

1 - Synthèse du rapport portant sur les fonds propres :

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'audit ciblé sur les fonds propres 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 futurs³².

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

Le dispositif de contrôle interne relatif aux fonds propres n'a pas évolué depuis le diagnostic global d'entrée. La commune, qui a manqué de temps pour établir un plan d'action en matière de contrôle interne, est désormais accompagnée dans cette démarche par un cabinet externe. Les travaux de ce cabinet se concentreront sur les processus concernant la paye et les régies.

De nombreux contrôles sont réalisés sur les opérations propres au cycle « fonds propres ». Plusieurs de ces contrôles, qui se concentrent sur la préparation des opérations comptables, sont formalisés, ce qui garantit la traçabilité de la piste d'audit et permet de diminuer significativement le risque inhérent à ce cycle.

Cependant, la formalisation des procédures et la matérialisation des contrôles *a posteriori* demeure à mettre en œuvre pour la quasi-totalité des sous-processus examinés. Parmi les risques inhérents au cycle « fonds propres », le risque d'inexistence reste significatif, compte tenu des difficultés à documenter les dotations anciennes, de même que le risque de non-respect de la séparation des périodes, notamment en cas d'événements non-récurrents.

³² 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.

Les normes comptables applicables

La commune est capable de justifier la plupart des comptes des fonds propres, à l'exception toutefois des dotations les plus anciennes, datant du milieu des années 1990, ce qui est susceptible de constituer une limitation aux travaux d'un futur certificateur car elles représentent un poste significatif du bilan (17,3 % des fonds propres et 12,4 % de l'actif). Ce constat n'est pas spécifique à la commune de Sceaux en l'absence d'obligation de conservation des archives au-delà du délai légal de 10 ans.

Au-delà de ce risque dit d'inexistence, le risque d'incorrecte séparation des périodes comptables a été confirmé sur certains postes. Ainsi, en raison des modalités particulières de liquidation et de perception de la taxe d'aménagement, son produit est comptabilisé par la commune à l'encaissement, qui peut être postérieur au délai d'exigibilité réglementaire. En outre, la commune a restitué – et donc comptabilisé – avec un an de retard la participation pour non réalisation d'aires de stationnement versée par une société immobilière, ce que la commune a expliqué comme une mesure de prudence, eu égard au risque d'insolvabilité de l'entreprise bénéficiaire entre le jugement de première instance et l'appel. Les sommes en jeu sont en revanche moins significatives puisqu'elles sont de l'ordre de 0,5 % du total des fonds propres.

Le passage à l'instruction budgétaire M57 en 2019 n'a pas posé de difficulté particulière pour le cycle des fonds propres. La commune devra veiller à comptabiliser dès 2019 l'amortissement des subventions d'investissement reçues et des neutralisations correspondantes.

La commune a achevé le travail de recensement de ses baux à construction et a évalué avec précision le montant des loyers capitalisés correspondants, qu'elle devra comptabiliser dès 2019 en procédant à une correction d'erreur, comme elle s'y est engagée.

Les états financiers

En cas de mise en œuvre du projet de norme 1 sur les états financiers des collectivités territoriales, la commune devra joindre à l'annexe aux états financiers une note relative aux fonds propres, et y compléter les notes relatives aux charges et produits de fonctionnement de développement concernant les opérations de neutralisation liées aux cessions. Des compléments seraient en outre attendus sur les principaux événements marquants de l'exercice ayant des répercussions sur les fonds propres.

2 - Synthèse du rapport portant sur les contrôles généraux informatiques :

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'audit des contrôles généraux informatiques a permis d'approfondir la connaissance du système d'information financière de la commune de Sceaux et d'étudier le dispositif de maîtrise des risques susceptibles d'avoir une incidence significative sur la fiabilité des comptes de la commune de Sceaux.

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.

Les travaux menés conduisent à mettre en évidence les constats ci-après.

Situation des systèmes d'information

Le présent audit sur les contrôles généraux informatiques a permis de préciser l'état des lieux engagé en 2017 dans le cadre du diagnostic d'entrée.

La gouvernance du système d'information est assurée au travers, d'une part, de réunions régulières entre le responsable du service informatique et la directrice générale adjointe des services référente et, d'autre part, de réunions trimestrielles avec le Maire destinées à obtenir des arbitrages sur les projets informatiques.

La commune n'a pas encore cartographié ses risques informatiques, ni décrit de façon formalisée ses processus informatiques et les contrôles associés.

Elle a progressé dans la connaissance et la description de son réseau, des applications et des flux de données mais ce travail n'a pas encore abouti. Un audit de l'infrastructure de stockage a été réalisé fin 2018, donnant lieu à des actions d'amélioration.

Comme indiqué au stade du diagnostic d'entrée, la sécurité des données, reste à améliorer. La gestion de habilitations reste un point de faiblesse du contrôle interne informatique, faute de procédure adaptée ou de revue régulière des habilitations.

Bien qu'il n'existe pas de plan de sauvegarde formalisé, l'application financière et les serveurs font l'objet de sauvegardes. Celles-ci ne sont en revanche pas testées régulièrement et il n'existe pas de plan de reprise informatique.

La gestion des changements sur le système d'information ne fait pas l'objet d'une description formalisée.

La gouvernance du système d'information

Compte tenu de l'effectif du service informatique, qui rend difficile la mise en place d'un dispositif de contrôle interne informatique exhaustif, la commune gagnerait à

cartographier les risques informatiques auxquels elle est exposée afin d'élaborer un plan d'action pour couvrir les risques les plus importants.

L'environnement informatique

La carte du réseau informatique n'est pas exhaustive puisqu'elle ne contient pas les actifs réseau (pare-feu, routeurs) et n'établit pas la topologie de l'ensemble du réseau. La commune indique poursuivre son travail de cartographie, qu'elle souhaite voir aboutir en 2020.

La commune tient un inventaire des postes de travail mais celui-ci reste à compléter. L'inventaire des serveurs est à jour. Les actifs réseau n'ont, quant à eux, pas encore été inventoriés. Il conviendrait donc que la commune complète et actualise régulièrement l'inventaire de son parc informatique en recensant l'ensemble des postes de travail et des actifs réseau.

La sécurité des données

La commune a installé plusieurs équipements destinés à améliorer la sécurité physique et environnementale des deux salles informatiques situées dans ses locaux. Cependant, ils n'apportent pas encore assez de garanties contre les risques de perte de matériels, de données, de paramètres ou des programmes et une discontinuité de l'activité informatique.

Comme cela avait été identifié dans le cadre du diagnostic global d'entrée, la sécurité logique des données est également perfectible. La recommandation formulée en 2017 dans ce domaine a été précisée à la suite du présent audit, notamment en ce qui concerne les règles de sécurité des mots de passe et la traçabilité des actions sur le réseau ou les serveurs, aujourd'hui insuffisante du fait de l'existence de comptes génériques ou de l'absence de revue régulière des personnes habilitées. La commune envisage de renforcer ses exigences en la matière. Elle prépare à ce titre une procédure de gestion des départs et de revue des habilitations.

D'autres pistes d'amélioration de la sécurité logique du système d'information ont été identifiées, au niveau de la surveillance des prestataires qui en assurent la maintenance ainsi qu'au niveau de la mise à jour des systèmes d'exploitation et des antivirus. Une large proportion des serveurs et des postes de travail est en effet équipée de systèmes d'exploitation non-maintenus ou non protégés par un antivirus, ce qui accroît leur vulnérabilité face au risque d'intrusion malveillante. La commune estime que ce risque est en partie couvert par l'existence de pare-feu à jour. Elle indique avoir mis à jour son anti-virus et l'avoir déployé sur l'ensemble des postes à la suite du présent audit. De plus, des marges de manœuvre existent pour mieux protéger les salles de serveurs contre les risques environnementaux (chaleur, humidité, incendie, coupures ou variations électriques).

La continuité de l'activité

Les tests conduits dans le cadre du présent audit ont montré que les sauvegardes des serveurs informatiques ne faisaient pas l'objet de vérifications. L'absence d'incident informatique majeur affectant l'information financière ou d'incapacité à restaurer des documents dans un passé récent ne suffit pas à écarter tout risque de perte de données en cas d'incident. La commune devrait donc établir un plan de sauvegarde informatique et planifier des tests périodiques de restauration.

La gestion des changements informatiques

Si elle n'a pas mis en place de procédure relative aux changements informatiques, la commune est accompagnée par ses prestataires et conduit des tests techniques et fonctionnels afin de valider les changements majeurs. Cependant, ces tests ne sont pas traçables. Il n'est donc pas possible d'apprécier la couverture des risques induits par certains changements applicatifs alors que, par nature, de tels changements peuvent induire des risques de régression sur les fonctionnalités applicatives et la fiabilité des données. Une procédure formalisée de gestion des changements informatiques pourrait donc utilement être mise en place.

3 - Synthèse du rapport portant sur l'audit de l'application « Civil Net finances » :

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'audit de l'application Civil Net Finances a permis d'approfondir la connaissance de cet outil au centre du système d'information financière de la commune de Sceaux et d'étudier le dispositif de maîtrise des risques susceptibles d'avoir une incidence significative sur la fiabilité des comptes de la commune de Sceaux.

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.

Les travaux menés conduisent à mettre en évidence les constats ci-après.

Le contrôle interne sur l'application de gestion financière

La commune de Sceaux utilise le progiciel Civil Net Finances (édité et maintenu par la société Ciril) pour la préparation budgétaire, la chaîne de la dépense, la gestion des immobilisations, l'enregistrement des recettes et l'émission des titres, ainsi que la comptabilité d'engagement. A ce titre, cette application est utilisée par la majorité des services de la commune.

L'application Civil Net Finances est interfacée avec un nombre limité d'autres outils : Civil Net RH (pour la comptabilisation de la paie), Chorus Pro (pour l'intégration des factures des fournisseurs), Arpège Concerto (pour l'intégration des recettes gérées en régie) et Ixbus (pour le déversement de l'information comptable vers Hélios).

Une carte des applications et flux financiers a bien été établie et complétée à la suite du diagnostic d'entrée.

Il n'existe pas de liste des contrôles associés dans l'application visant à assurer l'intégrité des données tout au long des processus supportés, ni de documentation des modalités de traçabilité au sein de l'application.

Par ailleurs, le réseau informatique n'a pas fait l'objet d'une cartographie formalisée qui aurait permis d'identifier les dispositifs de sécurité technique déployés autour de l'application.

Les utilisateurs accèdent à l'application *via* des comptes génériques et des mots de passe partagés, ne permettant pas de garantir la traçabilité des opérations réalisées. La gestion des habilitations n'est pas formalisée, et elle ne fait pas l'objet d'une revue périodique. La commune indique avoir mis en place, en 2020, une telle revue annuelle qui interviendra à une fréquence annuelle.

Enfin, le processus de gestion des changements sur le système d'information n'est pas formalisé.

La structure de l'application

Les utilisateurs de l'application Civil Net Finances se partagent entre deux types d'acteurs. Les services « métier » ont la charge de l'instruction des dossiers sur leur périmètre, tandis que le service de la gestion budgétaire et comptable administre fonctionnellement l'application (paramétrage, gestion des utilisateurs) et a la charge de valider les opérations (budget, dépense, etc.).

Il n'existe pas de liste des fonctionnalités ni des règles de gestion disponibles dans l'application. Les tests de cheminement réalisés ont cependant permis de constater la traçabilité des opérations et l'existence de contrôles associés à l'application.

Certains contrôles attendus sont cependant absents de l'application ou perfectibles. La commune pourrait utilement étudier la possibilité de revoir le paramétrage et les fonctionnalités du logiciel budgétaire et comptable, notamment afin d'y ajouter une fonctionnalité de clôture comptable des périodes et de dématérialiser le service fait.

La sécurité des données

La sécurité des mots de passe est faible et ne permet pas d'imputer toute opération à son auteur avec certitude, ce qui nuit à leur traçabilité et donc à leur auditabilité. En effet, l'application n'impose aucune règle de complexité ni aucun renouvellement ; les mots de passe associés à l'ensemble des comptes utilisateurs sur l'application sont connus du service de la gestion budgétaire et comptable et peuvent être déduits par des règles simples. La ville a indiqué vouloir remédier à cette faiblesse en 2020.

Par ailleurs, le rapprochement entre la liste des noms des agents référencés dans Civil Net Finances et la liste des agents de la commune fait ressortir plusieurs noms génériques ou correspondant à des personnes absentes de la liste des agents. La recommandation générale sur la sécurité des habilitations, formulée dans le cadre du diagnostic d'entrée, trouve donc ici un prolongement.

Les opérations de supervision et d'exploitation informatique ne sont pas tracées, notamment concernant la gestion des flux de données entre applicatifs.

Les tests réalisés dans le cadre du présent audit ne permettent pas de s'assurer du correct déversement des factures fournisseurs depuis Chorus Pro vers Civil Net Finances. Il apparaît pertinent de documenter et le cas échéant renforcer la piste d'audit entre ces deux applicatifs, et de mettre en place un contrôle périodique de la correcte alimentation de Civil Net Finances.

En revanche, ces tests permettent d'obtenir une assurance raisonnable quant au correct déversement des impayés depuis Arpège Concerto vers Civil Net Finances. Il resterait néanmoins pertinent de documenter et le cas échéant renforcer la piste d'audit entre ces deux applicatifs.

Enfin, il n'existe pas de contrôle formalisé des interfaces entre l'application comptable Civil Net Finances et l'application du comptable public Hélios.

4 - Synthèse du rapport portant sur la maîtrise des risques, le contrôle interne et le suivi des recommandations

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 commune de Sceaux dans sa démarche de maîtrise des risques, susceptibles d'avoir une incidence significative sur la fiabilité de ses comptes¹⁰ 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 la commune 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 au sein de 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 conduisent à mettre en évidence les constats ci-après, assortis d'une recommandation.

Le diagnostic global d'entrée comporte treize recommandations relatives à la mise en place d'un recueil des coûts liés à l'expérimentation (une), au dispositif de contrôle interne (trois), aux systèmes d'information (deux) ainsi qu'aux processus de gestion (sept). Deux d'entre elles ont été totalement mise en œuvre et dix sont en cours de mise en œuvre. En revanche, une recommandation n'a pas été suivie d'actions.

Un comité de pilotage de l'expérimentation a été mis en place et a conduit la commune à mener de nombreuses actions de fiabilisation, notamment sur l'actif immobilisé.

Depuis le début de sa participation à l'expérimentation, la commune de Sceaux a engagé des actions déterminantes visant au développement de la maîtrise des risques et du contrôle interne. La mise en œuvre des recommandations émises lors du diagnostic global d'entrée et des examens ciblés devrait permettre aux professionnels du chiffre qui interviendront à compter du 2^{ème} semestre 2020, de disposer des éléments d'assurance nécessaires lors de la certification des comptes.

Par ailleurs, le suivi des recommandations fait apparaître les constats suivants.

¹⁰ 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 seront constitués d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe explicative.

Le déploiement du contrôle interne comptable et financier

Parmi les treize recommandations du diagnostic global d'entrée, une porte sur la mise en place d'un recueil des coûts liés à l'expérimentation et trois portent sur des thématiques relatives au renforcement du contrôle interne comptable et financier. Les trois dernières recommandations sont en cours de mise en œuvre.

La commune a mis en place un recueil des coûts engagés dans le cadre de l'expérimentation, mis à jour à fin décembre 2019. Il fait ressortir les moyens significatifs déployés en termes de temps, d'effort de formation au contrôle interne, de recrutement d'un chargé de mission et d'accompagnement par un cabinet de conseil.

Un comité de pilotage de l'expérimentation a été mis en place et s'est réuni à deux reprises en 2019. Ce dispositif d'animation est effectif et adapté à la taille de la commune.

Alors même que ces documents constituent un préalable à la démarche de certification, la commune n'a pas encore établi de carte de l'ensemble de ses procédures et de ses risques, ni adopté de plan d'action d'ensemble, ce qu'elle explique par un manque de temps et de moyens humains.

Bien qu'elle ne dispose pas d'une carte des risques et qu'elle n'ait pas mis en place d'instance dédiée à la maîtrise des risques, la ville a néanmoins identifié des champs d'action prioritaires en matière d'amélioration du contrôle interne, en s'appuyant sur le diagnostic global d'entrée et les audits ciblés. Elle a concentré ses travaux sur ses actifs, ses systèmes d'information et les processus « paye » et « régies ».

Dans ces deux derniers domaines, les procédures ont été décrites de façon formalisée et une carte des risques a été établie. La commune a établi des plans d'action précis destinés à améliorer le contrôle interne comptable et financier. Des travaux analogues restent à engager sur les autres cycles.

L'analyse des systèmes d'information

Parmi les treize recommandations du diagnostic global d'entrée, deux portent sur des thématiques relatives à la maîtrise des systèmes d'information.

La première, recommandant de cartographier le système d'information, a été mise en œuvre.

En revanche, la sécurité informatique est encore en cours d'amélioration. Plusieurs actions sont attendues afin de faire diminuer significativement le risque associé aux systèmes d'information, telles qu'une revue et une modification des droits d'accès.

La commune n'a pas élaboré de carte des risques en matière de systèmes d'information et les deux audits ciblés conduits en 2018 dans ce domaine ont permis d'identifier de nombreuses voies d'amélioration.

Les normes comptables applicables et les états financiers

Sur les treize recommandations du diagnostic global d'entrée, sept portent sur les normes comptables applicables et les états financiers. Six sont en cours de mise en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre, en raison du refus de la commune.

La commune a procédé en 2019 à une revue des risques élargie et approfondie qui a conduit le conseil municipal à décider d'augmenter le montant des provisions. La méthode définie, notamment pour les provisions pour compte épargne temps et les créances irrécouvrables, devrait être toutefois précisée.

La commune s'est aussi engagée dans l'élaboration de l'inventaire physique de son patrimoine immobilier, sa justification et son rapprochement avec l'état de l'actif. Les trois recommandations correspondantes sont en cours de mise en œuvre. Des progrès ont été réalisés en vue de la justification et de la correcte comptabilisation des participations, des baux à construction, des biens mises à disposition du centre communal d'action sociale et dans le cadre de deux délégations de service public. Les régularisations correspondantes devront être menées à leur terme, en lien avec le comptable public. Des travaux complémentaires sont attendus pour fiabiliser les immobilisations mises à disposition dans le cadre de transferts de compétence et apurer les comptes d'immobilisations en cours.

La commune a progressé dans le recensement de ses engagements hors bilan en formalisant sa revue annuelle des délibérations mais la recommandation correspondante n'est pas encore pleinement mise en œuvre. En effet, la commune n'a pas effectué de revue de ses conventions, ni établi de procédure de recensement de ses engagements hors bilan. L'annexe relative à ces engagements reste à compléter.

La commune refuse de mettre en œuvre la recommandation relative à la mise en place d'une comptabilité de stocks, en particulier pour les biens acquis dans le cadre de ses opérations d'aménagement.

D'autre part, elle doit encore s'attacher à suivre pleinement la recommandation relative à l'amélioration du recensement et à la comptabilisation des rattachements des charges et produits sur l'exercice, essentielle pour la suite du processus de certification.

La ville n'a pas encore constitué de dossier de clôture, ni de dossier permanent, éléments nécessaires à l'intervention du professionnel du chiffre qu'il lui est donc recommandé de rassembler sans tarder. Elle n'a pas non plus constitué de dossier relatif au contrôle interne et à la maîtrise des risques. Les éléments qui y seront versés en 2020 ne concerneront que les cycles définis comme prioritaires par la commune (immobilisations, systèmes d'information, paye, régies). Ils devront donc être complétés.