

COMMUNAUTE URBAINE DE BORDEAUX

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL DE COMMUNAUTE

Séance du 24 juin 2005
(convocation du 13 juin 2005)

Aujourd'hui Vendredi Vingt-Quatre Juin Deux Mil Cinq à 09 Heures 30 le Conseil de la Communauté Urbaine de BORDEAUX s'est réuni, dans la salle de ses séances sous la présidence de Monsieur Alain ROUSSET, Président de la Communauté Urbaine de BORDEAUX.

ETAIENT PRESENTS :

M. ROUSSET Alain, M. MARTIN Hugues, M. HOUBERT Henri, M. BOBET Patrick, M. BRANA Pierre, M. BRON Jean-Charles, M. BROQUA Michel, M. CAZABONNE Alain, M. CAZABONNE Didier, M. CHAUSSET Gérard, Mme CURVALE Laure, M. DAVID Alain, Mme DESSERTINE Laurence, M. DUCHENE Michel, Mme EYSSAUTIER Odette, M. FAVROUL Jean-Pierre, Mme FAYET Véronique, M. FELTESSE Vincent, M. FLORIAN Nicolas, M. GELLE Thierry, M. GUICHARD Max, M. LABISTE Bernard, Mme LACUEY Conchita, M. LAMAISSON Serge, M. MERCIER Michel, M. PIERRE Maurice, M. PUJOL Patrick, M. SAINTE-MARIE Michel, M. SEUROT Bernard, M. SOUBIRAN Claude, M. TOUZEAU Jean, M. TURON Jean-Pierre, M. VALADE Jacques, M. ANZIANI Alain, M. BAUDRY Claude, M. BELIN Bernard, M. BELLOC Alain, M. BENOIT Jean-Jacques, Mme BRACQ Mireille, M. BREILLAT Jacques, M. CANOVAS Bruno, Mme CARLE DE LA FAILLE Marie Claude, M. CARTI Michel, Mme CASTANET Anne, M. CASTEX Régis, Mme CAZALET Anne-Marie, Mme COLLET-LEJUIF Sylvie, Mme CONTE Marie-Josée, M. CORDOBA Aimé, M. COUTURIER Jean-Louis, M. DANE Michel, M. DAVID Jean-Louis, M. DOUGADOS Daniel, Mme DUBOURG-LAVROFF Sonia, Mme DUMONT Dominique, M. DUTIL Silvère, Mme FAORO Michèle, M. GOURGUES Jean-Pierre, M. GRANET Michel, M. GUILLEMOTEAU Patrick, M. HERITIE Michel, M. HOURCQ Robert, M. HURMIC Pierre, Mme ISTE Michèle, M. JAULT Daniel, Mme JORDA-DEDIEU Carole, M. JUNCA Bernard, Mme KEISER Anne-Marie, Mme LIMOUZIN Michèle, M. MANGON Jacques, M. MANSENCAL Alain, M. MAURIN Vincent, M. MERCHERZ Jean, M. MILLET Thierry, M. MONCASSIN Alain, M. MOULINIER Maxime, Mme NOEL Marie-Claude, Mme PALVADEAU Chrystèle, Mme PARCELIER Muriel, M. POIGNONEC Michel, M. PONS Henri, Mme PUJO Colette, Mme RAFFARD Florence, M. REBIERE André, M. RESPAUD Jacques, M. SARRAT Didier, M. SIMON Patrick, M. TAVART Jean-Michel, Mme TOUTON Elisabeth, Mme WALRYCK Anne.

EXCUSES AYANT DONNE PROCURATION :

M. BANAYAN Alexis à M. BREILLAT Jacques
M. BANNEL Jean-Didier à M. CASTEX Régis
Mme. BRUNET Françoise à Mme. DUBOURG-LAVROFF Sonia
M. CANIVENC René à Mme. RAFFARD Florence
Mme. CARTRON Françoise à M. ROUSSET Alain
M. CASTEL Lucien à M. REBIERE André
M. CAZABONNE Didier à M. CAZABONNE Alain (**jusqu'à 10h20**)
M. CAZENAVE Charles à Mme. CAZALET Anne-Marie
M. CHAZEAU Jean à M. GUICHARD Max
Mlle. COUTANCEAU Emilie à M. BRANA Pierre
Mme. DARCHE Michelle à Mme. PUJO Colette
Mme. DE FRANCOIS Béatrice à M. ANZIANI Alain
Mme. DELAUNAY Michèle à M. JAULT Daniel
M. DELAUX Stéphan à Mme. CARLE DE LA FAILLE M-Claude
M. DUCASSOU Dominique à M. CANOVAS Bruno
M. FAYET Guy à M. PUJOL Patrick
M. FERILLOT Michel à M. SAINTE-MARIE Michel
M. FEUGAS Jean-Claude à Mme. ISTE Michèle

M. FREYGEFOND Ludovic à M. LAMAISSON Serge
M. GELLE Thierry à M. FAVROUL Jean-Pierre (**jusqu'à 10h15**)
M. GUICHOUX Jacques à M. GUILLEMOTEAU Patrick
M. JOUVE Serge à Mme. DUMONT Dominique
M. LABARDIN Michel à M. MERCHERZ Jean
M. LOTHaire Pierre à M. SEUROT Bernard
M. MAMERE Noël à M. DANE Michel
Mme. MOULIN-BOUDARD Martine à Mme. JORDA-DEDIEU Carole
M. NEUVILLE Michel à M. MILLET Thierry
Mme PALVADEAU Chrystèle à Mme TOUTON Elisabeth (**jusqu'à 10H20**)
M. QUANCARD Joël à M. SOUBIRAN Claude
M. QUERON Robert à M. JUNCA Bernard
M. REDON Michel à M. RESPAUD Jacques
M. SARRAT Didier à Mme CONTE Marie-Josée (**jusqu'à 12h00**)
M. SEGUREL Jean-Pierre à M. FELTESSE Vincent
Mme. VIGNE Elisabeth à M. MANGON Jacques

LA SEANCE EST OUVERTE

Mise en place d'une inspection générale à la Communauté Urbaine - Décision

Monsieur SEUROT présente le rapport suivant,

Mesdames, Messieurs

Avant de faire des propositions en terme de contenu et d'organisation d'une inspection générale à la CUB, il vous est proposé une clarification des différentes notions que sont l'inspection, l'audit, le contrôle de gestion et le contrôle interne ainsi qu'un rappel du contexte propre à la CUB.

1) Clarification des concepts

▪ **Le contrôle interne**

C'est l'ensemble des processus mis en place par la collectivité afin de sécuriser son fonctionnement. A titre d'exemple, les visas sur les documents ou encore la séparation de certaines tâches sont du contrôle interne.

Il n'y a donc pas de « contrôleurs internes » car le contrôle interne est l'affaire de tous et en particulier des dirigeants, qui mettent en place des processus garantissant que les risques liés à leurs activités sont maîtrisés. Pour mettre en place ces processus, ils peuvent se faire aider grâce à des outils de type démarche qualité.

▪ **Le contrôle de gestion**

C'est un processus de pilotage par lequel un dirigeant se met à même d'atteindre ses objectifs, en préparant puis en analysant les réalisations de son service et de ceux qui lui sont rattachés pour anticiper, réduire les écarts entre ses performances réelles et ses prévisions.

Pour ce faire, le dirigeant est aidé par des contrôleurs de gestion qui mettent en place et suivent des tableaux de bord, analysent les causes des écarts de performance et proposent des mesures correctrices.

Le premier niveau de leur action doit se faire à travers le contrôle budgétaire, c'est-à-dire à travers l'explication de la cause des non consommations ou des surconsommations de crédits afin de gagner en efficacité de pilotage pour la collectivité. Le deuxième niveau concerne le suivi analytique des activités.

Enfin, dans l'environnement du secteur public local, le rôle du contrôle de gestion est aussi de contrôler le bon emploi des fonds publics dans les satellites de la collectivité, à savoir les associations, les délégations de service public, les régies et les sociétés d'Economie mixte.

- **L'audit**

C'est une fonction visant à analyser l'organisation, évaluer l'efficacité des processus, des dispositifs de contrôle interne, des systèmes de pilotage d'une organisation ainsi que le respect des règles édictées et préconiser des solutions en vue d'améliorer l'efficacité et la pertinence du fonctionnement de l'organisation.

Ces missions sont réalisées par des auditeurs, qui peuvent être missionnés soit par le directeur général d'une collectivité soit par son exécutif. Ils procèdent par entretiens, par l'analyse des informations et documents recueillis puis par la rédaction de rapports remis au commanditaire de la mission. Les rapports d'audit contiennent systématiquement des recommandations regroupées au sein d'un plan d'actions à destination du dirigeant qui doit mettre en œuvre ces recommandations. Les audits internes ne visent jamais les personnes. Ce sont les organisations et les processus qui sont concernés, à la différence de l'inspection.

Les audits peuvent être réalisés sur les services des collectivités, leurs processus transversaux mais aussi sur les satellites de la collectivité, comme les associations, les SEM, les régies et les Délégations de service public.

- **L'inspection**

C'est une fonction héritée des corps de l'Etat visant à contrôler le respect de règles établies et le bon usage de l'argent public. Elle agit en général sur commande spécifique de l'exécutif. Elle peut être amenée à enquêter sur des dossiers particuliers, éventuellement suite à des plaintes.

2) Le contexte de la CUB

En 1999, date de la réforme de l'organisation, la CUB a créé la mission Evaluation Prospective et Conseil (MISEPC), équipe pluridisciplinaire de conseil interne rattachée au directeur général qui agit dans les domaines suivants : contrôle de gestion et audit, évaluation des politiques publiques, qualité, organisation, prospective. La MISEPC accompagne et conseille les élus, la direction générale et les services en apportant diagnostic, analyse, recommandations.

Depuis cette date, la Communauté Urbaine a développé un ensemble d'actions ou de démarches visant à faire progresser le fonctionnement et les résultats de la CUB. L'ensemble de l'organisation a bien sûr participé au développement de ces outils.

Lors de son récent contrôle, la Chambre Régionale des Comptes a d'ailleurs reconnu « l'implication de la collectivité dans la démarche de suivi de gestion », et notamment la « mise en œuvre incontestable d'un ensemble de mesures visant à améliorer la gestion par une meilleure maîtrise de l'information... » (cf annexe 2)

- **La fonction d'audit**

La fonction d'audit a été développée à la CUB à partir de 2001 pour contribuer à la démarche de progrès. Elle vise à analyser l'organisation, évaluer l'efficacité des processus, dispositifs de contrôle interne, systèmes de pilotage de l'organisation ainsi que le respect des règles édictées, et préconiser des solutions en vue d'améliorer l'existant.

Les missions d'audit internes sont réalisées directement par des agents de la CUB, mais ceux-ci peuvent aussi faire appel à des cabinets d'audit, en pilotant leurs missions.

Cette fonction audit a permis en quatre ans de réaliser une quinzaine d'audits et les demandes sont croissantes. L'audit interne est régi par une charte d'audit des auditeurs internes de la CUB qui stipule que les missions d'inspection sont écartées. L'optique choisie a en effet été celle d'une démarche de progrès, associant au mieux les agents dans les missions par le respect du principe du contradictoire et aboutissant à des préconisations traduites dans un véritable plan d'actions.

L'audit a été voulu avec un affichage « positif » et l'évolution de la demande émanant des services eux-mêmes témoigne de cette perception.

▪ **Le contrôle des satellites**

Le suivi et le contrôle des délégations de service public sont assurés par les directions opérationnelles, avec l'assistance du contrôle de gestion. Depuis 2004, les actions du contrôle de gestion ont été recentrées prioritairement sur le suivi économique et financier des délégations de service public en s'appuyant sur la mise en place de la Commission de Contrôle, présidée par le vice-président en charge des finances. Sur la base d'un programme de contrôle financier annuel validé par la Commission de Contrôle, le contrôle de gestion rend compte des analyses économiques et financières à cette instance. Par ailleurs, au delà de ce travail de fond, des échéances importantes à court terme (fin de contrat, révision de contrat voire contentieux avec le délégataire) mobilisent pleinement les contrôleurs de gestion mais aussi des intervenants extérieurs en collaboration avec les directions concernées.

Le suivi permanent des sociétés d'économie mixte est très limité compte tenu des ressources et la mobilisation du contrôle de gestion ne devient forte qu'à l'occasion d'éléments majeurs dans la vie de ces sociétés.

Sur les associations, le suivi permanent est animé par la DIRAP en relation avec les services instructeurs. Les aides aux associations sont sous démarche qualité.

Les missions ponctuelles de type audits sont quant à elles menées par les auditeurs internes de la CUB, à la demande du Président ou du Directeur Général. (Depuis 2001, 4 associations et une SEM ont été auditées, cf. annexe 3).

▪ **Le contrôle de gestion interne**

Dans sa dimension interne, le contrôle de gestion est diffus et n'est pas comme on pourrait le souhaiter un processus de gestion systématique basé sur un système d'information homogène et fiable. Il est confronté à la fois aux déficits des systèmes d'information (absence d'information ou difficultés à produire facilement des indicateurs) et à la faiblesse de la culture de gestion.

C'est pourquoi l'Equipe de direction générale a initié en 2004 le projet « analytique dans les services » qui doit contribuer à identifier les besoins et la volonté de la collectivité dans le domaine du contrôle de gestion. Ce projet, inscrit au schéma directeur informatique, se fait en collaboration avec la direction des finances et la DSI. Il est piloté par le centre audit, contrôle et conseil en gestion qui dispose de l'expérience et des compétences en matière de système d'information, de calcul de coût mais aussi de suivi budgétaire et financier.

Par ailleurs, le déploiement en cours de l'outil GSP (Gestion et Suivi de Projet) doit permettre d'améliorer l'efficacité de la conduite de projets à la CUB.

3) Enquête auprès des collectivités disposant d'un service d'Inspection

Afin de pouvoir bénéficier de leur expérience, 7 collectivités qui possédaient un service d'inspection ont été interrogées. (cf. en annexe 1 tableau de recensement des organisations de 7 directions de l'inspection)

Il apparaît que les missions d'un service d'Inspection générale regroupent à la fois des missions d'audit interne et des missions d'enquêtes ou de contrôle :

- Les missions d'audit interne suivent une logique de programmation annuelle ou pluriannuelle, parfois sur la base d'une cartographie des risques tandis que les missions dites d'inspection répondent à des commandes ponctuelles.
- Ces missions concernent aussi bien les services que les satellites de la collectivité.
- Pour ce qui est du rattachement hiérarchique, la question n'est pas tranchée entre le rattachement au Président/Maire ou le rattachement au Directeur Général.
- Les responsables de ces structures sont des fonctionnaires A+, souvent en détachement des services de l'Etat (Inspecteur général des finances), magistrats ou équivalents (Chambre régionale des comptes, Cour des comptes, ...)
- Lorsque l'audit interne préexistait à la création de l'Inspection, le service est sous divisé en deux cellules : une cellule audit et une cellule inspection. Dans les autres cas, les mêmes agents exercent aussi bien des missions d'inspection que des missions d'audit.

4) Proposition de création d'une Inspection générale à la CUB

Il est proposé de créer une mission de l'Inspection Générale et de l'Audit auprès du Président de la CUB dont les activités concerteraient :

- Le contrôle, l'audit et le conseil en matière d'organisation de service, des organismes rattachés, des bénéficiaires des fonds alloués par la CUB
- La vérification des procédures, du respect des réglementations et du bon usage de l'argent public.

Ses missions porteraient à la fois sur des missions d'inspection et des missions d'audit interne.

a) Les missions d'inspections :

Les contrôles sont engagés à la demande exclusive du Président sur la base de commandes directes faites par lui.

L'inspection peut être sollicitée pour enquêter sur toute plainte ou encore pour assurer des missions de médiation auprès de partenaires.

Chaque mission fait l'objet d'une « lettre de mission » par laquelle le Président donne mandat à l'inspection générale. Cette lettre détaille l'objet de la mission, son cadre et ses limites, son calendrier et son champ d'application.

Les membres de l'Inspection générale ont accès à tous les documents nécessaires au bon déroulement de la mission. Ils peuvent effectuer leurs missions sur place ou dans leurs locaux.

Les inspecteurs veilleront à respecter les principes déontologiques qui garantissent leur acceptation et le concours des partenaires et personnes sollicitées, en particulier rigueur, impartialité, respect du principe du contradictoire, indépendance et confidentialité.

Leurs rapports définitifs, avec les observations des personnes concernées annexées, sont remis au Président qui décide des suites qu'il souhaite y donner.

b) Les missions d'audit

Elles sont menées sur proposition du Directeur général. Elles fonctionnent sur une logique de programmation annuelle voire pluriannuelle et dans une optique de démarche de progrès interne.

Comme pour les missions d'inspection, chaque audit interne fait l'objet d'une « lettre de mission » par laquelle le Président donne son mandat. Cette lettre détaille l'objet de la mission, son cadre et ses limites, son calendrier et son champ d'application.

Les conclusions des missions d'audit, qui sont accompagnées d'un plan d'actions, sont validées avec les audités avant d'être restituées au Président mais aussi au Directeur général et aux audités. Leurs rapports ne visent jamais les personnes. La démarche d'audit interne se positionne donc dans une logique plus participative des services communautaires. Les dirigeants sont chargés de mettre en œuvre les plans d'actions.

Les auditeurs respectent les mêmes principes déontologiques que les inspecteurs à savoir l'impartialité, le respect du principe du contradictoire, l'indépendance et la confidentialité.

c) Le contrôle et le conseil de gestion

Le suivi et le contrôle permanent des délégations de service public dans le domaine économique et financier sont assurés par le contrôle de gestion, dans le cadre d'un programme de contrôle validé par la commission de contrôle. Le contrôle de gestion participe également aux travaux liés aux échéances de la vie des contrats (nouvelle délégation, fin de contrat, révision de contrat voire contentieux).

Le contrôle de gestion assure également le suivi des SEM.

Il contribue par des missions de conseil en gestion au développement du contrôle de gestion interne.

d) Organisation

Une charte de l'inspection générale et de l'audit à la CUB viendra préciser les droits mais aussi les devoirs de chaque membre de cette mission, en précisant les différences de fonctionnement entre les audits internes et les missions d'inspection.

L'inspecteur général rendra compte de sa mission devant le Président de la Cub et une fois par an devant le Bureau et le Conseil de Communauté.

Pour mettre en place la mission d'Inspection Générale et de l'Audit, il est nécessaire de recruter un inspecteur général (agent relevant de la catégorie A filière administrative ou technique).

Il est proposé que le Centre de l'Audit, du Contrôle et du Conseil de gestion soit directement rattaché à la Mission de l'Inspection générale et de l'Audit.

Au terme d'un an de fonctionnement de cette structure, l'inspecteur général présentera en Comité technique Paritaire les éventuels ajustements qui s'avéreront nécessaires tant en terme de missions que de moyens.

Dans ces conditions, il vous est demandé, Mesdames, Messieurs, si tel est votre avis, de bien vouloir décider les créations et transferts de postes ci-dessus définis, soumis à l'avis du Comité technique Paritaire du 2 juin 2005.

Les dépenses correspondantes sont inscrites au chapitre 012, traitement et charges patronales compris, soit un montant de 108 528 Euros en année pleine

Les conclusions, mises aux voix, sont adoptées à l'unanimité.
Fait et délibéré au siège de la Communauté Urbaine le 24 juin 2005,

Pour expédition conforme,
par délégation,
le Vice -Président,

REÇU EN
PRÉFECTURE LE
5 JUILLET 2005

M. BERNARD SEUROT

