

LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES, OUTIL CENTRAL DE LA COMPLIANCE PUBLIQUE

par Samuel Dyens

Avocat associé, cabinet Goutal, Alibert & associés, maître de conférences associé à l'université de Nîmes, membre du comité scientifique de l'AJCT

Traiter de la cartographie des risques, encore ? Si un outil du management des risques est connu – à défaut parfois d'être maîtrisé – c'est bien la cartographie des risques. Cette dernière a fait l'objet d'une littérature abondante, davantage centrée d'ailleurs sur le secteur privé¹ que sur le secteur public². Outil destiné à identifier, hiérarchiser et traiter les risques, la cartographie constitue le cœur de la politique de *compliance* publique qui s'annonce (ci-après nommée conformité).

Cette *compliance*, postulant l'identification, l'évaluation et le contrôle des risques de non-conformité au sein de la structure territoriale, ne doit pas être relativisée par les responsables locaux, se méfiant, voire rejetant *a priori* tout ce qui peut, réellement ou supposément, constituer tout à la fois un nouveau frein à l'action publique, un coût supplémentaire non compensé, une nouvelle démonstration de la défiance vis-à-vis des élus et de leurs collaborateurs.

Pourtant, le risque de non-conformité doit être pleinement appréhendé par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, en ce qu'il peut consister, alternativement ou cumulativement, en un risque de sanction administrative, disciplinaire et/ou contentieuse, de mauvaise utilisation des deniers publics, de fraude, d'atteinte à la réputation ou l'image... Par ailleurs, les obligations de transparence, qui ne cessent de s'accumuler et de s'imposer aux administrations locales et à leurs dirigeants³, conduisent à appréhender le risque globalement et méthodiquement.

Dans une logique tout à la fois préventive et corrective, la cartographie des risques permet aux administrations locales de construire leur management des risques sur des bases objec-

tives, avec une capacité à « phaser » les mesures correctrices en tenant compte de l'urgence de certaines situations ainsi que des moyens humains et financiers qu'elles peuvent y consacrer.

Technique recommandée dans de nombreuses démarches, différentes dans leur objet mais convergentes dans leur logique, tels la récente étude du Conseil d'État relative à la prise en compte du risque dans la décision politique⁴ ou le référentiel anticorruption produit par l'Agence française anticorruption⁵, la cartographie des risques permet une prise en compte complète du risque dans la gouvernance de la structure.

Pouvant se définir comme le résultat de la « confrontation entre une norme juridique et un événement, ces deux éléments, individuellement ou collectivement, étant affectés d'un certain degré d'incertitude »⁶, le risque se caractérise par une extrême diversité, tant dans ses manifestations que dans ses conséquences. Outil global permettant tout à la fois d'identifier, de hiérarchiser et de traiter les risques de non-conformité dans une structure, la cartographie présente de nombreux avantages⁷.

Mais à la condition toutefois d'éviter trois pièges :

- en premier lieu, la cartographie ne doit pas se résumer à une liste « à la Prévert », longue litanie de situations aux risques plus ou moins avérés, sans distinction ni priorisation ;
- en deuxième lieu, la cartographie ne doit pas consister en un « copier/coller » plus ou moins réussi d'une méthodologie ou d'une cartographie stéréotypée. Nous le verrons, mais l'un des impératifs à respecter en la matière est la nécessaire adaptation de la cartographie des risques au contexte institutionnel ;
- enfin, la cartographie, pour être tout à la fois pertinente et performante, ne doit pas être considérée comme une mode, à laquelle il faut se soumettre pour faire « in », ou pour anticiper – voire répondre à – des observations plus ou moins élogieuses des organes administratifs et juridictionnels de contrôle. Elle doit être un élément central, pensé et intégré de la gouvernance institutionnelle. Loin de l'affichage et de la gadgétisation, la mise en place d'une cartographie des risques dans les structures territoriales permettra de structurer une action efficace de management des risques de non-conformité, dès lors que ses finalités seront clairement déterminées et que les étapes fondamentales de la méthodologie d'élaboration et de fonctionnement seront respectées.

■ Des finalités multiples

De manière arbitraire, trois finalités peuvent être mises en exergue.

La sécurisation des actes et projets territoriaux

La cartographie participe à la gestion des risques que toute collectivité territoriale se doit de réaliser. En ce qu'elle permettra de

(1) V. not., *Juriste d'entreprise Magazine*, n° 8, janv. 2011, p. 25-49 ; St. Baller et P. Charreton, *Quel avenir pour les directions juridiques ?*, Cah. dr. entr. n° 1, janv. 2009, entretien 1 ; M. Leimbach, *Le management juridique*, Cah. dr. entr. n° 1, janv. 2008, dossier 6 ; F. Verdun, *Les risques juridiques liés à la démarche éthique de l'entreprise*, Cah. dr. entr. n° 5, sept. 2011, dossier 31.

(2) V. not. S. Dyens, *Le juriste d'administration territoriale – Entre logique de prestation et fonction stratégique*, AJDA 2014. 2511.

(3) S. Dyens et Y. Goutal, *Agir en toute transparence dans la vie publique locale*, Dalloz public, 1^{re} éd., juin 2018.

(4) Conseil d'État, avr. 2018, sur laquelle v. F. Puigserver, *La prise en compte du risque : de nouveaux défis pour les collectivités*, AJCT 2018. 353.

(5) Recommandations de l'AFA, JO 22 déc. 2017 ; v. S. Jarry, *Le rôle de l'Agence française anticorruption en matière de compliance anticorruption dans les collectivités territoriales*, AJCT 2018. 485.

(6) C. Collard, *Le risque juridique existe-t-il ?*, Cah. dr. entr. n° 1, janv. 2008, dossier 3.

(7) V. not. AFA, *La cartographie des risques*, 4 oct. 2017 ; *Précisions à l'attention des acteurs disposant de faibles ressources*, 15 nov. 2017 ; *Précisions à l'attention des acteurs publics*, 15 nov. 2017.

connaître les risques réels que le décideur voit peser sur lui, elle sécurise véritablement l'exercice des responsabilités et du pouvoir de décision dans la structure, aussi bien des élus que des agents eux-mêmes.

Bien évidemment, on peut de manière globale et externalisée établir une **cartographie objective des zones de risques de non-conformité** :

- risques de fraude, risque pénal, lié aussi bien à la commande publique qu'à la gestion des ressources humaines, aux conflits d'intérêts et autres impératifs déontologiques ;
- risques informatiques liés au développement de l'administration électronique, des réseaux sociaux et de la gestion des données personnelles ;
- risque budgétaire et financier ;
- ou encore les risques liés au partenariat et au contrôle des organismes satellites

sont les principaux domaines de danger que connaît le monde territorial.

Et il est toujours utile d'avoir une vision globale des problématiques dans lesquelles nos structures évoluent.

Mais est-ce à dire que toutes les collectivités y sont soumises de la même manière, avec la même intensité et les mêmes enjeux ? Bien évidemment non. La taille de la structure, son histoire, son environnement géographique, social et démographique, ses projets propres, son degré d'avancement dans la prise en compte des problèmes modernes du management sont autant de critères susceptibles de faire notablement varier les risques réels d'une collectivité à une autre.

Il faut insister sur cet aspect car c'est ce qui fait la différence entre une cartographie de « façade » et un outil tout à la fois stratégique et opérationnel.

Une objectivation des risques de non-conformité

Finalité autant que conséquence, la cartographie des risques permet d'en objectiver la connaissance, et donc d'en faciliter la prise en compte et le traitement. En effet, « une difficulté souvent ignorée est la subjectivité du risque »⁸, c'est-à-dire que sa perception varie d'un individu à un autre, voire d'une structure à une autre. Et l'on perçoit immédiatement les dangers d'une telle subjectivité, qui oscillera entre extrême relativisation des risques juridiques et excès de prudence confinant à l'immobilisme.

N'oublions jamais que si « le scrupule pathologique rend inapte à l'action »⁹, le volontarisme politique et administratif ne doit pas s'assimiler à l'inconscience !

Fondé sur une méthodologie claire et structurée, l'établissement de la cartographie rend difficilement contestable la « photographie à l'instant T » des risques encourus par la structure et les élus et agents qui y agissent. Tout en permettant de mettre l'ensemble des protagonistes à un même niveau de connaissance des risques.

Une opportunité pour la fonction juridique ?

Loin d'être seulement une activité de prestation de type « guichet », la fonction juridique connaît aujourd'hui une réelle évolution à laquelle le recours à la cartographie des risques contribue largement¹⁰.

En ce sens, il s'agit d'appréhender la fonction juridique dans sa dimension proprement stratégique, afin de sécuriser les décisions de l'institution, non plus seulement par la validation du projet en fin de processus décisionnel comme c'est encore trop souvent le cas actuellement¹¹, mais en étant associée dès le début du processus. Même s'il s'agit d'une phase temporaire, il semble logique que le juriste territorial soit investi de la mission de porter au moins en

partie la politique de *compliance* dans sa structure, ainsi qu'en témoigne l'expérience du secteur privé.

■ Un outil central du management de la *compliance*

Quatre caractéristiques principales révèlent la contribution particulièrement efficace d'une cartographie au management des risques d'une structure territoriale.

Un outil de dialogue

La cartographie des risques permet d'échanger sur l'existence des risques, leurs conséquences et les moyens d'y remédier.

Élus – C'est d'abord avec les élus que le dialogue peut être noué, car ils sont toujours soumis à un tissu de contraintes et de responsabilités particulièrement serré, aux conséquences toujours lourdes en cas de reconnaissance de culpabilité. Ce dialogue sera de nature à faire émerger la nécessité de manager le risque, tout en permettant aux dirigeants de s'engager résolument dans la mise en œuvre de la politique de *compliance* dans leur structure. Cette démarche cartographique doit faire comprendre aux décideurs qu'il est nécessaire d'aider au choix de l'outil juridiquement et économiquement le plus performant comme d'éviter l'apparition de situations de fraude ou d'irrégularités de gestion.

Direction et encadrement – C'est ensuite avec la direction générale et l'encadrement administratif que ce dialogue peut être extrêmement productif. D'une part parce qu'il ne saurait y avoir de gestion des risques en général, de cartographie des risques en particulier, sans une véritable implication et un profond soutien là aussi de la direction conduisant à valoriser et à rendre effective la démarche cartographique. D'autre part parce que cet engagement donnera la crédibilité et la légitimité nécessaires pour que la mise en œuvre des préconisations soit effective, ne se limitant pas à des incantations anti-fraude et autres listes de bonnes intentions éthiques.

Agents – C'est enfin avec les agents eux-mêmes que cet échange sera probablement le plus fructueux, non seulement parce qu'il permet de sensibiliser les acteurs quotidiens des politiques publiques à l'environnement dans lequel ils évoluent, mais aussi parce qu'il facilite la compréhension et la prise en compte des impératifs de chacun, toujours difficile dans nos structures, entre les « fonctionnels » et les « opérationnels » sur une thématique délicate à appréhender.

(8) A. Polach, Cah. dr. entr. n° 1, janv. 2008.

(9) J. Vauvilliers, *Les devoirs d'état*, Economica.

(10) V. A.-E. Rousseau, *La compliance au cœur du métier de juriste de collectivité territoriale : une évolution des missions ?*, AJCT 2018. 501.

(11) Au risque de jouer le rôle inévitable du censeur, de « l'empêcheur de faire des politiques publiques en rond ».

Un outil de structuration de la politique de *compliance*

La cartographie permet – par l'identification des risques réels et des solutions pour y remédier – de produire de l'information qui vient « éclairer » l'organisation de l'administration.

En premier lieu, la cartographie **structure, en les priorisant, les actions correctives** que le diagnostic impose, aussi bien en termes de prévention (si le risque est correctement circonscrit), de précaution (si le risque, et surtout ses conséquences ne sont pas correctement appréhendés objectivement) que de correction (pour répondre aux désordres déjà produits et constatés suite à la réalisation d'un risque). On sait clairement s'il faut commencer par résoudre les problèmes liés au manque de fiabilité des délégations de signature et de fonction, ou, si l'on peut, directement investir le champ du contrôle juridique et financier des satellites.

En deuxième lieu, les résultats de la cartographie des risques permettent de fournir des **éléments d'organisation et de structuration de la fonction juridique** – ou à terme de l'entité chargée de la politique de *compliance* – répondant aux interrogations relatives :

- aux types de relations à instaurer avec les directions opérationnelles, en fonction des priorités révélées par la cartographie ;
- à l'organisation interne de la fonction juridique (ou de *compliance*), en fonction des moyens alloués, pour répondre aux enjeux opérationnels de la collectivité tout en respectant les axes de sécurité juridique affichés dans la cartographie ;
- à la répartition des moyens alloués à chaque mission prioritaire du service...

En troisième lieu, s'il n'existe pas de structure chargée de la conformité, les données de la cartographie peuvent permettre de **structurer la fonction juridique elle-même**. Faire de la fonction juridique un outil efficace passe par une organisation qui « colle » parfaitement au besoin de la structure. N'est-ce pas l'une des finalités de la cartographie des risques que de faire émerger objectivement, à côté de l'existence du risque lui-même, ses causes, afin de ne pas limiter le traitement aux symptômes ? Causes qui, parfois, n'ont rien à voir avec une mauvaise interprétation de la règle juridique, mais simplement révèlent une organisation administrative, un processus décisionnel défectueux, voire un besoin prégnant de formation. Dans ce cadre, la cartographie vient indiquer

(12) Se définissant, de manière très simple, comme un document programmatique, déterminant une vision à moyen terme de l'exercice des missions du service, par la détermination d'orientations générales et de lignes directrices quant à la raison d'être du service et à ses principales missions, de valeurs simples portant sur la recherche d'efficacité du service et son adaptation aux besoins de la structure et d'objectifs précis et mesurables.

(13) Ce qui permettra de déterminer des critères d'évaluation de la réalisation par l'agent de sa « part », critères qui pourront utilement structurer l'entretien annuel [de notation d'évaluation].

(14) V. *infra* une méthodologie-type.

(15) S. Dyens, Le juriste d'administration territoriale – Entre logique de prestation et fonction stratégique, AJDA 2014. 2511.

(16) Délibérations, arrêtés, conventions pour l'essentiel.

quelle forme d'organisation de la fonction juridique permettra d'atteindre au mieux l'impératif de sécurité juridique et de conformité.

Un outil de management de la structure publique

La cartographie, loin de n'être qu'un outil d'initiés, permet de contribuer utilement au management stratégique et opérationnel de la structure territoriale.

Ainsi, en fonction des axes que la cartographie fera apparaître, c'est la **formation des agents et des élus** de la structure qui pourra être utilement orientée pour répondre à ces exigences. Par ailleurs, les données de la cartographie des risques peuvent impacter les différents outils que le management public met à la disposition des agents pour gérer leurs missions.

Par exemple, si la structure souhaite se doter d'un projet de service pour ces directions, celui-ci pourra aussi s'organiser autour des priorités que la cartographie aura déterminées.

À côté de la gestion des tâches et des demandes quotidiennes – toutes plus urgentes les unes que les autres – le projet de service¹², fondé sur les résultats de la cartographie, donnera une vision du travail à moyen terme qui assurera la gestion des risques préalablement identifiés, tout en permettant de réguler l'organisation du travail au sein du service.

Dans le prolongement, les **fiches de poste des agents** pourront préciser la part que chacun pourra prendre à la réalisation des objectifs de sécurisation et de conformité¹³ que la cartographie aura révélés, et que le projet de service aura déclinés.

Enfin, la cartographie, par le dialogue qu'elle requiert entre les décideurs, les cadres et les agents, et par son élaboration forcément concertée¹⁴, permet d'atteindre deux objectifs qui ont tout particulièrement les faveurs des managers territoriaux. La **transversalité** d'une part, car il est illusoire de penser que la mise en œuvre d'une politique de *compliance* puisse être l'affaire de quelques-uns seulement dans la collectivité ou l'établissement.

La **responsabilisation** des cadres et agents d'autre part, car il est non moins illusoire de penser que seuls les « spécialistes de la *compliance* » devront et pourront relever les défis révélés par la cartographie. La logique profonde de la *compliance* est d'être directement intégrée par chaque membre de la structure dans son agir professionnel et dans les procédures établies au sein de l'organisation.

Un outil de pilotage et d'animation de la politique de *compliance*

Pour être pleinement efficace, la cartographie ne doit pas être qu'une photographie à un moment donné, l'instantané d'une situation qui sera, de ce fait et par définition, figée. Il faut au contraire, pour éviter cette cristallisation de la « carte des risques de non-conformité » de la collectivité, prévoir un système permanent d'actualisation de ce diagnostic. Et, en cela, les activités-types du juriste territorial¹⁵ peuvent très utilement alimenter la cartographie, pour que cette dernière soit constamment à jour.

Par exemple, si le service juridique assure un contrôle préalable des actes de la collectivité¹⁶, la fréquence des observations qu'il fera sur un problème similaire et récurrent, comme, par exemple, l'absence de modalités de contrôle de l'utilisation des subventions versées, pourra signifier deux choses. Soit, si ce risque a été cartographié, que les mesures correctrices envisagées n'ont pas encore produit leurs effets. Soit, si ce risque n'avait pas été pointé, qu'un nouveau danger est apparu et que sa prise en compte s'impose.

■ Une méthodologie rigoureuse

Et non rigide ! Les intérêts et finalités déterminés, il s'agit de présenter brièvement les étapes incontournables que l'élaboration d'une cartographie des risques de non-conformité doit suivre, indépendamment des adaptations, compléments ou précisions que tel ou tel prestataire ou agent pourra juger utile dans un contexte institutionnel donné.

Une implication collective impérative

Que la collectivité ait recours à l'externalisation de sa cartographie des risques ou qu'elle souhaite l'établir avec ses propres moyens, il est nécessaire que toute la structure, à des degrés variables, soit mobilisée. Même avec un prestataire externe, il faut que certaines ressources internes soient identifiées et associées à la conduite de ce projet.

CoPil – Ainsi, il faut installer un comité de pilotage (CoPil) qui constituera l'instance de validation des principales étapes de la procédure cartographique¹⁷. Ce CoPil devra *a minima* comprendre la direction générale, le juriste et les responsables des principaux services ou directions impactés par la cartographie. Outil de dialogue et de partage, la cartographie doit répondre à ces objectifs dans son élaboration même.

Élus – Par ailleurs, et toujours en fonction du contexte propre à chaque structure, la présence d'élus dans ce comité peut s'imposer¹⁸. Destinataires privilégiés des résultats de la cartographie, les élus peuvent plus facilement s'imprégner des conséquences – parfois lourdes – que cet outil va engendrer en étant régulièrement associés à sa progression. Et la validation par leurs soins, en tant que membres du CoPil, crédibilisera la démarche et légitimera tous ceux qui auront à mettre en œuvre les préconisations et mesures correctrices que la situation imposera. Cette « onction politique » ne sera pas superflue lorsque les mesures à mettre en œuvre changeront, voire bouleverseront les habitudes et procédures en place.

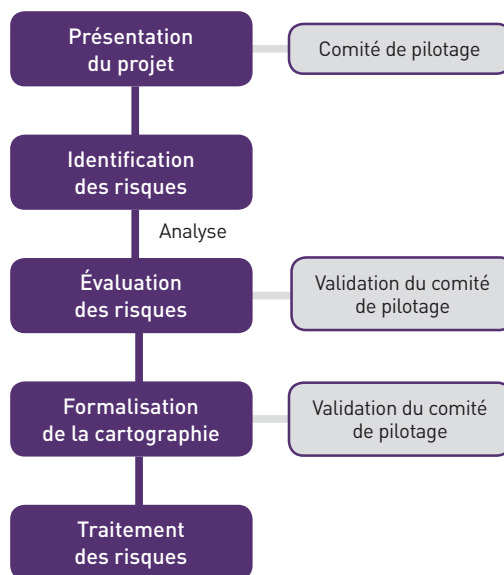
Un comité technique s'imposera également pour assurer la conduite opérationnelle du projet de cartographie. Véritable cheville ouvrière du projet, ce comité ne doit être composé que de techniciens tels par exemple le prestataire éventuellement choisi, le juriste, le financier et les agents désignés par leur service pour participer au projet. Dans les deux cas, comité de pilotage et comité technique, il faut surtout se prémunir d'un fonctionnement trop lourd, trop formaliste qui pourrait éroder l'intérêt et la mobilisation des participants, tout en compliquant la conduite du projet.

Une segmentation claire de la démarche

Loin de toute **présentation** exhaustive, le parti pris qui suit est de fixer de manière purement pédagogique les étapes à respecter. Toutes les adaptations au contexte ou aux particularismes institutionnels sont bien évidemment possibles.

Présentation du projet – Il faut vraiment prendre cette étape au sérieux ! Elle va effectivement permettre d'explicitier ce qu'est la démarche cartographique, de préciser ce qu'est la *compliance* et de mobiliser l'ensemble des protagonistes. À cette occasion, craintes et fantasmes pourront être dissipés, la cartographie n'étant ni une technique coercitive vis-à-vis des agents et responsables des services, ni un audit disciplinaire masqué et encore moins un moyen pour les juristes de s'arroger des prérogatives. Ces aspects, par expérience, peuvent apparaître exagérés ; ils se révèlent parmi les principales causes de difficultés des projets cartographiques.

Méthodologie-type



Identification du risque de non-conformité – L'étape du diagnostic est la plus importante, en ce qu'elle va conditionner toutes les autres. Un mauvais diagnostic ne peut conduire à un bon plan d'action. Évidence ? L'expérience montre le contraire.

Il s'agira d'abord de recenser les risques de non-conformité. Pour y procéder, on peut recourir à une analyse préalable de certaines données disponibles [dossiers contentieux, statistiques des observations...] qui sera ensuite confrontée à l'appréciation des agents opérationnels concernés. Il faut impérativement prévoir des phases de rencontre et d'entretiens avec ceux qui « vivent » le risque au quotidien, et qui seront concernés par les mesures correctrices. De même, un questionnaire peut être utilisé¹⁹. Une fois recensés, les risques doivent être compilés. Autrement dit, il convient de les organiser autour d'un certain nombre de thématiques, ce qui en facilitera la communication.

Par exemple, on peut imaginer des items tels « risques liés à la détermination de la bonne procédure d'achat » ou « risques liés au défaut de contrôle des associations subventionnées »...

Évaluation du risque de non-conformité – Deux temps dans cette étape qui constitue le cœur du dispositif de gestion des risques.

En premier lieu, la phase de l'analyse de chaque risque préalablement identifié, dans son existence et dans ses causes²⁰, doit conduire à envisager un rapport entre gravité et occurrence. Gravité de l'ensemble des conséquences entraînées en cas de réalisation du risque tout d'abord, qui peuvent être

(17) V. la méthodologie-type.

(18) Elle est en tous cas vivement recommandée.

(19) Pour une illustration, *Les dispositifs de gestion des risques et de contrôle interne*, AMF, juin 2010.

(20) Causes qui, comme les conséquences, peuvent être de toutes sortes : juridiques, humaines, procédurales, organisationnelles, managériales, politiques...

bien évidemment juridiques, mais aussi financières, humaines ou politiques.

Par exemple, la détection d'un risque de discrimination dans les procédures de recrutement peut conduire à identifier des conséquences juridiques (mise en cause pénale, responsabilité administrative), humaines (pour les personnes victimes, mais également pour les agents qui se sont inscrits dans un tel processus) et politiques (conséquences sur la réputation et l'image de la structure, sans parler du battage médiatique qui s'en suivra).

Cette gravité doit être classée, en fonction de l'intensité des impacts potentiels, entre conséquences oscillant entre «très faibles» et «très élevées». Bien entendu, la structure cartographiée aura pu mettre en place, consciemment ou non, des outils et procédures qui, d'ores et déjà, permettent de traiter le risque identifié. Ils devront être pris en compte lors de la cotation finale du risque (voir schéma ci-dessous).

Appréciation de la possible occurrence du risque ensuite, c'est-à-dire de la probabilité et de la fréquence de sa survenance. Cette appréciation peut se déterminer sur une échelle oscillant entre «probabilité très faible» et «probabilité très élevée» (voir schéma ci-dessous)

En second lieu, cette analyse aboutit alors à la mise en perspective du degré de fréquence avec le degré de gravité. Le résultat de cette opération²¹ détermine le niveau d'acceptabilité du risque. C'est le moment de la hiérarchisation des risques; étape à partir de laquelle on peut formaliser la cartographie.

Détermination du degré d'acceptabilité du risque

Degré d'acceptabilité = impact X probabilité
 Exemple: *risque lié au défaut de contrôle des associations subventionnées*
 (Impact élevé) 3 X (probabilité modérée) 2 = (degré d'acceptabilité) 6 → inacceptable

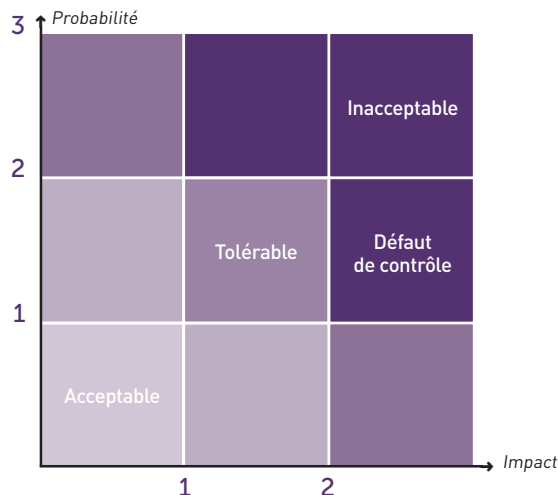
(21) Qui peut se formaliser par une simple opération mathématique très répandue dans les différentes techniques de gestion des risques naturels, sanitaires, industriels,... mais qui en facilite et automatise le traitement.

Dans certaines situations, l'étape précédente se dédoublera. Une première phase permettra d'identifier les zones de risques de non-conformité, de manière objective. Apparaissent alors les «risques bruts». Une deuxième phase consistera alors à pondérer ces risques bruts par la prise en compte des dispositifs, mesures et procédures éventuellement existants dans la structure, et ayant pour objet ou pour effet de traiter les risques identifiés. De cette pondération se déduiront les «risques résiduels».

Formalisation de la cartographie – Traditionnellement illustrée sous la forme d'un diagramme de *Farmer*, la cartographie des risques devient non seulement un outil de management, en ce que l'on va pouvoir prioriser les actions réparatrices, mais aussi un outil de communication qui va éclairer la compréhension de tous, élus, cadres et agents. Une restitution plus large, à l'ensemble des agents concernés, direction par direction, ou service par service, est également fortement recommandée.

Formalisation de la cartographie

(À partir de l'exemple «risque lié au défaut de contrôle des associations subventionnées»)



Traitement du risque de non-conformité – Phase «curative» de la gestion des risques, le traitement consiste d'abord à clairement hiérarchiser les risques à corriger. Cette hiérarchisation détermine naturellement les priorités du plan d'actions. En toute logique, les premières situations à traiter seront celles qui sont apparues comme ayant les impacts les plus lourds, avec le plus fort degré de réalisation. Mais d'autres impératifs ou contingences peuvent aboutir à traiter prioritairement des situations qui ne le «mériteraient» pas immédiatement. Sachant que cette priorisation doit être validée par le comité de pilotage, afin de la rendre «opposable».

Cotation de l'impact en cas de réalisation du risque sur une échelle à trois degrés



Cotation de la probabilité de réalisation du risque sur une échelle à trois degrés



Une fois hiérarchisé, chaque risque doit faire l'objet d'une fiche-action²², qui comprend *a minima* :

- la description sommaire du risque envisagé ;
- l'identification des causes, directes et indirectes, du risque (contentieux perdu, observations des organes de contrôle, fréquence des recours, ressentis ou anticipation des directions...);
- le rappel des conséquences potentielles en cas de survenance ;
- les mesures prévues pour y remédier (juridiques, procédurales²³, organisationnelles, formatives, informatives...) visant tant les causes que les conséquences ;
- un phasage précis et réaliste de la réalisation de la fiche-action, et éventuellement de chaque phase intermédiaire si le risque est particulièrement complexe à traiter, et qu'une vision à moyen terme s'impose ;
- les critères de suivi et de contrôle de la réalisation des mesures de la fiche-action, car le fait que le risque ne se soit pas réitéré ou n'est pas apparu ne peut pas toujours être un critère pertinent pour savoir si les mesures ont été réalisées ;
- les collaborateurs qui sont spécifiquement en charge de la réalisation de la fiche-action. Car si tous les agents doivent être concernés par la gestion du risque, les maîtres d'œuvre de chaque fiche doivent être précisément désignés.

Un suivi rigoureux du plan d'actions

La cartographie présentée et les plans d'action validée, on pourrait penser que le projet est arrivé à son terme. Il n'en est rien, tant la phase du suivi est primordiale.

Les critères de réalisation déterminés dans chaque fiche-action peuvent être repris pour constituer le tableau de suivi de la cartographie. Il s'agit de mobiliser les outils du pilotage (tableaux de bord, indicateurs d'activité...), et la phase de la mise en œuvre de la cartographie se prête parfaitement à cet exercice.

Au-delà du suivi continu, un bilan périodique de l'avancée des plans d'action, idéalement dans le cadre du comité de pilotage, peut s'envisager. Il peut consister par exemple, au regard de l'avancement des actions, à situer le niveau de maîtrise des risques auquel la collectivité se situe. On peut ainsi, risque par risque, donner un niveau de maîtrise²⁴ qui révélera la progression, la stagnation voire le recul du niveau de conformité sur un risque donné. Et qui influera, à terme, sur la situation du risque dans la cartographie.

Témoignage du sérieux et de la pertinence initiale de la démarche cartographique, ce bilan est l'illustration de sa dimension globale, et de la capacité de la cartographie à constituer un outil de gouvernance dans la structure territoriale.

Cette phase de suivi est enfin l'occasion de développer d'autres outils, qui n'auraient pas déjà été considérés comme indispensables dans une ou plusieurs fiches-action, afin de développer une culture d'administration commune, dont la culture du risque ne serait qu'un aspect.

On pense bien volontiers à la formation des agents, indispensable pour améliorer la pratique professionnelle, mais aussi pour assurer une prise de conscience des obligations de conformité.

La seule logique descendante, dite « top down », par laquelle la direction demande aux agents de respecter les règles, ne suffit pas pour que la dimension juridique des projets à mener soit durablement appréhendée. Complexification, profusion et rigidité des règles sont les principales causes de la relativisation des impératifs abordée plus avant. La formation permet d'éviter ce phénomène, tout comme la veille juridique. Souvent reléguée comme activité accessoire, voire subalterne, la veille est un vecteur primordial pour assurer, sur le long terme et sans difficulté, l'information juridique, donc la sensibilisation aux contraintes, donc l'élévation de cette culture commune.

Au final, la cartographie, outre sa contribution décisive à la mise en place d'une politique de *compliance* publique, est aussi un moyen de développer une « capacité institutionnelle à la résilience »²⁵, permettant de ne pas systématiquement appréhender un incident juridique (telle une sanction juridictionnelle, par exemple) comme un traumatisme irréversible, mais comme la révélation d'un risque potentiel à traiter objectivement.

Mais la cartographie ne doit pas non plus être prise comme la solution définitive et totale à toutes les difficultés. La démarche cartographique, pour être complète, ne peut prétendre à l'exhaustivité, et elle ne prémunit pas la structure des incertitudes du monde extérieur, de la vigueur du tissu associatif local ou des revirements pas toujours prévisibles de la réglementation ou de la jurisprudence. Autrement dit, les collectivités territoriales ne doivent pas sombrer dans le mirage du « risque zéro », proprement impensable. La cartographie des risques vient simplement aider le décideur territorial à réduire les incertitudes pesant sur sa gestion ou son mandat.

(22) V. fiche-action p. 497.

(23) Un guide de procédures ou une fiche de procédure typiquement.

(24) Par ex., niveau 1: risque peu ou pas maîtrisé / niveau 2: risque partiellement maîtrisé / niveau 3: risque maîtrisé.

(25) Sur cette capacité institutionnelle à la résilience juridique, S. Dyens, *Le risque juridique et les politiques publiques*, in Actes des 9^e universités d'été du management public territorial, 26-27 août 2011.

Fiche-action cartographie des risques (exemple fictif)

Intitulé du risque identifié	Défaut de contrôle organisé sur les associations subventionnées
Description sommaire du risque identifié	Cette fragilité concerne les risques de mauvaise utilisation ou d'utilisation détournée de leurs finalités des financements attribués par la collectivité aux associations, sans capacité ainsi à s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics.
Causes identifiées	Non-maîtrise des obligations légales (voire européennes) en la matière ; Pas de modèles type de convention d'objectifs imposant le contrôle ; Pas de circuit formalisé de validation juridique et financière des conventions mis à la signature de l'exécutif
Conséquences possibles en cas de réalisation	Risque de fraude ; Risque pénal, et notamment de détournement ; Risque de mauvaise gestion des deniers publics
Actions correctives et/ou préventives envisagées	1 - surseoir à délibérer sur toute demande nouvelle ; 2 - mise en place d'un modèle de convention organisant des modalités de contrôle-type et des modalités adaptées à chaque secteur de compétence de la structure ; 3 - formaliser une procédure de validation systématique des projets de convention ; 4 - lancement d'une vague d'audits des structures subventionnées au-delà d'un certain seuil
Planning de réalisation des actions	Action 1 → immédiate ; Action 2 → à 1 mois ; Action 3 → à 3 mois ; Action 4 → à 6 mois
Critères de suivi de la mise en œuvre	Nombre de situations traitées ; Nombre de structures satisfaisant aux obligations d'information ; Nombre de structures contrôlées ; Mise en place effective de la procédure de validation ; Nombre d'observations de gestion formulées...
Personne(s) responsable(s) de la mise en œuvre	Le/la responsable du contrôle de gestion, et/ou ; Le/la responsable de la conformité ou de la fonction Juridique, et/ou ; Le/la responsable des finances