

APPRÉCIATION DU DISPOSITIF DE PILOTAGE FINANCIER DES ENGAGEMENTS A RISQUE

Lors du GT interministériel de 2022 relatif à la maîtrise des risques dans le cadre de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics, le risque de **défaut de pilotage financier des engagements à risque** a été identifié comme critique.

Ce sujet est arrivé en deuxième position lors du sondage sur les thèmes de GT lancé en mai 2024. Il a donc été retenu pour les orientations stratégiques 2025 et sera approfondi lors du prochain GT interministériel 2025-2026.

Le pilotage financier, par ses outils et ses processus, améliore la performance du suivi financier des engagements du ministère à travers l'évaluation et le contrôle interne.

Il permet de mettre en place une stratégie financière opérationnelle poursuivant 4 objectifs :

- ✓ suivre l'impact financier des engagements à risques sur les contrats publics ;
- ✓ collecter et analyser les données (reporting financier), pour avoir une vision complète de la situation financière ;
- ✓ s'appuyer sur ces renseignements pour détecter les anomalies et/ou les risques émergents ;
- ✓ évaluer sa propre pertinence, afin d'identifier les pistes d'amélioration pour l'optimiser et prendre, au besoin, des décisions pour corriger en cours d'exécution et anticiper les nouveaux marchés.

Les tableaux de bord sont la pierre angulaire du pilotage financier des organisations. Ils permettent de détecter l'émergence d'un risque et de vérifier si les objectifs sont atteints.

Le défaut de pilotage financier des engagements à risque couvre plusieurs cas de gestion identifiés collectivement lors des travaux interministériels mentionnés *supra*.

Vous trouverez, ci-dessous, un questionnaire afin de vous permettre d'apprécier la maturité du dispositif de maîtrise des risques de ces sujets au sein de votre ministère.

Il est accompagné des cas de gestion identifiés qui feront l'objet de travaux complémentaires lors du GT évoqué *supra*.

I – Analyse du dispositif de contrôle interne sur les engagements à risques

Les cas de gestions identifiés sont tous porteurs de risques significatifs, et en conséquence, nécessitent un suivi spécifique et renforcé à tous les niveaux (commande publique – budgétaire – comptable) afin de sécuriser l'exécution financière des engagements pris associant tous les acteurs.

Afin que vous puissiez étudier l'organisation du pilotage financier des engagements à risque au sein de votre ministère, voire les difficultés identifiées et les mesures de maîtrise des risques que vous avez déjà mises en place, nous vous proposons un questionnaire organisé en quatre thématiques pour vous guider dans vos réflexions.

Appréciation de l'environnement de pilotage financier des engagements à risque	
1.	<p>Le(s) circuit(s) de traitement de pilotage des engagements à risque dans votre ministère est-il/sont-ils décrit(s) et connu(s) de tous les services (existence de fiches de procédures définissant les modalités de gestion des engagements par typologie, les acteurs et leurs interactions, par exemple, le traitement des retenues de garanties) ? <i>Précisez les outils formalisés à cet effet et leurs différences.</i></p>
2.	<p>Sur quel(s) engagement(s) avez-vous le plus d'enjeux financiers ?</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les contrats de la commande publique (notamment les marchés publics...) ➤ Les conventions pour dépenses d'intervention ou subventions ➤ Autres conventions...
2 bis	<p>Sur quel(s) type(s) d'engagements rencontrez-vous le plus de difficultés de suivi (marchés, conventions, délibérations, décisions , etc.) ?</p>
3.	<p>Le suivi spécifique des engagements financiers nécessite une évaluation des risques résultant notamment des dispositifs de contrôle interne.</p> <p>Quel bilan en tirez-vous pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les dépenses dans le cadre des contrats de la commande publique (notamment les marchés publics ,etc.) ? ➤ Les dépenses d'intervention et subventions (conventions, délibérations, décisions , etc.) <p>Avez-vous détecté des anomalies ?</p>

	<p><u>Bilan relatif aux dépenses d'interventions/subventions (conventions, délibérations, décisions, etc.) :</u></p>
	<p><u>Bilan relatif aux dépenses dans le cadre des contrats de la commande publique (notamment les marchés publics , etc.) :</u></p>
	<p><u>Focus sur pilotage des retenues de garantie :</u></p>
	<p><u>Focus sur la gestion des avances :</u></p>
	<p><u>Focus sur les révisions de prix :</u></p>
	<p><u>Focus sur la gestion des pénalités de retards :</u></p>
<p>4.</p>	<p>Quels sont les profils des agents réalisant le suivi financier ou juridique des contrats publics ?</p> <p>Disposent-ils de la compétence (technique et/ou juridique) adéquate pour mener à bien et en toute sécurité ces actes de contrôle et de pilotage ?)</p>
<p>5.</p>	<p>Autres éléments de l'environnement que vous souhaitez partager.</p>

Identification des risques

Quel(s) risque(s) rencontrez-vous dans le pilotage financier des engagements à risque ?

Risques relatifs au défaut de pilotage financier des engagements à risque	Description (manifestation du risque)	Impact sur la soutenabilité budgétaire et sur la qualité de la programmation des BOP	Impact sur la qualité des comptabilités (budgétaire et générale)
Risque n°1 :			
Risque n°2 :			
Risque n°3 :			
....			

La gestion des risques (Dispositif de CIF)

Quelle(s) action(s) principale(s) a/ont été mise(s) en place pour maîtriser les engagements à risque ?

Intitulé du risque	Quels contrôles a priori ont été organisés ?	Quels contrôles a posteriori ont été mis en œuvre pour détecter les anomalies et/ou risques de défaillance dans l'exécution des contrats de la commande publique et les conventions ?	Quelles autres actions de couverture identifiées et/ou mises en œuvre (par risque) ?
Risque n°1 :			
Risque n°2 :			
Risque n°3 :			
....			

Évaluation du dispositif CIF par le(s) référent(s) et / ou correspondant(s) locaux CIF	
<p>Un bilan de l'évaluation du dispositif de contrôle interne ministériel (administration centrale et services déconcentrés) sur le pilotage financier des engagements à risque est-il réalisé et selon quelle périodicité ?</p>	
<p>Comment avez-vous organisé la remontée des résultats des différents interlocuteurs (référents CIF des directions métiers en centrale et en services déconcentrés) ?</p>	
<p>Les résultats de l'évaluation ont-ils permis d'identifier des axes d'amélioration et d'actualiser le dispositif de maîtrise des risques ?</p> <p>Si, oui quelle(s) anomalie(s) avez-vous identifiée(s) et quelle(s) mesure(s) a/ont été définie(s) ?</p>	

II – Rappel des cas de gestions identifiés, de la réglementation et des points d’attentions

Le tableau, ci-dessous, liste pour rappel quelques cas de gestion majeurs de défaut de pilotage des engagements à risque :

Gestion « achat » des marchés publics		
Cas de gestion	Description	Enjeux
Suivi juridique du marché	Absence de diligences juridiques et financières	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Dépense ordonnancée alors que le marché est terminé ; ➔ Exécution d’un marché public au-delà du montant contractuel ; ➔ Défaut d’anticipation de la mise en place de la procédure prévue par le Code de la commande publique (des actes modifiant en cours d’exécution les marchés).
La révision des prix d’un marché	<p>La révision de prix prévue dans un marché public a pour objet de garantir l’équilibre économique entre l’acheteur public et le titulaire du marché.</p> <p>La clause de révision est un engagement contractuel réciproque.</p> <p>Un prix révisable est un prix qui peut fluctuer en fonction des variations économiques pendant l’exécution du marché. Il fait généralement l’objet de l’application d’une formule de révision de prix.</p> <p>La révision est parfois obligatoire, même sans clause contractuelle, par exemple, lorsque les parties sont exposées à des aléas majeurs comme pour l’achat de matières premières agricoles et alimentaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Défaut d’anticipation de la révision mensuelle des prix d’un marché ; ➔ Les erreurs dans le calcul des révisions de prix appliquées à un montant de plusieurs millions d’euros sur la durée d’exécution du marché représentent un enjeu financier non neutre.

<p>Les pénalités de retard dues</p>	<p>Les pénalités de retard prévues par les clauses d'un marché public ont pour objet de réparer forfaitairement le préjudice qu'est susceptible de causer au pouvoir adjudicateur le non-respect, par le titulaire du marché, des délais d'exécution contractuellement prévus.</p> <p>Elles sont applicables au seul motif qu'un retard dans l'exécution du marché est constaté et alors même que le montant des pénalités mises à la charge du titulaire du marché qui résulte de leur application serait supérieur au préjudice financier subi (qui peut d'ailleurs être nul).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Non application des retenues prévues dans le marché ; ➔ L'inapplication des clauses prévoyant des pénalités crée indirectement des dépenses indues, dont les montants peuvent être significatifs.
--	--	--

Suivi financier

Cas de gestion	Description	Enjeux
<p>La gestion des avances</p>	<p>Les avances sur marché sont destinées à faciliter l'exécution du marché. Elles sont obligatoirement versées aux entreprises sous certaines conditions. Elles doivent être récupérées par le comptable avant 80 % de l'exécution totale du marché.</p> <p>Or, il n'y a pas d'alerte sur le logiciel de suivi Chorus en cas de non récupération de l'avance.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Les avances sur marchés représentent des sommes importantes : en général 30 % du montant du marché total. ➔ Le contrôle des conditions d'application des avances constitue un élément crucial de la bonne gestion des deniers publics et notamment en l'absence de suivi pour la récupération avant la fin du marché et en cas de difficultés financières des entreprises (redressement judiciaire/liquidation judiciaire)

<p>Le traitement des retenues de garantie</p>	<p>Pour se prémunir contre toute mauvaise exécution des obligations de son cocontractant en matière de reprise des réserves, dysfonctionnements ou désordres, l'acheteur public peut recourir aux garanties financières prévues par la réglementation relative aux marchés publics. La retenue de garantie a pour seul objet de couvrir les réserves à la réception des travaux, fournitures ou services ainsi que celles formulées, et de permettre de remédier aux malfaçons ayant fait l'objet de réserves, le cas échéant, pendant le délai de garantie.</p> <p>La retenue de garantie ne peut être utilisée à d'autres fins.</p>	<p>→ Le contrôle des conditions d'application des retenues de garanties constitue un élément crucial de la bonne gestion des deniers publics ;</p> <p>→ L'absence de suivi des libérations de retenues de garantie expose au paiement d'intérêts moratoires, et laisse subsister dans les comptes de tiers des sommes dont le maintien est injustifié.</p>
<p>Suivi financier des dépenses d'interventions / subventions</p>	<p>Respect des clauses contractuelles :</p> <p>La reconnaissance de la dépense d'intervention est réalisée par un acte administratif unilatéral ou conventionnel, créateur de droits. Les dépenses d'intervention sont caractérisées par le fait que l'entité versante ne reçoit aucune contrepartie directe en retour de la part du bénéficiaire, même s'il peut être demandé au bénéficiaire de satisfaire un certain nombre de conditions.</p> <p>La décision attributive de subvention ou convention pour les dépenses d'intervention. La décision ou la convention attribuant la subvention doit préciser l'objet, le bénéficiaire, les conditions d'utilisation et de justification d'emploi des fonds, le montant et les modalités de règlement de la subvention ainsi que, le cas échéant, les clauses de reversement de cette dernière.</p>	<p>→ Défaut de suivi d'une convention.</p> <p>Par exemple : certaines conventions prévoient le versement d'avances aux opérateurs afin qu'ils mettent en œuvre un dispositif d'aide. L'ordonnateur ne met pas en place un suivi suffisant pour s'assurer que les avances soient correctement régularisées.</p> <p>→ Le dispositif de suivi et/ou de contrôle ne sont pas efficaces, ou sont incomplets voire inexistantes.</p>

<p>Les renouvellements de contrats de la commande publique notamment les marchés publics et les conventions</p>	<p>Règles de la commande publique, relatives aux processus de renouvellement de marché terminé.</p> <p>Respect des clauses contractuelles d'une convention de gestion notamment.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Défaut d'anticipation de renouvellements de marchés (risque de contentieux); ➔ Le prolongement d'un marché par avenants successifs conduit à une augmentation très significative du montant arrêté dans les conditions initiales du marché (risque budgétaire lié au coût des prestations); ➔ Exemple d'une convention de gestion conclue entre l'État et un organisme : les versements se sont poursuivis dans l'attente de la signature par les différentes parties d'un avenant de prolongation qui est intervenue deux ans après la durée de fin maximum de la convention.
--	--	--