit. Chaque année, différents sujets sont abordés pour tenter de résoudre les problèmes sociaux.

Les résultats de ces différentes études sont disponibles sur le site Internet de la Commission. Ces derniers temps, la conjoncture et le programme d'amélioration de l'efficacité représentaient les principaux sujets abordés.

Exemples d'études réalisées :

1. Étude des achats publics collaboratifs réalisés de pair avec la Cour des comptes nationale (National Audit Office).
2. « Under pressure » – Étude des problèmes liés au vieillissement de la population et à la demande croissante de prestations sociales aux collectivités locales.
3. « Valuable lessons » – Étude de l'efficacité dans les milieux scolaires.

D'autres exemples traitaient plus directement de la crise économique :

1. « Risk and return » – Ce rapport de la Commission d'audit concerne les investissements dans des banques islandaises évoquées précédemment.
2. « When it comes to the crunch » – Ce rapport analyse l'impact de la crise économique sur les collectivités locales.
3. « Surviving the crunch » – Ce rapport examine comment les finances des collectivités locales ont été affectées pendant et après la crise économique.

Changements au niveau du contrôle des finances publiques

Je terminerai par évoquer la façon dont les récents événements affectent la Commission d'audit.

Le programme d'amélioration de l'efficacité est extrêmement ambitieux pour les collectivités locales et leurs méthodes de travail.

L'amélioration de l'efficacité concerne tous les domaines d'activité. Comme elles sont également facturées sur la base d'honoraires, les missions réalisées par la Commission d'audit font aussi l'objet d'une étroite surveillance.

Pour répondre à ces exigences de rendement et tenter de réduire les honoraires, nous avons décidé de réorganiser notre contrôle sur le bon emploi de l'argent à partir de 2010/2011.

Jusqu'à présent, nous avons évalué le coût et le rendement sur la base des critères suivants :

- Gestion financière
- Planification des ressources humaines
- Gestion des immobilisations
- Marchés publics
- Utilisation des ressources naturelles

Dorénavant nous évaluerons la rentabilité en examinant

1. La manière générale dont une organisation satisfait à ses propres objectifs de rentabilité. Nous examinerons ses priorités, la façon dont elle traite l'information en termes de transparence et de prise de décision ainsi que les efforts mis en place pour améliorer l'efficacité et réaliser des économies. Il s'agit d'une responsabilité majeure pour toutes les organisations, et nous examinerons également :
2. Les méthodes de gestion financière ainsi que la flexibilité. Ce concept d'actualité est très proche du concept de continuité d'exploitation.

Nous développons actuellement une nouvelle méthodologie et les premiers résultats seront disponibles dès l'été 2011. Ils seront diffusés publiquement, car le bon emploi des fonds publics et l'équilibre financier d'une collectivité locale intéresse également les contribuables.

Le système de contrôle des finances publiques mis en place connaîtra également des changements importants.

En août, le gouvernement central a soumis un projet visant à favoriser la concurrence dans le domaine du contrôle des finances publiques afin de réduire les coûts. Cette proposition induit une disparition, fin 2012, de la Commission d'audit telle que nous la connaissons aujourd'hui et une libéralisation des missions de vérification des finances publiques dans un contexte de libre concurrence. La Commission d'audit pourrait éventuellement poursuivre une partie de son activité sous une forme différente, question que nous étudierons plus particulièrement au cours des prochains mois.

Résumé

La situation conjoncturelle induit une redéfinition du principe de fonctionnement des collectivités locales. Ces nombreux changements se répercutent également sur le système et la méthode de contrôle des finances publiques.

Si notre métier tend à se rationaliser, l'indépendance de jugement des vérificateurs des comptes sera toujours préservée. L'OBJET du contrôle des finances a cependant évolué.

En parallèle, et encore une fois cela ne remet pas en cause notre indépendance, la récente proposition du gouvernement aura également des répercussions sur la FAÇON dont nous auditons le secteur public et sur le CHARGÉ DE MISSION.