Institut de l'Audit Interne

Actes du Colloque

mardi 21 et mercredi 22 novembre 2006

COLLOQUE

L'audit au sein du secteur public dans un environnement évolutif

>> Évaluation des performances et certification des comptes publics

Sous le haut patronage de Jean-François Copé, Ministre Délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat, Porte-parole du Gouvernement

© IFACI - Paris - Juin 2007
ISBN : 978-2-915042-08-5

COLLOQUE

L'audit au sein du secteur public dans un environnement évolutif

>> Évaluation des performances et certification des comptes publics

mardi 21 novembre 2006

LA VALIDATION ET LE SUIVI DE LA PERFORMANCE

Président de séance : ***Pierre Lubek,*** *Inspecteur Général des Finances, Président du CIAP (Comité Interministériel d'Audit des Programmes)*

8h30 - 9h00	>> **Accueil**
9h00 - 9h10	>> **Présentation du programme -** *Président de séance*
9h10 - 10h00	>> **Organisation et rôle du CIAP : les avancées des audits, les limites de son action** ***Pierre Lubek,*** *Président du CIAP, Président de séance*
10h00 - 10h45	>> **Les audits de modernisation, levier de la réforme de l'Etat** ***Patrick Delage,*** *Chef de Service Modernisation de la Gestion Publique, MINEFI*
10h45 - 11h15	>> **Pause**
11h15 - 12h00	>> **Le rôle du Responsable de Programme : l'organisation de son contrôle interne, de son contrôle de gestion et la réalisation de missions d'audit** ***Serge Duval,*** *Secrétaire Général, Météo France*
12h00 - 12h45	>> **Impact de la LOLF sur la gestion budgétaire, comptable et financière d'un opérateur de l'Etat** ***Alain Cordier,*** *Inspecteur Général des Finances, Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie*
12h45 - 13h30	>> **Le rôle du Secrétaire Général dans le suivi de la performance** ***Dominique Antoine,*** *Secrétaire Général, Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*
13h30 - 15h00	>> **Déjeuner**
15h00 - 15h45	>> **Le rôle du Directeur des Affaires Financières dans le processus de suivi de la performance** ***Bertrand Munch,*** *Directeur de l'Evaluation de la Performance et des Affaires Financières et Immobilières, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire*
15h45 - 17h15	>> **Les systèmes d'audit de la performance : comment optimiser et coordonner les actions des différents acteurs ?** ***Table ronde*** *animée par le Président de séance, avec :* ***Jean-Raphaël Alventosa,*** *Conseiller-Maître à la Cour des Comptes* ***Sabine Baietto-Beysson,*** *Chef de la Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social* ***Francis Massé,*** *Secrétaire Général de la Direction Générale de l'Aviation Civile* ***Bertrand Méary,*** *Inspecteur Général des Ponts & Chaussées, Président de la 1ère section du Conseil Général des Ponts & Chaussées*
17h15	>> **Clôture de la journée -** *Président de séance*

PROGRAMME

Pierre Lubek, *Inspecteur Général des Finances, Président du CIAP (Comité Interministériel d'Audit des Programmes)*

En tant que président de séance, il m'appartient d'ouvrir ce colloque. Je souhaite que cette journée soit, au maximum, interactive. Ce colloque ne requiert pas seulement de l'écoute ; il est conçu comme un travail destiné à faire avancer la réflexion des deux côtés de la tribune. Je pense que du débat peut jaillir, sinon la lumière, du moins des étincelles qui permettront d'aller ensuite vers la lumière.
Il m'appartient donc d'ouvrir ce colloque mais également d'intervenir au titre du CIAP.
Je vais d'abord vous présenter rapidement le programme car il y a eu quelques modifications. Un intervenant de marque était prévu, Jean-François Copé, qui finalement ne sera pas là. Nous en sommes désolés. L'orateur qui me succèdera, Patrick Delage, parlera des audits de modernisation. Il portera ainsi la parole de Jean-François Copé lequel s'est vraiment fait le chantre des audits de modernisation.
Cette journée portera sur la validation et le suivi de la performance. Sur ce thème, quels acteurs fallait-il mettre en scène ? Les premiers qui viennent à l'esprit, s'agissant d'un colloque organisé par l'IFACI, c'est-à-dire d'un colloque sur l'audit, ce sont les auditeurs. En l'espèce, il y a le CIAP, qui est explicitement chargé de l'audit de la performance. Il y a aussi les audits de modernisation dont vous verrez (vous en jugerez), qu'ils s'intègrent bien dans le dispositif d'audit de la performance.
Ensuite, il y a les acteurs plus directement impliqués, qui ne peuvent se désintéresser de la manière dont la performance se réalise chez eux : au premier chef, les responsables de programme. Serge Duval, secrétaire général de Météo France, incarnera ce rôle. A côté de la figure un peu emblématique, et pas encore parfaitement maîtrisée, du responsable de programme, il y a les opérateurs, car un programme concerne le périmètre de l'Etat, mais de nombreux opérateurs sont financés par le budget de l'Etat et participent à sa performance. Alain Cordier nous parlera de la manière dont l'opérateur maîtrise et suit les problèmes de performance.
Il y a deux autres acteurs que nous avons voulu mettre en lumière. Ce sont les directeurs des affaires financières (DAF) des ministères et les secrétaires généraux des ministères. Les DAF sont, au premier chef, intéressés par la gestion et la performance de l'ensemble des programmes de leur ministère. Nous entendrons deux DAF : Bertrand Munch, DAF du ministère de l'Intérieur, et un représentant du ministère des Affaires étrangères, qui sera, en l'espèce, non pas le DAF lui-même, mais un de ses très proches collaborateurs, Emmanuel Millard. Nous aurons ainsi deux visions comparées.
Le quatrième grand personnage du scenario, si je puis dire, est le secrétaire général du ministère qui, lui aussi, doit trouver sa place en utilisant les données fournies par les uns et les autres. Cette présentation sera faite par Dominique Antoine, secrétaire général du ministère de l'Education nationale.
Nous terminerons la journée par une table ronde sur le thème de l'optimisation et la coordination des actions des différents acteurs. Contrairement à ce qui était prévu, la Cour des comptes ne sera malheureusement pas représentée.

Organisation et rôle du CIAP : les avancées des audits, les limites de son action

Je vais maintenant commencer ma propre présentation comme président du CIAP.

C'est un plaisir de présider le Comité Interministériel d'Audit des Programmes, parce que nous y travaillons, avec l'ensemble des inspections générales, dans un climat que j'ai rarement connu en formation interministérielle. C'est vraiment, sur ce plan-là, une réussite qui va au-delà de la technique, qui est humainement extrêmement intéressante. Nous travaillons ensemble en très bonne entente, en recherchant un réel consensus.

Première question : pourquoi le CIAP ?

Le CIAP a été mis en place à partir de 2001-2002 pour plusieurs de raisons, la première étant que la mise en œuvre de la LOLF a toujours été perçue comme une opération à haut risque.
Il ne faut pas penser, et personne n'a jamais pensé, qu'une fois la LOLF votée, tout serait rapidement en ordre de marche ; que les ministères conduiraient sans difficulté les efforts et les aménagements nécessaires, et que serait en place, au 1er janvier 2006 et après, un dispositif qui frôlerait la perfection. Non. Tout le monde a toujours considéré qu'une réforme d'une telle ampleur, qui rompt complètement avec les dispositifs à la fois budgétaires, comptables et de gestion publique antérieurs, c'est-à-dire qui recouvre une sphère extrêmement large, et met en cause tous et chacun, était une opération difficile à mener et risquée.

Il y a plusieurs sortes de risques. Premier risque : celui que les ministères s'organisent d'une manière qui ne correspond ni à l'esprit ni à la lettre de la LOLF, et que se mettent en place des pratiques contraires à ce que voulait le législateur. Deuxième risque : aller vers trop de complexité, vers une sorte de bureaucratisation intempestive, en recherchant un raffinement bien coutumier. Ce deuxième risque est loin d'être évité ; aujourd'hui, on peut même affirmer que si l'on ne rectifie pas sérieusement le tir, ce risque-là se réalisera, avec un effet démobilisateur, voire dévastateur, évident. Si les gestionnaires s'aperçoivent que tout devient terriblement compliqué et que de surcroît les avantages attendus ne sont pas au rendez-vous, il y aura un facteur évident de démobilisation. Une première sonnette d'alarme a déjà été tirée par le CIAP, par le rapport Lambert-Migaud, par la direction du Budget elle-même, tous trois disant de concert : on est parti sur des dispositifs souvent trop compliqués, il faut revenir aux fondamentaux de la LOLF. Troisième risque (on pourrait en égrener d'autres) : que, sous couvert de fonctionnement satisfaisant, on soit en présence d'une forme de théâtre d'ombres ; que tout continue en réalité comme avant et que la réforme ne soit qu'un habillage, c'est-à-dire que les rouages LOLF ne fonctionnement pas, que les responsables de programme n'aient pas une véritable prise – tout en ayant l'apparence de l'avoir – sur les décisions et sur les leviers de la performance. Formellement, les choses se passeraient bien, avec un niveau de complexité acceptable, mais en réalité, les responsables de programme, ne maîtrisant qu'en apparence la chaîne de mise en œuvre, ne pourraient donc pas être réellement responsables de la performance.

Pour toutes ces raisons, on a considéré nécessaire, dès le départ, de mettre en place un dispositif d'audit, d'abord de la mise en place du système, ensuite de son fonctionnement. Mais comment procéder ? Une réponse pouvait être : les inspections générales ministérielles, dont c'est la raison d'être, peuvent auditer la mise en œuvre de la LOLF chacune dans leur champ de compétence ; le contrôle général des armées à la Défense, l'IGAS dans le champ social, l'inspection de la Jeunesse et des Sports dans son champ propre, etc. Chacune peut auditer la mise en œuvre de la LOLF dans son ministère, et c'est d'ailleurs une solution qui coexiste potentiellement avec le rôle du CIAP. Il va de soi en effet que chaque inspection générale en a la légitimité, mais c'est insuffisant car, par définition, il s'agit d'autant de champs segmentés avec les risques d'aboutir à une hétérogénéité complète tant de l'interprétation de la LOLF que des méthodes d'audit. De plus, certaines inspections générales peuvent être soumises à des pressions. Si les plus fortes – parmi lesquelles l'inspection

générale des Finances, mais elle n'est pas la seule – peuvent tenir tête à leur ministre, ce n'est pas le cas des quatorze inspections générales. Certaines sont plus fragiles et leur indépendance est moins affirmée. Quoiqu'il en soit, on risquerait d'avoir des audits à plusieurs vitesses.

Une troisième raison de la création du CIAP, est qu'en dehors même de ce risque d'éclatement méthodologique, le fait de porter des regards croisés, c'est-à-dire de conjuguer plusieurs sensibilités de différentes inspections ministérielles, qui parfois se complètent, qui parfois s'opposent, est une richesse dans la conduite même des audits et dans la manière dont on peut ensuite en juger avec plus de mesure, plus de recul, sans être tout de suite aux prises avec les considérations de fond touchant à la politique publique abordée. La problématique d'un audit de la LOLF, c'est de ne pas prendre en charge trop vite les spécificités de chaque ministère. Chaque ministère, chaque politique publique a ses caractéristiques et présente des difficultés propres. Il faut, bien entendu, les prendre pleinement en compte, mais il faut aussi pouvoir le faire avec un recul suffisant pour se placer sur un plan méthodologique, transverse au champ budgétaire. Ce recul peut être apporté par un œil extérieur, qui, parce qu'il n'est pas celui du ministère, est moins impliqué, moins directement perméable en quelque sorte aux spécificités.

Une quatrième raison est la nécessité d'une certaine permanence et d'une certaine cohérence dans le temps. Les audits des inspections générales sont réalisés par des auditeurs qui vont et viennent, arrivent au service puis le quittent. La mémoire des audits est dans des placards ou dans des ordinateurs, mais il n'y a pas de permanence organisée permettant de fixer une doctrine ou une méthodologie stable. Il est donc apparu qu'une structure extrêmement légère pouvait permettre d'obtenir une cohérence, non seulement dans l'espace mais aussi dans le temps.

Les missions du CIAP

Elles ont été fixées par le CIRE (Comité Interministériel de Réforme de l'Etat), de novembre 2001, qui lui a donné comme mission générale l'audit de la performance. La circulaire ministérielle du 4 juillet 2003, signée de M. Lambert, ministre en charge de la réforme budgétaire, a été plus précise en définissant l'audit de la qualité des RAP (rapports annuels de performance annexés à la loi de règlement) et des PAP (projets annuels de performance, qui remplacent les traditionnels « bleus » budgétaires).
En pratique, le CIAP va au-delà de la qualité des RAP et des PAP. Il ne s'agit pas uniquement, en effet, d'auditer la qualité formelle des programmes, mais d'aller au fond des choses, d'examiner comment fonctionne un programme : Comment est-il constitué et structuré ? De quoi traite-t-il ? Quelles sont les conditions concrètes de sa mise en œuvre ?

Les principes d'organisation du CIAP

Le CIAP ne dispose pas d'auditeurs en propre. Ceux-ci lui sont prêtés le temps d'un audit, c'est-à-dire trois mois, par les inspections générales qui participent aux travaux du comité.
Le CIAP est un collège de quatorze membres représentant chacun un ministère. L'IGAS, le corps d'inspection générale à la fois de la Santé et du Travail, a deux représentants, un pour le secteur de la Santé, un pour celui du Travail. Chaque ministère est représenté par un membre de son inspection générale. S'ajoute le président, qui ne représente pas son ministère ; ainsi je ne représente pas le ministère de l'Economie et des Finances, un autre inspecteur général des Finances en a la charge. Le CIAP proprement dit est donc le collège réunissant ces 15 membres, plus une secrétaire générale, qui dispose d'un collaborateur et d'une secrétaire. Certains membres du CIAP ont souhaité conduire eux-mêmes des audits, mais ce n'est pas la norme ni une obligation.
Les auditeurs sont donc prêtés par les inspections générales, lesquelles ont vraiment joué le jeu en participant activement de cette manière aux travaux du CIAP, malgré leur charge propre de travail qui va croissant.

Autre caractéristique organisationnelle : un référentiel unique et actualisé jusqu'à présent chaque année, qui prend la forme d'un « guide d'audit », mis en ligne sur le site « performance-publique » du ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, donc accessible à tous, et adressé aux ministères audités ainsi qu'à la Cour des comptes… Tout le monde peut ainsi connaître selon quels principes directeurs les audits sont conduits. Le guide d'audit se présente comme une série de fiches thématiques qui listent les questions qui ont semblé au collège être les bonnes questions à se poser dans le cadre d'un audit du CIAP, avec quelques commentaires explicatifs. C'est un guide, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être suivi à la lettre. Il ne s'agit pas de cocher des cases et de répondre dans l'ordre à l'ensemble des questions (il y en a environ cent cinquante). Mais on demande aux auditeurs de lire le guide, de l'avoir à l'esprit, et de s'en inspirer pour conduire leur audit, en portant une attention particulière aux questions les plus importantes qui y figurent. Le guide est actualisé chaque année parce que la LOLF est quelque chose qui vit, surtout depuis trois ans, et qui va vivre encore avant de se stabiliser.

Les équipes d'audit rassemblent toujours des membres d'inspections distinctes, en principe trois auditeurs : un seul appartient à l'inspection du ministère audité, et les deux autres apportent le regard externe, ce qui permet à l'équipe d'audit d'avoir à la fois une approche interne du problème en même temps qu'une autre plus distanciée. C'est la confrontation des trois intervenants qui permet d'offrir cette vision binoculaire : celui du ministère audité est minoritaire, mais il a un rôle néanmoins éminent, étant souvent coordonnateur de l'équipe, bien que tempéré en quelque sorte par les deux autres qui sont souvent d'ailleurs membres de ministères ayant des affinités, des connexités avec le ministère audité, mais pas forcément : un inspecteur de la Jeunesse et des Sports peut auditer un programme du ministère de l'emploi, etc.

Qu'appelons-nous un « audit » ? C'est d'abord la conduite de l'investigation sur pièces et sur place, pendant deux mois et demi environ, qui se conclut par un rapport ; c'est ensuite la réponse du ministère audité (responsable de programme, secrétaire général du ministère, directeur des affaires financières s'il le souhaite). A partir du rapport et de la réponse, un membre du CIAP (qui n'est pas le représentant du ministère audité), rédige un « projet d'avis », projet discuté en collège plénier, chacun ayant un droit égal de parole, y compris sur des domaines qui lui sont totalement étrangers. En effet, nous sommes sur des questions essentiellement de méthode, horizontales, d'application de la LOLF, et donc, nous considérons que le membre du CIAP représentant la Santé, par exemple, est parfaitement habilité à donner son avis sur l'audit d'un programme concernant le ministère de la Défense et réciproquement, les principes de la LOLF étant les mêmes pour tous.
Cette discussion collégiale sur les projets d'avis, souvent nourrie, parfois passionnée, a toujours été conclue par un consensus de l'ensemble des quinze membres du collège et par un « avis » unanime qui a, de ce fait, un certain poids.

La programmation du CIAP est autonome et annuelle. Elle est néanmoins éclairée : avant de programmer nos audits, nous interrogeons les ministères à travers leur représentant au CIAP. Nous interrogeons aussi la direction du Budget pour connaître ses préoccupations particulières. Ainsi informés, nous construisons notre programmation. Chaque année le CIAP établit un rapport mis en ligne sur le site « performance-publique » précité, qui reprend l'essentiel des recommandations contenues dans ses avis.

La réalisation des audits

Nous sommes organisés en cycles composés de vagues trimestrielles : il y en a trois par an, précédées d'une journée de formation ; une documentation complète est rassemblée par le secrétariat général du CIAP et remise aux membres de l'équipe d'audit, à l'occasion de la réunion de lancement. Les auditeurs partent donc en campagne avec un viatique déjà bien fourni. Chaque audit est en effet cadré par une réunion de lancement que je préside, et à laquelle assiste le référent qui sera ensuite chargé de la rédaction du projet d'avis soumis au collège du CIAP sur cet audit. La restitution des pré-conclusions a lieu environ trois semaines avant la remise du rapport, dans la même formation. Ensuite, le rapport est remis. Après le délai laissé à la contradiction, le projet d'avis est établi par le référent et discuté en collège.

Les avancées des audits : un bilan quantitatif appréciable

Le bilan quantitatif est très important. Nous avons déjà audité sur l'ensemble des ministères quarante neuf programmes, travail auquel s'ajoutent quinze audits spécifiques d'analyse du coût des actions qui couvraient l'ensemble du budget de l'Etat, réalisés à l'automne 2005. Vingt huit audits de programmes sont en cours ou prévus d'ici juin 2007. Au total, ces actions auront mobilisé cent cinquante auditeurs différents, sachant qu'un certain nombre d'auditeurs ont fait plusieurs audits, venus de seize organes de contrôle. Certains corps de contrôle, qui ne participent pas aux réunions du CIAP, la règle étant qu'un ministère n'est représenté qu'une fois, participent néanmoins aux audits : tel est le cas du Conseil général des mines et du Contrôle général économique et financier.

Le champ général de l'audit

Lors du déroulement de l'audit, que regarde-t-on ? Avant de s'attacher à la performance stricto sensu, il faut considérer le cadre dans lequel elle se situe pour s'assurer qu'elle est significative. Le premier aspect de l'audit concerne donc la structuration des missions en programmes et des programmes en actions. A cet égard, quelques critères de pertinence extrêmement importants sont rappelés dans le guide d'audit. Le premier, c'est la lisibilité du programme au regard de l'expression des axes de la politique publique. Le deuxième, c'est la cohérence des périmètres de chaque programme. Un programme doit correspondre à une politique publique et rassembler, en principe, les moyens de cette politique ; une politique publique ne doit pas, sauf très bonnes raisons, être éclatée entre plusieurs programmes. Il faut enfin pouvoir identifier la gouvernance d'un programme, c'est-à-dire qu'existe un véritable responsable et une « chaîne de responsabilité » (identification de tous les maillons, jusqu'au terrain, qui participent à la réalisation du programme).
A titre d'exemple, le CIAP a proposé un certain nombre de restructurations de missions en programmes, notamment la mission solidarité et intégration, pour laquelle il y a quatre programmes qui, en fait, recouvrent assez largement la même politique publique : entre les programmes « Inclusion sociale », « Familles vulnérables » et « Handicap et dépendance », il y a de nombreux points communs, des acteurs identiques et des objectifs qui en fait sont analogues ; il est donc sans doute nécessaire de simplifier, de regrouper les programmes. De même pour la seule direction générale de la sécurité civile, deux programmes ont été artificiellement créés, qui ne sont significatifs, ni l'un ni l'autre, des moyens d'une politique. Cela parce que les parlementaires ont voulu que soit identifiée une mission « Sécurité civile » et que, selon la LOLF, une mission ne peut comporter un seul programme. Mais le découpage était fatalement inadéquat. Autre exemple : le programme « Santé publique et prévention » de la mission « Santé », et le programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire » se recouvrent assez largement, mettent en jeu les mêmes acteurs : entre la prévention sanitaire et la veille sanitaire, il y a plus que des affinités. Un dernier exemple, l'action extérieure de l'Etat : entre un programme à visée diplomatique et un programme à visée consulaire, vu d'une ambassade, la distinction n'a pas grand sens. Les problèmes et les équipes sont localement très imbriqués.

La structuration des programmes en actions pose des problèmes de même nature. A titre d'exemple, dans le programme « Equipement des forces », qui est un programme du ministère de la Défense, existe au sein de l'action dite « de soutien » une sous-action nucléaire, alors qu'il existe une action inter-armée comportant déjà des composantes nucléaires. Nous avons recommandé de réorganiser cet ensemble, et, par ailleurs, de faire cadrer les différentes sous-actions de ce programme, avec ce que l'on appelle les « capacités », c'est-à-dire les sous-systèmes de force tels que définis dans la loi de programmation militaire.
Certaines actions du programme « Développement des entreprises » concernent en réalité d'autres programmes, comme par exemple les aides à la presse, qui ne visent pas directement le développement des entreprises, ou encore les relations avec l'ADEME.

La sélection d'objectifs de performance

Les objectifs peuvent viser l'impact, la qualité ou l'efficience. Ils doivent être stratégiques, sélectifs, et en lien avec les leviers d'action du responsable de programme ; sinon, celui-ci ne pourrait agir efficacement pour réaliser la performance ainsi exprimée. Ils doivent être cohérents avec les objectifs retenus pour les autres programmes associés (au sein de la même mission) ou connexes, qui se situent sur des politiques voisines ; cohérents également avec ceux des autres acteurs contribuant au programme, et notamment les opérateurs ou les collectivités locales qui se trouvent dans le même champ d'action, notamment dans le champ social, où ils interviennent de manière déterminante.
Les objectifs doivent pouvoir être déclinés en objectifs plus opérationnels. S'ils demeurent des objectifs du seul niveau du projet annuel de performance, et que, sur le terrain, ils ne sont pas déclinables, il y a peu de raisons de penser qu'ils pourront être atteints.

Voici quelques exemples d'imperfections relevées.
L'efficience est trop souvent absente. L'efficience, c'est le produit fourni rapporté au coût de sa confection. Un certain nombre de programmes ont trop peu ou pas du tout d'objectifs d'efficience, alors que bien sûr, elle s'impose, par exemple dans le domaine de la formation supérieure et recherche universitaire. Certains programmes, curieusement, n'ont pas d'objectif d'impact adapté à leur mission fondamentale. Par exemple, dans le programme « Surveillance et certification » en matière aérienne, ne figure aucun d'objectif sur la sûreté des aéroports, alors que cette préoccupation mobilise 30 % des crédits. S'agissant de la Sécurité civile, un objectif retenu est de réduire le délai de déminage sur des engins de guerre, alors que la neutralisation de ce type d'engins ne constitue pas le problème le plus pressant, comparé aux colis suspects que l'on trouve dans les gares ou dans les trains ; et pour ceux-là, il n'existe pas d'objectif dans le cadre du PAP.
Les dépenses fiscales sont parfois très importantes. Dans le programme « Développement des entreprises », elles représentent vingt fois les crédits budgétaires, et à ce jour, il n'y a pas d'objectif pour les dépenses fiscales. Les définir n'est pas aisé, mais cette absence est assurément une lacune.
Sur les liens avec les programmes connexes, les audits ont montré que les documents dits « de politique transversale », qui présentent la cohérence entre différents programmes de ministères distincts, étaient en fait une juxtaposition, du « copier coller » informatique des différents PAP, et ne résultaient pas d'une coordination effective en amont. Sur ce point, le CIAP a formulé des recommandations. De même sur la cohérence avec les objectifs des acteurs du programme autres que l'Etat, comme les offices agricoles, l'école nationale de l'aviation civile, qui sont des opérateurs importants, et n'ont pas été dotés d'objectifs propres établis en cohérence avec ceux de l'Etat.

Des objectifs mesurables par des indicateurs

Les indicateurs doivent être pertinents, c'est-à-dire bien traduire l'objectif, être exempts de biais, fiables et disponibles. Voici quelques exemples illustrant des indicateurs contestables.

Un indicateur qui mesure simplement un niveau d'activité n'est pas pertinent pour mesurer la performance. La performance n'est pas l'activité, mais ce que l'on réalise avec un certain niveau d'activité.
Certains indicateurs traduisent mal l'objectif auquel ils correspondent. Je prends l'exemple d'un programme dont l'audit se termine. Pour l'objectif « Adapter la gestion du parc de prisons aux besoins », l'indicateur retenu, à savoir le coût de la journée de détention, est assurément non pertinent. L'équipe d'audit (on verra ce que le CIAP en pense) estime qu'un indicateur qui lui paraît s'imposer à cet égard est une mesure la densité carcérale. Il est curieux que ce concept ne soit pas mentionné dans le PAP. De même pour l'objectif « Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France », on dispose d'un indicateur qui est le nombre de consultations des sites internet du ministère des affaires étrangères et des ambassades, ce qui paraît une approche légère.

La fiabilité de certains indicateurs pose question. Les indicateurs qui représentent des moyennes ne sont généralement pas fiables : une moyenne constante peut traduire le fait que certaines éléments qui la constituent s'améliorent tandis que d'autres se détériorent à toute vitesse. Les délais moyens de traitement des dossiers dans le programme « Handicap et dépendance », cela n'a pas forcément grand sens. Il faut recenser le nombre de dossiers qui dépassent un délai supérieur à un temps maximal fixé, et c'est ce nombre-là qu'il faut réduire.

Certains indicateurs présentent des biais, c'est-à-dire des possibilités de manipulation, en offrant la possibilité d'améliorer l'indicateur en adoptant une conduite qui n'irait pas dans le sens de la performance réelle. Par exemple, l'indicateur du nombre d'aéronefs étrangers contrôlés par les services de l'aviation civile par rapport au nombre d'aéronefs total contrôlés. Il suffit en effet d'orienter les contrôles vers les compagnies de premier rang, ne posant a priori aucun problème de sécurité, et dont le contrôle est beaucoup plus rapide que celui des compagnies de 3e ou 4e rang, qui sont la véritable source du danger qui ont justifié la création de cet indicateur.

Enfin, des indicateurs peuvent être indisponibles pour des causes méthodologiques, opérationnelles…

La déclinaison opérationnelle des programmes

Il faut que les objectifs des programmes soient déclinables vers les BOP (budgets opérationnels de programmes), puis vers les unités opérationnelles, et vers les opérateurs. Il faut pouvoir décliner également des moyens d'action et des marges de manœuvre, sinon, il serait vain de décliner des objectifs. Il faut qu'existent des outils de contrôle de gestion et des procédures de dialogue de gestion, entre le responsable du programme et les acteurs situés sur sa chaîne de responsabilité.
Citons quelques exemples de difficultés relevées à cet égard dans certains programmes. Le programme « Développement des entreprises », dont le responsable est le vice-président du Conseil général des Mines, lequel n'a pas barre sur de nombreux pans de son programme. Le programme « Patrimoines » du ministère de la Culture, pour lequel existe un collège de directeurs qui assure dans les faits le pilotage du programme, ce qui s'explique par l'absence d'une direction générale du patrimoine, et par le fait que le programme rassemble une mosaïque de composantes patrimoniales gérées par des directions sectorielles : architecture, musées, cinéma, livre, etc. A ce jour, le management du programme n'est pas satisfaisant. Même chose en matière d'écologie selon l'audit du programme « Gestion des milieux et biodiversité », pour lesquels le problème de l'eau n'est pas bien traité.

La difficulté de décliner la performance se constate aussi, par exemple, au ministère des Affaires étrangères où il n'existe pas de responsable identifié du « réseau » des ambassades, habilité à dialoguer avec les ambassadeurs de l'utilisation des crédits qui leur sont délégués et de la performance qui est en est attendue. Le CIAP a ainsi proposé d'une part de fusionner les programmes diplomatique et consulaire, d'autre part de créer un budget opérationnel de programme spécialisé pour le « réseau » .

A partir de 2007, les audits vont comprendre un nouveau volet qui va concerner les résultats affichés de la performance. C'est un point fondamental pour notre colloque, mais il est difficile d'en parler à ce jour. Néanmoins, il est possible de préciser ce que l'on entend faire. Les audits prendront comme champ à la fois les PAP et les RAP ; une nouvelle version du guide intègre cette approche complète. Le CIAP focalisera ses audits sur deux aspects : la validation des résultats des indicateurs, tels qu'ils sont affichés dans les rapports de performance, et la pertinence des commentaires qui les mettent en perspective. Ceci paraît fondamental parce qu'un chiffre seul n'est pas parlant ; c'est son commentaire qui lui donne un sens.

Les auditeurs s'attacheront d'abord à analyser la fiabilité d'ensemble des systèmes d'information qui concourent à la mesure des résultats. Comment est organisée la collecte des données amont ? Comment s'effectue la centralisation des données ? Comment sont calcules les résultats, à partir des systèmes d'informa-

tion ? Est-ce que ces processus sont relativement sécurisé ? Quel est le degré de stabilisation et de fiabilité des systèmes ?

Les auditeurs, ensuite, se reposeront des questions sur la clarté et la pertinence des indicateurs, en allant beaucoup plus loin : Y a-t-il une précision suffisante dans leur définition ? Sait-on, très exactement de quels éléments se composent le numérateur et le dénominateur, où on va les chercher, qui est en charge, à quel rythme ?

Les auditeurs se pencheront sur la fiabilité des résultats au regard des risques, approche fondamentale de l'audit, comme vous le savez.
Risques sur l'exhaustivité des données. Si un indicateur est construit à partir des données sur la France entière par départements, y-a-t'il des risques que certains départements n'aient pas été pris en compte, en raison de la façon de procéder ?
Risques sur l'homogénéité des données : est-ce que la même chose est bien comprise, interprétée, traitée de la même manière sur l'étendue du territoire par les services qui en ont la responsabilité ?
Risques d'insincérité des données : est-ce que l'on peut fournir des éléments faux ? Est-ce que l'on peut introduire dans les dispositifs, pour améliorer à dessein un indicateur, des éléments qui seraient erronés ?
Risques de subjectivité, d'insincérité involontaire en quelque sorte : par exemple, lorsque l'on demande aux agents de remplir des grilles de temps, le font-ils de manière rigoureuse ? Peut-on éviter la subjectivité dans l'enregistrement de cette donnée ?
Risques sur la qualité des sources, notamment si ce sont des sources externes.

Un autre point fondamental que les auditeurs examineront : quel contrôle interne a été installé ? Comment fonctionne-t-il au sein du programme ?

Les outils de suivi de la performance

Pour ce qui concerne le suivi de la performance, les commentaires sur la performance, et naturellement la faculté même de piloter le programme, le contrôle de gestion est évidemment en première ligne. C'est le contrôle de gestion qui permet d'attirer l'attention en cours d'année sur les éventuels risques ou débuts de dérives. Est-il utilisé à cette fin, comme assistance au pilotage du programme, ou simplement pour en présenter les résultats ? Et comment apprécier l'objectivité, la clarté et l'exhaustivité des commentaires figurant au RAP, par rapport à ce que l'audit aura montré ? N'a-t-on pas passé sous silence des explications que l'on aurait dû donner, qui étaient certes moins flatteuses pour les responsables du programme, mais les plus pertinents pour interpréter le résultat atteint ?

Quelles sont les limites de l'audit du CIAP ?

Il y a essentiellement deux grandes limites. Dès lors que le CIAP se positionne sur la validation, et que par ailleurs, le caractère des équipes d'audit reste collégial, il n'a, à nos yeux, pas la compétence ni surtout la légitimité pour examiner deux aspects majeurs de la performance.
Premièrement, il ne lui revient pas d'apprécier le bien fondé du niveau même de la performance réalisée, c'est-à-dire de répondre aux questions : « Le responsable du programme pouvait-il faire mieux avec moins de moyens ? A-t-il été un bon gestionnaire, aussi performant que possible? » Il faudrait investir profondément la matière même de la politique mise en œuvre pour pouvoir traiter ces question. Et là, nous considérons que seuls certains acteurs sont légitimes, mais pas les équipes pluridisciplinaires du CIAP. En principe, nous n'aborderons donc pas cet aspect. Je dis en principe parce qu'il est difficile de tracer des limites. J'ai cité tout à l'heure l'exemple de l'audit sur l'administration pénitentiaire, où l'on s'étonnait, à mon avis à juste titre, qu'il n'y ait pas parmi les objectifs la diminution de la densité carcérale. C'est déjà aller un peu au-delà de la méthodologie, mais je pense qu'il est légitime qu'un audit pose ces questions. En revanche, juger l'action propre du

responsable du programme en tant que gestionnaire, au-delà du fait de savoir s'il s'est donné les moyens d'agir et si ces moyens fonctionnent (le contrôle interne, le contrôle de gestion), je considère que cela excède notre rôle.
Deuxième limite, l'évaluation de la politique publique elle-même, c'est-à-dire l'appréciation portée sur les choix stratégiques et sur les grands objectifs, sous la nuance que je viens de donner, par exemple, pour l'administration pénitentiaire. Tout cela va donc être affaire de nuance, mais il est clair que le champ privilégié de l'audit ne comprend pas ces deux points-là.

La recherche de la complémentarité des audits. Il faut bien que quelqu'un se consacre aux questions que je viens d'évoquer, et nous pensons que ce sont les inspections générales elles-mêmes qui doivent aller auditer au plus profond les ressorts de la performance pour apprécier si ils ont été activés de la façon la plus dynamique possible par le responsable du programme. L'amplitude du champ de compétence des inspections générales est plus restreinte que celle du CIAP, puisque chacune (hors l'IGF) est bornée en principe à son propre ministère. Par contre, dans ce champ, elles peuvent labourer plus profondément. Pour suivre cette métaphore agricole, le CIAP ratisse large et les inspections générales labourent profond.
La Cour des comptes, auditeur externe au service du Parlement, intervient sans limites. Elle peut aller où elle veut, quand elle veut et labourer aussi profondément qu'elle le souhaite. Nous ne lui discutons pas ce pouvoir. Simplement, ce qui serait souhaitable, et ce sera l'objet de la table ronde de la fin de journée, c'est de mieux articuler les audits entre les inspections générales, le CIAP et la Cour des comptes, pour chacun ne refasse pas la même chose que l'autre, et surtout pas la même chose en même temps. Il faudrait que leurs interventions soient complémentaires, que chacun puisse prendre appui sur les audits déjà effectués par d'autres dans le champ du programme examiné, et à partir de cet socle, pousser plus loin les investigations, dans le domaine qui lui est propre.
Je vous remercie de votre attention, et je suis prêt à répondre à vos questions.

Marc Chambault, *vice-président de l'IFACI*

Ma question portera sur le fonctionnement du CIAP en matière d'arbitrage. Quand les audits font apparaître la nécessité d'arbitrage, par exemple sur le périmètre des programmes par rapport aux compétences des ministères, ou sur le choix des indicateurs par rapport à la pertinence de la politique publique, quel est le système de gouvernance qui fonctionne ? Qui prend les décisions ? A qui le CIAP est-il amené à rapporter et à poser les questions ?

Pierre Lubek

Le CIAP adresse le rapport, la réponse de l'Administration et l'avis collégial (l'ensemble sous un seul fascicule) au ministère audité, cela va de soi (cabinet du ministre, secrétaire général, responsable du programme, etc.), et au ministre chargé du budget, cela va de soi aussi. Il est également adressé à la Cour des comptes et aux commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il appartient ensuite à chacun de ces acteurs de prendre le relais. Nous émettons des recommandations, des suggestions ; nous fournissons des analyses. C'est ensuite aux différents acteurs, soit de mettre en œuvre directement, soit le cas échéant de fournir des explications si la question est évoquée, par exemple au Parlement. Je considère que notre rôle s'arrête à la remise des rapports, sans que l'on se désintéresse des suites, bien évidemment. Le fait de revenir sur un audit, quelques années après, est une façon de donner suite. Nous devrons réfléchir éventuellement à des suites plus rapprochées sur les points qui paraissent importants et pour lesquels nous avons signalé l'urgence à agir. Mais fondamentalement, c'est au responsable du programme audité et au ministre, patron de ce responsable de programme, de prendre les dispositions qui s'imposent.

LES AUDITS DE MODERNISATION, LEVIER DE LA RÉFORME DE L'ETAT

Je vais maintenant passer la parole à Patrick Delage. Patrick Delage est administrateur civil à la direction générale de la modernisation de l'Etat, chef du service de la modernisation de la gestion publique. Il a été pendant un temps secrétaire général de Météo France, puis conseiller financier adjoint à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Depuis 2003, il est l'un des artisans de la mise en œuvre de la LOLF au sein de la direction de la réforme budgétaire.

Patrick Delage, *Chef de Service Modernisation de la Gestion Publique, MINEFI*

Je vais d'abord remercier le CIAP de son activité, car ce sont les rapports du CIAP, d'une grande qualité, qui nous permettent de juger de la conformité des travaux des ministères et de trouver, avec eux, un accord sur le chemin restant à parcourir concernant les actions à mener sur la comptabilité de l'analyse des coûts.

Je vais vous parler aujourd'hui des audits de modernisation, en tant que levier de la réforme de l'Etat. Ces audits ont été lancés par Jean-François Copé en juillet 2005, en même temps que l'annonce de la création de la direction générale de la modernisation de l'Etat. Le propos assez simple de Jean-François Copé, quand il avait lancé les audits, était de « soulever le capot et de regarder le moteur de l'Etat pour essayer d'avoir le meilleur service public au meilleur coût ». Mais ce n'est pas uniquement un objectif de recherche d'économie budgétaire. C'est également la recherche d'une meilleure efficacité. C'est pour cela, me semble-t-il, que la conduite des audits de modernisation n'a pas été confiée à la direction du Budget, mais à la direction générale de la modernisation de l'Etat. Il y a également des objectifs au regard des agents : de leur métier et de la manière dont ils l'accomplissent. En fait, ces audits, dans la ligne de la réforme budgétaire, avaient pour objectif d'essayer de mettre en mouvement l'Etat, de façon à ce qu'il se réforme en permanence. C'est pourquoi il n'y a pas un calendrier avec une date butoir. Ce que nous espérons, c'est d'avoir réussi à impulser un mouvement continu de réforme.

La démarche des audits de modernisation est une démarche globale concernant l'ensemble des services, des procédures, des organisations de l'Etat. La cible est l'appareil de production de l'Etat. De la même manière que Pierre Lubek disait tout à l'heure que le CIAP ne se prononce pas sur l'ambition de la performance en matière de politique, les audits de modernisation, en tant que tels, ne sont pas une revue de programme « à la canadienne », c'est-à-dire qu'ils ne passent pas en revue les missions de l'Etat pour dire si le périmètre de ces missions est le bon, si telle ou telle mission doit être abandonnée ou externalisée, si telle politique doit être plus ou moins infléchie. Par exemple, des audits ont été menés sur l'AAH (allocation adultes handicapés) ou l'ASS (allocation spécifique de solidarité). L'audit a porté sur la gestion de ces dispositifs, de ces minima sociaux. Il ne portait pas sur le bien-fondé de l'existence de l'AAH ou des montants des allocations.

Le principe de la démarche mise en œuvre par ces audits est assez simple. C'est d'abord une question de rythme. Comment impulser un mouvement continu de modernisation de l'Etat ? Le rythme proposé au départ était d'au moins un audit dans chaque ministère tous les deux mois. On est passé ensuite à un rythme de trois mois, en raison d'un phénomène d'accumulation. Aujourd'hui, nous en sommes à cent vingt sept audits et avons réussi à enclencher un mouvement continu.
La deuxième particularité concerne les équipes d'audit qui sont mixtes. Comme pour le CIAP, nous faisons appel aux inspections de l'Administration et au corps de contrôle de l'Etat. Ces équipes comprennent à la fois des corps d'inspections, des consultants de divers cabinets privés et des sous-traitants.

Ces audits ont avant tout des visées opérationnelles, c'est-à-dire qu'ils doivent déboucher sur des constats chiffrés et des propositions concrètes permettant de mettre en œuvre des plans d'action. Les démarches sont conduites avec les ministères parce que ce sont les responsables de programmes qui doivent mettre en œuvre

et conduire, avec le chef de projet qu'ils désignent, les mesures de transformation. La grande nouveauté est que l'ensemble de ces audits sont publiés sur Internet (www.performance-publique.gouv.fr.). Sont également publiées les décisions que prennent les ministres, quant aux préconisations qu'ils suivent ou pas. Ces publications ont été et seront respectées sauf pour deux rapports, l'un pour des raisons de sécurité, l'autre en raison d'une procédure contentieuse avec Bruxelles.

On constate une montée en puissance des audits. Nous en sommes, nous l'avons dit, à cent vingt sept audits qui portent sur plus de cent vingt milliards d'euros, et qui couvrent les principaux enjeux de modernisation de l'Etat.
Je reviens sur les acteurs. Chaque audit est confié à une mission composée d'un membre d'une inspection interministérielle (inspection générale des Finances, inspection générale de l'Administration, inspection générale des Affaires sociales) ; d'un ou de plusieurs membres d'inspections ministérielles ; et, le cas échéant, de consultants en appui des travaux conduits par les inspections. Il y avait beaucoup de réticences de la part des inspections à travailler avec des consultants ; leur apport, notamment dans le domaine méthodologique, a été très positif. Les rapports finals sont sous la responsabilité et la signature des inspecteurs.
Ce sont les ministères qui proposent des sujets d'audits. Des suggestions sont faites par la DGME et il y a parfois des arbitrages un peu difficiles à réaliser. Mais le mot de la fin revient aux ministères.
Par les circulaires de septembre 2005 et du 13 juillet 2006, a été mis en place un comité de pilotage spécial des audits de modernisation. Ce comité, présidé par le ministre, a vocation avant tout à proposer des sujets au Premier ministre, à suivre le déroulement des audits, et les suites données aux audits. Il y a deux configurations : une configuration restreinte qui réunit les trois inspections interministérielles en présence du ministre, et une composition de ce comité de pilotage élargie à l'ensemble des inspections et des corps de contrôle.

Une des grandes nouveautés, des grandes forces de ces audits, c'est la procédure et le séquencement du calendrier. Le déroulement d'un audit comprend une phase de pré-audit. Vient ensuite le déroulement de l'audit (sur trois mois), avec la lettre de cadrage, rédigée par les inspections elles-mêmes, discutées avec les ministères et avec nous, de façon à cadrer très précisément le périmètre de l'audit, les enjeux, les modalités... Les conclusions de l'audit sont communiquées au cours d'une réunion de synthèse, et une note de synthèse est rédigée qui comporte les premiers éléments du rapport. Puis vient la phase de contradiction : contradiction sur les faits. On demande aux ministères de répondre uniquement s'ils considèrent qu'il y a des erreurs de la part des inspections concernant les faits, les procédures, les organisations. Il était prévu, depuis la circulaire de 2006, qu'une fois publié le rapport sur Internet, les ministres, dans un délai de deux mois, devaient faire connaître leur position quant aux préconisations ou aux conclusions des audits. Il revient à un ministre de dire : « ce rapport d'audit comprend dix recommandations ; je considère que trois d'entre elles ne me paraissent pas importantes, ou conséquentes ». En revanche, il doit indiquer les préconisations qu'il prend en compte et la manière dont il va les mettre en œuvre. C'est une des avancées importantes : clarifier, au regard des citoyens, du public, mais aussi des inspections, ce qu'il advient des rapports d'audit.

Nous avons lancé cinq vagues d'audit et l'ensemble des ministères sont concernés. Il est vrai que les enjeux budgétaires ne sont pas les mêmes selon les ministères. Si l'on n'avait pour objectif que des recherches de gains, d'économies, on se concentrerait forcément sur l'Education nationale, l'Economie, la Défense et les ministères sociaux. Mais Jean-François Copé a tenu à ce qu'à chaque vague d'audit, tous les ministères soient concernés, de manière à ce que l'ensemble de l'Etat se sente impliqué dans ce mouvement de modernisation. Personne ne doit échapper à la démarche.
Les audits lancés dans les cinq premières vagues, se répartissent, pour l'essentiel, sur des sujets d'organisation et de fonctionnement des administrations : cinquante sept audits concernent ce thème dont trente cinq portent sur l'utilisation des nouvelles technologies. En deuxième position, vingt neuf audits portent sur l'amélioration de procédures (généralisation des téléprocédures pour la déclaration des demandes PAC des agriculteurs ; télédéclarations…).
Trois thèmes sont ensuite à peu près à égalité. L'adéquation des missions et des moyens, (vérifiée sur les administrations dites sociales). La gestion des politiques d'intervention. L'efficacité des politiques publiques (onze audits).

Dans quel esprit ces audits sont-ils conduits ? Dans un souci de recherche de gains, d'économie, mais pas seulement. A preuve que de nombreux sujets d'audit ne sont pas des sujets d'économie. L'audit sur l'amélioration de la procédure de télédéclaration, avait avant tout pour objectif l'amélioration d'un service rendu aux usagers.
Si l'on examine les résultats des audits, certains sont plutôt à destination des usagers. D'autres sont plutôt pour le citoyen : amélioration de la conduite des politiques publiques, recherche d'un Etat plus efficace… d'autres encore sont pour les contribuables (un service public à moindre coût). Je suis frappé de voir la progression des résultats, à la suite d'audits. Vous vous souvenez peut-être (pour ceux qui ont suivi nos sujets LOLF) que, sur les frais de justice qui étaient des crédits évaluatifs et qui en régime actuel sont passés en régime limitatif, il y a eu une grande inquiétude des magistrats, un risque d'atteinte à leur indépendance. On a lancé un audit sur le contenu des frais de justice et les résultats sont assez extraordinaires. Ainsi, sur les empreintes génétiques, un audit a permis de comparer les coûts et d'examiner l'origine des coûts sur les empreintes génétiques. On s'aperçoit que selon la localisation sur le territoire, les coûts de recherche d'ADN variaient de 1 à 8. Au travers de ces audits assez simples (qu'est-ce qu'on dépense, pourquoi ces prix et quelle est la dispersion des prix, quelle est la concurrence et quelle est la mise en concurrence), on obtient des résultats tangibles très rapidement. Sans oublier des résultats concernant les agents eux-mêmes, tout simplement pour améliorer, à travers la modernisation des organisations et des procédures, la relation avec les usagers ou tout simplement les méthodes de travail.

En termes de contribution de ces audits à l'effort de maîtrise des finances publiques, par rapport aux rapports rendus, on a pu identifier à peu près trois milliards d'euros de gains de productivité potentiels sur trois ans. Encore une fois, cela suppose que les différents responsables de programme mettent en œuvre les recommandations et les plans de transformation qui sont décrits dans les rapports d'audit. Ce qui est vrai sur le fond, c'est que l'essentiel de ces gains de productivité résulte plutôt de ce que l'on appelle les audits transversaux. 60% des gains de productivité identifiés résultent de la mise en œuvre de travaux transversaux. 40% des gains de productivité proviennent d'audits dits sectoriels, avec un enjeu ministériel ou à l'intérieur d'un programme.

La « vague achat » est un bon exemple d'audit transversal. Il a duré cinq mois et a mobilisé tous les ministères et un grand nombre de fonctionnaires. Le but : connaître les achats de l'Etat : qu'est-ce qu'il achète, combien ? On a réussi à établir une cartographie partagée, des achats effectués par l'Etat. C'est une vague pour laquelle on a utilisé énormément de consultants parce qu'il existe des méthodologies qu'il n'est pas nécessaire de réinventer. Chaque ministère a dû décliner une stratégie ministérielle d'achat avec son organisation. Et l'on a mis en place, pour suivre ce chantier achat, une mission interministérielle qui est une sorte de conseil d'administration des acheteurs des différents ministères, de manière ensuite à décliner les recommandations d'audit.
Deux exemples concrets sur cette vague achat, deux actions pilotes. Sur l'achat des carburants, deux ministères se sont portés volontaires pour acheter des carburants pour l'ensemble de l'Etat, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Défense, parce qu'ils avaient la compétence, des spécialistes et la connaissance du marché. Sur l'achat du papier dit écoresponsable. Un opérateur a été choisi en interministériel, parce que, après étude, il semblait être l'opérateur le plus efficace sur ce segment-là. Par segment d'achat, des décisions seront prises au fur et à mesure pour savoir si l'on achète en interministériel, si l'achat est plutôt donné au ministère, et quels seront les achats déconcentrés en région ou en département.

Quels défis avons-nous concernant ces audits de modernisation ? Le premier défi, c'est la programmation des audits. On constate que les audits et les rapports sont de bonne qualité quand ils ont été programmés correctement, c'est-à-dire avec une réflexion préalable suffisante et une bonne adhésion du ministère. Nous essayons, à travers le comité de pilotage, de constituer à l'avance un vivier de sujets permettant une maturation et une acclimatation dans les administrations.
Le deuxième défi, c'est de produire des rapports qui se terminent par des recommandations opérationnelles. Nous venons de mettre en place, en accord avec les inspections, ce que l'on appelle un référentiel qualité, qui permet, de la manière la plus objective possible, d'abord de donner ce référentiel aux inspections avant le démarrage des travaux, pour leur dire précisément ce que l'on attend d'eux ; ensuite, d'avoir une grille de

lecture commune sur la qualité des rapports qui sont rendus.
Le troisième défi est la mise en œuvre des recommandations. Nous allons publier sur Internet un tableau de bord gouvernemental sur la mise en œuvre concrète des suites des audits dans les ministères.
Le dernier défi est le pilotage d'ensemble de la démarche, de manière à ce que l'ensemble des acteurs soit entendu sur ces audits.

Pour conclure, je dirai que ce qui me semble important et nouveau, c'est bien la transparence de la démarche. Ce n'était pas gagné d'avance d'être certain de pouvoir publier les rapports. Très honnêtement, à chacune des vagues, des questions se posent. Je suis très frappé de la ténacité, et de Jean-François Copé et du Premier ministre pour maintenir le cap.

François-Xavier Choutet, *Croix rouge française*

J'aurai deux questions. Est-ce que vous avez une approche par les risques pour la programmation des missions et dans les travaux d'audit ? Avez-vous utilisé (ou avez-vous été inspirés par) la méthodologie de type IFACI ?

Patrick Delage

Je n'ai pas de réponse générale. Sur le fond, pour la démarche, ce qui était nouveau, c'était le mélange. Les équipes sont constituées des différentes inspections, avec leur méthode de travail préexistante. Nous n'aurions pas eu l'idée d'expliquer aux grandes inspections françaises que leurs méthodes de travail étaient entièrement à revoir et que nous allions leur révéler la bonne matière de travailler. Il n'y a pas de méthode imposée, obligatoire pour chacun. On est arrivé, d'un commun accord, au bout d'un an, à mettre au point un référentiel qualité. Ce qui est déjà un premier pas. On n'a pas mis en place de procédure type pilotage par les risques ou méthode IFACI. Ce qui me frappe, c'est qu'il y a eu une grande évolution en un an. Le simple fait de faire accepter l'idée que sur certains audits, des consultants privés, parce qu'ils ont une expérience dans le privé, dans les entreprises, pouvaient apporter quelque chose sur l'examen du fonctionnement de l'Etat ou sur les processus d'organisation de l'Etat, n'était pas chose aisée. D'un audit à l'autre, les méthodes et les pratiques sont très différentes, selon les inspections qui y participent.

Alain Turc, *Contrôleur général, MINEFI/CGEFi, MINEFI*

Une question de définition de méthode qui m'est souvent posée, soit par des étudiants, soit par des collègues étrangers : « Comment l'audit de modernisation se situe-t-il par rapport aux autres audits : audit interne, audit du CIAP, ou autres actions internes de type étude de réingéniérie ? » Ne pourrait pas dire qu'un audit de modernisation est l'audit d'un processus devant déboucher sur un plan d'action et contribuer ainsi à l'enrichissement de la stratégie ministérielle de réforme. Si l'on retient cette définition, on assez près de l'étude de réingéniérie, sauf que dans cette dernière, les objectifs de transformation sont définis a priori, alors que dans les audits de modernisation, on a une orientation générale de recherche de productivité, d'économie, et de simplification pour les usagers.

Patrick Delage

Je suis assez d'accord. C'est vrai que l'on utilise le même terme pour des choses relativement différentes. Le CIAP, quand on dit audit des programmes, Pierre Lubek l'a très bien exposé tout à l'heure, c'est d'abord la cohérence de la structure. Pour y avoir beaucoup participé, la structure des programmes actuels budgétaires est le fruit de travaux très sérieux, et in fine, forcément d'arbitrage, comme toujours avec des équilibres. Cette

réforme budgétaire n'est pas un théâtre d'ombres : c'est bien la réalité d'une gestion et des progrès réels dans la façon de travailler de l'Administration.
Sur les audits de modernisation, tu as raison. Beaucoup des sujets sont très proches d'un sujet de réingénierie de processus. Si je prends un des très gros audits qui est très près d'un sujet politique : la grille horaire de l'enseignement secondaire. Quels enseignements, à quel coût, selon quelle organisation ; c'est un sujet d'organisation et on peut le traiter sous cet aspect, mais qui touche quand même, à un moment donné, le contenu de l'enseignement.
Un ministère qui avance très vite, c'est le ministère de la Justice qui, a priori, n'était pas très versé dans l'organisation, dans la gestion. L'enthousiasme et la rapidité avec lesquels ce ministère prend en compte les rapports d'audit, les demandes, met en œuvre les préconisations, sont étonnants. L'utilisation de la visioconférence dans le travail des magistrats permet de ne pas déplacer les prévenus et, pour les magistrats, de pouvoir travailler à distance. Contrairement à ce que l'on pouvait imaginer au départ, il y a un engouement pour les nouvelles technologies dans ce monde-là, qui permet à la fois d'améliorer les conditions de travail des magistrats et de réduire le coût pour l'Etat.

Rémi Frentz, *Avocat général à la Cour des comptes*

Je voulais partir d'un constat pour poser deux questions qui sont communes aussi bien aux audits du CIAP qu'aux audits de modernisation. Le constat est que, dans les deux cas, si je regarde la durée des audits, entre le lancement de l'audit et la publication ou la diffusion de vos conclusions, le délai est très bref : cent cinq jours dans un cas, trois mois dans l'autre. Evidemment, je compare avec la durée bien connue des procédures de contrôle à la Cour des comptes. Première question : lorsque vous mettez des auditeurs membres d'un corps d'inspection de contrôle et des consultants privés sur un audit de modernisation, ou simplement des inspecteurs dans le cas des audits du CIAP, est-ce qu'ils y sont à plein temps pendant ces trois mois ou est-ce que, selon la bonne vieille habitude, les inspecteurs courent plusieurs lièvres à la fois ? Deuxième question : du côté des administrations, dont tout le monde connaît la saturation actuelle en raison de la mise en œuvre de la LOLF, des risques de bureaucratisation, etc., comment obtenez-vous un tel degré de réactivité ? Est-ce que c'est le fait que les audits sont voulus par les ministres eux-mêmes qui fait que là, les administrations sont diligentes pour vous répondre, vous donnent toutes les informations dont vous avez besoin ? Ou au contraire, comme à la Cour des comptes, vous heurtez-vous parfois à des administrations exsangues, fatiguées, réticentes, qui ne vous donnent pas toutes les informations nécessaires ?

Pierre Lubek

Temps plein ou pas ? On ne peut pas dire que ce soit du temps plein à 100% sur les trois mois. Mais il y a sans doute une période de temps plein au milieu de ces trois mois – je parle pour les audits du CIAP – qui va durer environ un mois et demi. Il y a la première phase intensive de prise de connaissance du sujet et de lecture des dossiers ; quand un audit démarre, on a préparé pour l'équipe en charge un monceau de documents qu'il lui faut bien sûr lire, et cela prend un certain temps. Il faut ensuite les assimiler, ce qui prend aussi du temps. Ensuite, vient une phase assez intense d'entretiens. Un audit du CIAP, c'est variable selon les audits, mais c'est aller voir sur place, en moyenne entre quarante et cinquante personnes différentes, toutes impliquées dans le programme. Tout cela exige du temps. Après, il y a la phase de réflexion, de conception et de rédaction du rapport. Au total, il me semble que l'audit est compatible avec les autres fonctions permanentes dont peuvent être chargés des inspecteurs généraux. Le CIAP mobilise beaucoup d'inspecteurs généraux, très peu d'inspecteurs jeunes, parce que la plupart des inspections, sauf les trois interministérielles citées par Patrick Delage, n'ont pas de jeunes dans leur rang. Ces inspecteurs généraux exercent généralement une fonction permanente. A l'inspection générale des Finances, nous avons aussi nos fonctions permanentes. Je dirai que la mission d'audit est compatible avec la poursuite des missions permanentes si elles prennent de 20 à 25 % du temps. En revanche, cette mission ponctuelle ne serait pas compatible avec une deuxième mission thématique lourde à

conduire en même temps. Je ne le conseillerais pas, parce que mener de front deux réflexions lourdes présente le risque de ne faire aboutir de manière satisfaisante ni l'une ni l'autre.
La deuxième question s'adresse plus à Patrick Delage. Concernant l'acceptation par les administrations des audits du CIAP, d'abord elles sont bien obligées de les accepter, ensuite c'est avant tout une aide qui leur est apportée. En fait, les administrations sont assez demanderesses des audits du CIAP parce qu'elles ne sont pas toujours certaines d'emprunter le bon chemin pour mettre en œuvre la LOLF. Nous leur apportons un concours, et d'ailleurs le guide d'audit est fait pour cela, étant essentiellement pédagogique.

Patrick Delage

En ce qui concerne les audits de modernisation, les inspecteurs sont pour l'essentiel à temps plein sur ces missions. Il est vrai que la possibilité d'avoir recours à des consultants les aide.
Pour le reste, il faut être féroce sur les dates. La menace est toujours simple : on a des dates de publication avec des vagues de publications, et on publie quoiqu'il arrive. J'ai plutôt de bons retours de la part des inspections, mais je reconnais qu'on reçoit parfois des rapports à 4 h du matin. Côté inspection, il n'y a que des gens très mobilisés parce que le travail est très valorisant (la presse se fait l'écho des rapports). C'est un peu plus compliqué sur les contradictions, mais encore une fois, je tiens les délais et s'il me manque, sur des sujets interministériels, un ou deux ministères, on publie sans eux, et ils devront se justifier.
Sur l'acceptation des audits dans les ministères, vous avez raison, les ministères sont surchargés, beaucoup de travaux se cumulant en même temps, entre la mise en œuvre de la réforme budgétaire et d'autres chantiers. La réaction sera différente selon que l'audit est attendu ou non. De nombreux audits sont attendus par les ministères, et dans ce cas, il n'y a pas de difficulté. J'ai été très frappé, sur des audits transversaux portant sur les achats, de l'accueil très favorable. De nombreux ministères ne savaient pas comment aborder ce thème et ils étaient plutôt contents qu'une méthodologie leur soit proposée. Mais il y a des cas, et ce n'est pas un secret, où cela peut se passer relativement mal. Par exemple dans un ministère, quand un audit a pour objet d'enquêter dans certains territoires ou sur certains thèmes comme des problèmes organisationnels dans les administrations, cela peut réveiller des conflits internes assez violents. J'ai rencontré parfois des blocages, je ne vais pas le cacher, avec certains ministères, mais c'est plutôt rare.

Danièle Lamarque, *Cour des comptes*

J'observe qu'avec votre direction, il semble qu'on ait réalisé ce qu'on n'a jamais réussi à réaliser pendant des années, c'est-à-dire la création d'un corps d'inspection interministériel placé auprès du Premier ministre. On a toujours pensé que c'était le genre de réforme qui n'aboutirait jamais. De fait, une partie des questions que vous avez évoquées, qui est l'audit des fonctions transversales de l'Etat a été pendant de nombreuses années une véritable carence de la gestion des administrations. On n'a jamais su évaluer de façon transversale, ou très mal, ou très peu, la politique d'achat, la gestion de l'immobiliser ou la gestion du personnel. D'autre part, j'observe que le rattachement au Premier ministre a, comme souvent, même s'il est le chef de l'administration, un caractère un peu fictif puisque la personne que vous avec citée en permanence, c'est Jean-François Copé, ministre du Budget et de la réforme de l'Etat. Ma question est la suivante et je ne sais pas si vous y répondrez. Est-ce que cela vous a conduit à reconsidérer l'organisation du contrôle dans l'Administration française, le rôle que vous jouez dans cette fonction de contrôle interministériel ? La place du contrôle financier a priori, faut-il qu'elle évolue dans un contexte de LOLF ? Comment articuler les autres contrôles entre eux – je sais que c'est le thème du débat de cette après-midi ? Pensez-vous à la création d'un métier d'auditeur public ou à la formation à l'audit interne au sein des administrations ? Et plus généralement, comment concevez-vous la pérennité de la structure que vous dirigez ?

Patrick Delage

La direction générale de la modernisation de l'Etat est rattachée au ministre du Budget et de la réforme de l'Etat, ce qui est une grande nouveauté en France puisque pendant près de vingt ans, si on refait l'histoire de la réforme de l'Etat, ce sont les structures, que ce soit la DIRE, le CRE ou la DMGPSE, étaient rattachées au Premier ministre. Je crois que c'est une bonne chose que la réforme de l'Etat soit rattachée à un ministère qui est, par principe, dans les processus de décision, et qui, de ce fait, en tire une force. Contrairement aux apparences, des structures parfois rattachées au du Premier ministre sont moins opérationnelles et en réalité, ne sont pas dans les processus de décision. Ce qui compte c'est que la démarche soit pragmatique, d'une certaine manière. Il est frappant de voir qu'entre les inspections dites interministérielles, le fait de travailler ensemble crée certes quelques difficultés, mais la plupart du temps, grâce au travail en commun, des approches communes se mettent en place, et l'on découvre la manière de travailler des autres inspections. Je pense qu'il faut continuer à faire travailler ensemble les différents corps d'inspection. Nous n'en sommes pas pour autant à une étape historique d'une fusion des inspections.
Concernant le contrôle financier, c'est la direction du Budget qui devrait vous répondre. Une réforme du contrôle financier a été mise en œuvre, à l'occasion de la réforme budgétaire, qui est peut-être passé un peu inaperçue, mais qui est très importante. Le contrôle financier n'a dorénavant plus aucun contrôle de régularité de la dépense ; il intervient uniquement sur des sujets de soutenabilité budgétaire. Le contrôle financier donne des avis non bloquants à l'ordonnateur qui en fait ce qu'il veut. Auparavant, le contrôle financier protégeait beaucoup les gestionnaires contre les irrégularités. Aujourd'hui, il revient à chaque administration, aux responsables de programmes, aux gestionnaires, de s'assurer de la régularité des actes qu'ils prennent. Ils n'ont plus le rempart ou la protection du contrôle financier pour cela.

Pierre Lubek

J'ajouterai juste un mot. Les auditeurs du CIAP, comme je l'ai dit, sont des membres des inspections générales – le CIAP n'est jamais qu'une façon de faire travailler ensemble des inspections générales. C'est, pour beaucoup d'entre elles, une occasion de sortir de leur champ, et elles en sont plutôt friandes. Les occasions sont rares pour un inspecteur de l'Equipement d'aller « faire un tour » à l'Education nationale. C'est effectivement une façon d'harmoniser les points de vue, les méthodes, etc., de sortir de son cadre et de sa routine.

Le rôle du Responsable de Programme : l'organisation de son contrôle interne, de son contrôle de gestion et la réalisation de missions d'audit

Nous allons maintenant, avec Serge Duval, écouter le point de vue du responsable de programme. Serge Duval est ingénieur en chef de l'armement (Polytechnique, Ecole nationale des techniques avancées). Il est actuellement secrétaire général de Météo France.

Serge Duval, *Secrétaire général, Météo France*

Au vu du titre de mon intervention ne pensez pas que je prétende que Météo France est un modèle en matière de contrôle interne et de contrôle de gestion. Ce que je souhaite aujourd'hui, c'est vous faire partager notre expérience en la matière, sachant que nous disposons d'un certain nombre d'outils importants, de mise en place récente, puisque notre comptabilité analytique n'est vraiment au point que depuis 2005, et que la certification qualité de notre système de management, élément important dans le contrôle interne, n'a été obtenue qu'en 2005. Un audit est actuellement mené sur la certificabilité de nos comptes et sur les mesures que nous devrons mettre en œuvre pour atteindre la certification de nos comptes par des commissaires aux comptes.

Météo France est un établissement public administratif placé sous la tutelle des Transports. Il a un peu plus d'une dizaine d'années puisque c'est en 1994 que la direction de la Météorologie nationale, qui était une administration centrale du ministère de l'Equipement, a été transformée en établissement public administratif.
Météo France, c'est environ 3 700 personnes, 330 millions d'euros de budget. Ses agents et les services de Météo France sont répartis sur tout le territoire, en métropole, mais aussi outre-mer puisque nous avons des implantations pratiquement dans tous les territoires et départements d'outre-mer, ce qui constitue une difficulté dans le management et le contrôle de l'établissement. En métropole, à Toulouse, se trouve un centre très important, comptant à peu près 1 100 personnes, qui regroupe tous les services techniques fonctionnels de l'établissement. A Paris, la direction générale et la direction commerciale comptent à peu près 300 personnes. En province, on compte sept directions interrégionales : Lille, Paris, Rennes, Strasbourg, Lyon, Aix-en-Provence et Bordeaux. Chaque direction interrégionale est organisée avec un centre interrégional et des centres départementaux.
L'établissement a une très forte activité de service public. Quand je suis arrivé à Météo France en 2002, je ne soupçonnais pas à quel point Météo France était intégré au fonctionnement de nombreux services de l'Etat, notamment pour la sécurité des personnes et des biens. Le dispositif de la carte de vigilance météorologique, qui est la façade visible pour le grand public, signifie beaucoup de travail en commun avec le ministère de la Sécurité civile, avec la direction de l'eau du ministère de l'Environnement, pour tout ce qui a trait à la prévision des crues. Nous travaillons aussi pour la Défense nationale, et – surtout – pour le ministère des Transports, particulièrement pour la direction générale de l'aviation civile : Météo France est le prestataire de service météorologique pour la navigation aérienne sur tout le territoire, en métropole et outre-mer ; pratiquement un tiers de nos stations sont des stations aéronautiques, ce qui représente environ 25 % de nos ressources.
L'autre particularité de l'établissement est qu'il a une activité commerciale importante, même si elle ne représente qu'environ 15 % des ressources et de l'activité. A l'échelle du budget de l'établissement, c'est suffisamment important pour conditionner un certain nombre d'opérations de contrôle. Notre chiffre d'affaires est à peu près de 45 millions d'euros.

Météo France est un service opérationnel 24 h/24. Nous surveillons l'atmosphère et nous fournissons nos prestations aux différentes administrations. Nous disposons d'une centaine de postes permanents en métropole et outre-mer. Ce qui est marquant, c'est que l'on a un retour direct sur la qualité de nos prestations et des prévisions que l'on réalise, que ce soit de la part du grand public, de nos clients professionnels ou de tous nos

usagers institutionnels. Nous sommes soumis à une exposition médiatique forte : si nous « ratons » un événement, ou si nous prévoyons un événement un peu exceptionnel, tout de suite les médias s'en mêlent et interviennent.
L'établissement a une très forte dimension scientifique et technique et une faible culture administrative, en tout cas au départ. Il met en œuvre des moyens techniques très modernes, et le personnel (ingénieurs et chercheurs) est à composante majoritairement scientifique et technique. Il a été certifié, en 2005, selon la norme ISO 9001.

Au sein du budget de l'Etat, Météo France fait l'objet d'un programme. La subvention à Météo France représente 166 millions d'euros, ce qui n'est pas un montant très important. Il existe un programme spécifique de la météorologie, qui recouvre exactement l'activité de Météo France. Il n'y a pas d'autres actions sur le programme. A noter que c'est le président-directeur général de l'établissement qui assume directement la responsabilité du programme, qui s'engage sur les résultats et en rend compte.
Concernant la LOLF, j'ai souvent tendance à dire qu'avec la mise en place de contrats d'objectifs (qui existaient au sein de Météo France depuis l'origine de l'établissement), avec l'existence d'un conseil d'administration, avec des résultats financiers annuels, beaucoup des principes de la LOLF étaient déjà en vigueur à Météo France. Ce qui change principalement pour nous (au-delà de la consolidation générale des processus qui étaient déjà en vigueur), ce qui est apparu très clairement, c'est le renforcement du rôle du Parlement. Depuis deux ans, nous sommes auditionnés chaque année par les rapporteurs spéciaux du Budget, ce qui n'était jamais arrivé auparavant. La commission des Finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes une mission sur Météo France. Cette année, nous en avons fait un suivi. Deux fois en deux ans le président-directeur général a été auditionné par la commission des Finances du Sénat. Par ailleurs, les réformes horizontales et transversales, dans le cadre de la LOLF, commencent à s'appliquer aux établissements publics. Nous avons désormais des capacités supplémentaires en termes de fongibilité des crédits, ce qui nous rapproche un peu – pas encore complètement – de ce que font les entreprises, puisque, dans les entreprises, les budgets sont prévisionnels et ne sont pas limitatifs comme ils le sont dans les établissements publics. Enfin, l'évolution du rôle du contrôle financier est importante à notre échelle.

Météo France est en interface avec de très nombreux acteurs. Nos usagers institutionnels, nos ministères de tutelle, une instance particulière qui est le Conseil supérieur de la météorologie qui, en fait, réunit Météo France et ses usagers. Je voudrais souligner le rôle très important du conseil d'administration. Il a un rôle d'orientation stratégique, il vote le budget, il vote le compte financier, et c'est un regard externe d'administrations, de personnalités qualifiées, dont certaines viennent du monde de l'entreprise, et aussi des personnels. C'est une instance qui a un rôle très actif et très positif.

Quel rôle pour le responsable de programme dans un établissement public comme Météo France ? Le responsable de programme, qui est le président-directeur général, fonctionne avec un comité de direction générale, qui réunit tous les directeurs fonctionnels de Météo France. Sa priorité, c'est de définir une stratégie et des objectifs. C'est le point-clé dans la LOLF et dans le plan annuel de performance. Au sein d'un établissement public, il est essentiel de donner une vision à moyen terme, avec des objectifs clairs et une déclinaison annuelle. Chaque année, il y a présentation du budget, avec plans d'action associés. Le responsable de programme alloue les ressources humaines et les crédits aux différents services ; il valide les plans d'action des services, en assurant la cohérence de ces plans d'action par rapport à la stratégie et aux objectifs de l'établissement ; il contrôle les résultats et l'atteinte des objectifs, et met en place les actions correctives nécessaires. Dans un établissement comme Météo France, on a, à mon sens, deux échelles de temps : une échelle de réaction immédiate, ou courante dans le cadre de la gestion, et des actions correctrices à mettre en œuvre à court terme ; et puis, un contrôle à assurer dans le temps, avec des actions correctrices à mettre en œuvre. Il faut veiller à maintenir ces deux échelles de temps. Enfin, le responsable de programme assure le management et l'animation. J'insiste sur la communication. C'est tout particulièrement vrai dans une organisation comme Météo France qui est très dispersée. Il est essentiel d'assurer une large communication sur le sens de l'action de l'établissement. Et en termes de contrôle interne et d'audit, sur le sens de ce contrôle.

Un contrat d'objectifs est conclu avec l'Etat pour des périodes de quatre ans. Notre contrat en cours, sur la période 2005-2008, est évidemment parfaitement cohérent avec le plan annuel de performance. Ils ont été rédigés pratiquement dans le même temps, ce qui facilite les choses. C'est un plan qui donne des priorités et des objectifs à moyen terme, 4-5 ans, avec des objectifs opérationnels qui correspondent assez directement aux objectifs et aux indicateurs de la LOLF en matière de performance. On suit la qualité de nos prévisions départementales, on compare la performance de notre modèle de prévision numérique avec celle des autres pays européens, et même des Etats-Unis et du Japon. Un contrat, c'est aussi des objectifs techniques ; sur le contrat en cours, il est prévu de changer notre super calculateur. Pour Météo France, c'est un peu le nœud de la guerre, c'est une opération parmi les plus importantes de celles que l'on a à conduire au cours du contrat d'objectif. Nous avons aussi des objectifs en termes d'extension de notre capacité d'observation. Ce qui guide aussi de façon très forte notre contrat d'objectifs en cours, c'est la mise en œuvre d'un nouveau modèle de prévision numérique. Il y a aussi les objectifs de management et de gestion : certification qualité, certification des comptes, mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.
Nous disposons d'un véritable compte de résultat prévisionnel, une sorte de business plan, dans notre contrat d'objectifs. On y a associé, parce que nos marges financières sont relativement restreintes, une programmation annuelle de nos investissements et de nos développements, en cohérence avec les objectifs du contrat et les déclinaisons que l'on traite. C'est notre référence, que l'on décline chaque année, de façon nationale, dans le cadre de la présentation du budget et du plan d'actions. Je voudrais souligner que le budget est établi par programmes et même par BOP.
Notre budget, au sein des programmes, est construit par destination, par sens des actions. On suit, selon les années, entre 700 et 900 lignes élémentaires d'actions correspondant à des objectifs concrets pour les services, avec des budgets associés. On présente un bilan chaque année du plan d'actions annuel à notre conseil d'administration. Ce plan d'actions annuel est décliné au niveau des services, dans le cadre de la qualité.

Le point central, dans nos relations avec les services, c'est la programmation budgétaire annuelle. Avec un temps d'avance par rapport à ce que l'Etat a mis en place, et nous-mêmes ayant mis en place une réforme de déconcentration de notre gestion financière et comptable, nous avons décidé de demander à chaque service, par rapport au budget qui lui était alloué, de faire une programmation budgétaire annuelle qui permette d'identifier les dépenses inéluctables et les opérations complémentaires que l'on souhaite mener dans l'année. Ceci nous permet d'abord de contrôler, une fois réalisé le compte rendu d'exécution, ce qui a été fait par rapport à ce qui a été prévu ; et d'obtenir une notion d'ajustement interne en cours d'année, puisque subsistent un certain nombre d'aléas potentiels sur nos recettes, notamment les recettes commerciales. Faire cette programmation annuelle pour chaque service, c'est nous donner la capacité de nous ajuster si nécessaire, tout en nous assurant que les dépenses inéluctables que l'on doit assurer en cours d'année restent bien prises en compte.
Au-delà de cette programmation budgétaire, il y a des plans d'action au niveau des services, avec des indicateurs. Des revues de direction (par entité ou par processus fonctionnel) ont été programmées dans le cadre de la qualité. Par exemple, sur une fonction donnée, comme l'observation, une revue du processus observation permet à la fois d'associer le service qui a en charge ce processus et tous les services opérationnels qui y contribuent, et ceux qui en bénéficient (les clients). Les indicateurs sont très importants, mais l'on ne peut pas se limiter à leur simple lecture. Il faut analyser ce qui se cache derrière ces indicateurs, comprendre les évolutions, et mettre en place les actions correctives.

En matière de contrôle interne et contrôle de gestion, il faut savoir, au départ, se poser les questions sur ce que l'on vise en matière de contrôle, et ce qui est important pour la structure visée. Nous avons quatre objectifs majeurs. Le suivi de notre performance opérationnelle : c'est un point-clé. Le suivi de la satisfaction des usagers. La stricte performance technique de l'établissement : faire des bonnes prévisions, atteindre tel niveau de performance sur tel radar, ne signifie pas pour autant que notre client final est satisfait. Ce sont deux choses complémentaires, bien sûr, mais relativement indépendantes. Le troisième objectif est tout ce qui a trait à la gestion financière. Je n'insisterai pas beaucoup sur les aspects contrôle de régularité, qui sont relativement classiques dans des établissements ou des administrations publics. Ce qui est important pour nous, c'est de suivre le niveau de nos recettes, puisque celles-ci sont en partie aléatoires, et d'être en capacité à tout moment

de pouvoir nous ajuster du côté de nos dépenses pour faire en sorte qu'à la fin, notre résultat soit équilibré. Le quatrième objectif, est le suivi des actions de moyen et long terme.

Le contrôle de gestion dispose de plusieurs outils. Tout tourne aujourd'hui au sein de l'établissement sur notre système de management de la qualité et des outils associés. Les indicateurs et leur suivi. L'écoute du client et l'écoute de l'usager, qu'ils soient internes ou externes. Il est aussi important, dans le fonctionnement de l'établissement, d'être en mesure d'écouter les clients externes, que d'écouter ses clients internes et d'avoir, c'est le cas pour les services du secrétariat général qui ont en charge l'administration et les finances de l'établissement, une capacité de réaction par rapport aux exigences des services. Nous avons un certain nombre d'outils de gestion financière classique ; le compte financier donne beaucoup d'informations, la comptabilité analytique aussi. Tout un système basé sur un infocentre nous permet aujourd'hui d'obtenir pratiquement n'importe quelle information sur la situation financière. Pour le suivi des projets, une organisation particulière à Météo France permet de mettre en place un comité de pilotage qui fait intervenir des personnes extérieures, extérieures à l'établissement quand on considère qu'un appoint externe est nécessaire, extérieures au service par le biais de gens qui viennent tout simplement faire profiter de leur expérience et donner leur avis de façon un peu indépendante. Un regard extérieur et indépendant est toujours un élément positif en matière de contrôle. Dernier outil, les audits spécifiques. Ce sont soit les audits internes principalement mis en place dans le cadre de la qualité, soit les audits réalisés par des corps de contrôle, de façon assez classique.

Sur le suivi de la performance opérationnelle, nous sommes dans une organisation opérationnelle avec une permanence jusqu'au plus haut niveau de la direction, permettant un retour direct et immédiat sur les difficultés rencontrées.
Chaque fois que se produit un événement météorologique d'ampleur, qu'il s'agisse d'une vigilance rouge ou d'événements neigeux importants et étendus sur l'ensemble du territoire, même si cet événement a été correctement géré, nous décidons une mission de retour d'expérience pour en tirer des conclusions. Nous avons nos indicateurs, et en termes de performance opérationnelle, une équipe dédiée fait le suivi des indicateurs, contrôle l'ensemble de l'activité, les services régionaux, départementaux, analyse les performances au quotidien, et fait un bilan trimestriel et annuel.

Sur le suivi de la satisfaction des usagers, nous sommes organisés en direct avec les différentes administrations avec lesquelles on travaille pour évaluer les prestations que l'on fait pour eux. Nous avons notamment, en matière de vigilance météorologique, une évaluation conjointe avec la direction de la sécurité civile. Ce n'est pas seulement Météo France qui donne son avis sur ce qui a été fait, mais aussi notre client. Concernant les clients professionnels, on menait des enquêtes de façon régulière, mais on est en train de mettre en place un baromètre de satisfaction de nos clients, qui va nous donner chaque année à la fois les indices de satisfaction de nos clients et un certain nombre de recommandations. Pour le grand public, il y a une enquête annuelle qui est plus un sondage d'opinion, mais c'est néanmoins intéressant. Via Internet, nous avons par ailleurs beaucoup de réactions directes des usagers, auxquels on essaie de répondre et qu'on enregistre. Tout cela nous donne des données d'entrée pour nos revues de direction ou de processus, sur la satisfaction de nos usagers.

Le suivi de la situation financière. Les recettes commerciales sont suivies mensuellement. En complément de ce suivi, qui permet d'assurer un pilotage, nous avons mis en place, avec la qualité, récemment, ce que l'on appelle des revues d'offre. Chaque fois que l'on fait une offre importante, celle-ci est validée, à la fois par la direction de la production et par la direction commerciale. Le suivi des dépenses est assuré par des dispositifs assez classiques, avec un contrôle de gestion assuré par la direction financière. Je tiens à souligner que la déconcentration que nous avons mise en place de notre gestion financière et comptable, avec la création d'ordonnateurs secondaires, d'agents comptables secondaires, nous a permis de recentrer l'activité de la direction financière et de l'agence comptable principale, qui travaillent dans un très bon esprit de partenariat. Cela a permis de recentrer ces deux services sur le contrôle et sur des fonctions de niveau central. En matière de suivi de la situation financière, nous avons deux objectifs. D'une part, nous ajuster en cours d'année si c'est nécessaire, et on l'a fait à plusieurs reprises, quand nos recettes commerciales n'étaient pas au rendez-vous, on a été

en mesure suffisamment tôt dans l'année de geler les crédits pour nous ajuster. D'autre part, prendre en compte tous ces résultats financiers et l'exécution pour préparer le budget de l'année suivante et financer les objectifs prioritaires de l'établissement.

Le suivi des actions de moyen et long terme. L'essentiel est d'avoir des plans d'action à l'échelle de l'établissement et à l'échelle des services. Ce qui permet d'une part, de donner du sens à l'action de l'ensemble de l'établissement, d'autre part de faire les évaluations et les états d'avancement sur des bases objectives. Il est important d'assurer le suivi de ces plans d'action. A l'échelon national, les actions importantes sont présentées au conseil d'administration. A l'échelon de chaque service, le suivi des plans d'action se fait dans le cadre des revues de direction.

La certification qualité, qui a été une phase très importante dans la vie de l'établissement, nous a apporté beaucoup. D'abord, l'établissement d'un plan d'actions et une vision pluriannuelle pour chaque service et chaque processus. Ensuite, la déclinaison des indicateurs, notamment ceux de la LOLF, service par service. Le renforcement du respect des directives émises par les services fonctionnels ; la mise en place de la qualité, des audits internes, du contrôle externe par l'organisme de certification, obligent, plus qu'il ne le faisaient avant, l'ensemble des services à respecter les exigences émises par la direction des ressources humaines, par le secrétariat général, par la direction de l'observation et les autres services à vocation transversale. La mise en place de ce que l'on appelle les fiches d'amélioration nationales ; aujourd'hui, tout agent de Météo France qui constate un dysfonctionnement, dans le cadre d'un processus local, peut faire une fiche d'amélioration nationale qui va amener le responsable du processus concerné à se pencher sur la question et à déterminer, si nécessaire, des actions correctives. Enfin le point-clé que sont les revues de direction et de processus.

Concernant les audits, il y a les audits externes des corps de contrôle, à la suite desquels nous nous efforçons de mettre en place des plans de suivi. Chaque fois que nous recevons un rapport, qu'il s'agisse d'un rapport du conseil général des Ponts et chaussées, qui vient régulièrement dans l'établissement, ou d'un rapport de la Cour des comptes, nous essayons aujourd'hui de mettre en place un suivi des recommandations de ce rapport. Nous ne suivons pas toutes les recommandations mais, pour celles que l'on suit, on définit un plan d'action et on le met en œuvre. La qualité nous a également apporté les audits internes,. Pour mettre en place des audits internes, il faut d'abord trouver les ressources et dans le cadre de la qualité, on a mis en place des auditeurs de la direction de la qualité ; de plus, chaque service contribue, en proposant des experts qui ont été formés et peuvent être mobilisés pour telle ou telle mission d'audit. Chaque année, nous planifions nos audits, conformément à la norme.

Les points clés. Pour faire un bon contrôle qui ait du sens, il faut que les agents, les services aient une visibilité sur la stratégie, sur ce que l'on cherche à faire et pourquoi on souhaite le faire, avec des objectifs, des indicateurs. Il faut insister sur la mise en place de regards extérieurs et du contrôle externe. On y gagne toujours. Je n'ai pas parlé de notre commission des achats, une commission du conseil d'administration qui examine tous nos marchés, et qui nous a permis de progresser énormément dans la mise en place de nos marchés.
Une fois que l'on s'est entendu sur ce que l'on veut mesurer, pourquoi et avec quel objectif, il faut organiser la remontée d'informations. C'est difficile. Trouver des indicateurs qui ont du sens, arriver à les produire de façon régulière, les analyser, - décider des actions correctrices - et surtout, les suivre. Il est essentiel, une fois la démarche entreprise, de ne pas relâcher l'effort, de s'astreindre à une discipline de suivi des actions qui ont été décidées. Il vaut mieux décider de moins d'actions et les suivre jusqu'au bout, que d'en décider trop et de ne pas les mettre en œuvre parce qu'à ce moment-là, le système s'épuise et les gens se découragent.

Pierre Lubek

Vous l'aurez sans doute remarqué, nous avons affaire ici à un programme absolument atypique. Je remercie Serge Duval de nous avoir apporté cet éclairage très intéressant mais très particulier. C'est le seul programme,

sur les cent trente deux programmes, qui est confié directement à un établissement public de l'Etat et dont le responsable du programme est le président-directeur général de cet établissement public. Il est clair que vu de l'établissement public, cela facilite énormément les choses. La seule question à se poser, et le CIAP se la posera lorsqu'il auditera ce programme, ce qui n'a pas encore été fait, c'est de savoir si ce positionnement a un sens en termes de LOLF. Il y avait deux établissements dans le même cas, deux programmes qui présentaient la même caractéristique. L'autre était le programme de l'Institut géographique national, qui s'appelait information géographique. Là aussi le président-directeur général de l'IGN était le responsable du programme. Il se trouve que j'ai effectué moi-même, non pas au titre du CIAP, mais au titre de l'inspection des Finances, une mission d'audit sur l'IGN dont je peux parler librement puisqu'elle est on line sur le site du ministère de l'Equipement. Le rapport analysait beaucoup d’aspects, mais sur ce point-là, il concluait de façon très nette à une forme d'incompatibilité : dans le cas de l'IGN, où l'information géographique répond aux besoins de beaucoup d'administrations, il nous apparaissait que la fonction de maître d'ouvrage de l'Etat n'était pas assurée, et que l'on confondait quelque peu la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Le rôle de responsable du programme ne pouvait pas être confié à l'établissement qui, par contre, devait être opérateur. L'établissement ne le voyait pas du tout de cette façon-là. In fine, la chose a évolué puisque dans le budget 2007, ce n'est plus le président-directeur général de l'IGN qui est responsable du programme, c'est la direction de la recherche scientifique et technique du ministère de l'Equipement. L'IGN est son opérateur pour ce programme. Encore une fois, ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit. Je n'ai rien dit sur le programme de Météo France puisque nous ne l'avons pas passé au crible. Nous le ferons, mais ayez en tête qu'il s'agit d'un programme particulier, ce qui facilite beaucoup les choses. On a vu à travers l'exposé de Serge Duval que finalement, comme c'est tout à fait normal et souhaitable, le président-directeur général de Météo France a en main tous les leviers d'action, toutes les cordes pour pouvoir fonctionner. Ce n'est pas le cas dans beaucoup de programmes. On aurait pu citer des programmes où les questions de gouvernance sont des questions majeures. Mais il était intéressant malgré tout d'avoir cet éclairage particulier. Je vous remercie encore une fois de cette présentation.

Impact de la LOLF sur la gestion budgétaire, comptable et financière d'un opérateur de l'Etat

Alain Cordier est inspecteur général des Finances, présentement président du conseil de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie dont il va nous parler.

Alain Cordier, *Inspecteur général des Finances, Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie*

La question que vous m'avez adressée porte sur l'impact de la LOLF sur la gestion budgétaire, comptable et financière de la CNSA, Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie. J'ai en première approche éprouvé quelque peine à satisfaire votre attente. Pour le dire brièvement, les procédures financières de la CNSA sont en effet peu régentées en tant que telles par la LOLF, et la fonction financière y répond aux modes habituels d'une professionnalisation classique en ce domaine. Quant au plan comptable, il est essentiellement celui des organismes de sécurité sociale, voire relève pour certaines dispositions de l'instruction propre aux établissements publics à caractère administratif. Je peux juste ajouter qu'une gestion en mode LOLF devrait permettre de moins segmenter les écritures budgétaires.

Puis chemin faisant, je me suis dit que votre question m'incitait à mettre au jour quelques applications possibles du changement profond de culture qu'introduit la LOLF dans la gestion publique.

Je vais pour cela commencer par dire un mot de présentation de la CNSA, encore mal connue, pour y voir quelques innovations que je crois pertinentes pour votre réflexion. Je poursuivrai mon intervention en réfléchissant à une meilleure cohérence entre le programme LOLF et l'action de la CNSA, et en recherchant l'impact d'un « esprit LOLF » quant on en vient aux modalités de gestion. J'achèverai ma présentation par une interrogation sur la place que doit tenir l'Etat dans ce champ nouveau de la protection sociale qu'incarne la CNSA.

La CNSA : une organisation sui generis

Installée le 2 mai 2005, la CNSA a acquis son autonomie de gestion en juillet 2005, pour conduire en réalité son premier exercice en 2006.

Cette création très récente s'inscrit dans un mouvement profond qui vise à mettre en place progressivement une nouvelle solidarité collective. Là où nos pères ont su prendre en compte la transition démographique avec la création de la sécurité sociale, nous devons aujourd'hui compléter cet engagement en prenant en compte une transition épidémiologique liée au vieillissement de la population, à la reconnaissance de la pleine citoyenneté de toute personne handicapée et à la prise en compte des besoins en propre des personnes atteintes de maladies invalidantes et chroniques. A ceux qui s'étonneraient de la perspective d'une nouvelle solidarité collective, il suffit j'espère d'évoquer par exemple que le prix d'un fauteuil roulant adapté aux besoins d'une personne lourdement handicapée peut excéder celui d'une voiture, soit une charge excédant largement bien des éléments du « panier de soins » remboursés par l'assurance maladie.

Je note que le législateur a pris en ce domaine une option décisive. Il l'a fait en 2004 par la reconnaissance d'un droit à une allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées. Il l'a fait en 2005 en établissant un droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale pour toute personne handicapée. Enfin, il a créé un nouvel établissement public, la CNSA.

Ce nouvel organisme est atypique. Aux dires mêmes en effet de la Cour des comptes, « l'organisation traditionnelle des caisses de sécurité sociale avec un conseil d'administration composé paritairement et un conseil de Surveillance a été écartée au profit d'une organisation sui generis ».

En réalité, la CNSA s'est imposée en quelques mois comme un acteur incontournable dans la champ de la protection sociale. J'en veux pour preuve l'adoption unanime de son premier rapport annuel par l'ensemble des membres du conseil de la CNSA le 17 octobre dernier, ensemble représentant l'Etat en ses divers Départements ministériels concernés, les conseils généraux, les partenaires sociaux, le monde associatif et les institutions principalement qualifiés dans l'accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées.

La CNSA : un laboratoire d'innovations décisives

La CNSA est un organisme prometteur car elle constitue en quelque sorte un laboratoire d'innovations décisives pour tester des voies nouvelles d'action publique.

Il s'agit par exemple d'apprendre à faire du « sur mesure » en prenant au mot la personnalisation des prestations telle que voulue par le législateur. Le rapport de la CNSA ose même l'expression « la personne en perte d'autonomie est le cœur de l'action ». « Le cœur » et non pas « au cœur », car la personne n'est pas une cible, mais la source de la vitalité des dispositifs mis en œuvre. Il s'agit en effet de commencer par être à l'écoute des besoins.

Ainsi, pour ce qui relève des aides à la personne, tout commence par exemple par un dialogue entre la personne handicapée et la commission des droits et de l'autonomie (CDA), à partir du projet de vie de la personne pour élaborer un plan personnalisé de compensation ouvrant droit par la suite à des aides humaines, techniques voire financières. Il y a là un renversement décisif de la pyramide usuelle en matière administrative que je porte à votre réflexion de ce jour.

Il en va de même pour ce qui a trait à la ventilation des enveloppes budgétaires auprès des services déconcentrés de l'Etat pour le financement des créations d'établissements et services médico-sociaux. Dans chaque région, le besoin est évalué dans sa légitimité propre à partir par exemple des schémas gérontologiques départementaux, puis se voit valorisé par un outil nouveau, créé par la loi de février 2005, les PRIAC, acronyme qui désigne les Programmes Interdépartementaux d'Accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie. Une synthèse de ces travaux est présentée au conseil de la CNSA et s'y voit discutée pour élaborer des priorités dans l'engagement public. Cette synthèse est ensuite transmise aux pouvoirs publics afin d'éclairer le vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFS) par le Parlement. Au retour, la ventilation des enveloppes s'élabore au sein de l'objectif national des dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) médico-social fixé par le Parlement, mais en respectant les priorités issues de l'examen des PRIAC.

Cela me conduit à trois remarques que j'espère utiles à votre réflexion.

Premièrement, la procédure budgétaire ainsi conduite, qui comporte également l'attribution de moyens aux établissements existants, appelle, pour son plein développement, une notification des crédits au plus tôt de l'année. C'est la seule voie crédible pour responsabiliser les gestionnaires d'établissements. De ce point de vue, c'est une illustration du souhait exprimé par le récent rapport d'Alain Lambert et Didier Migaud sur la mise en œuvre de la LOLF, de voir anticiper le calendrier de préparation et de validation des BOP.

Deuxièmement, j'observe que les PRIAC forment un outil de perspective budgétaire sur quatre ans, et qu'ils doivent être modifiés de manière glissante. Je note là une expérience de pluri annualité, me réjouissant des recommandations sur ce point du Rapport Lambert-Migaud.

Troisièmement, je suis convaincu que l'effectivité de cette procédure budgétaire sera directement proportionnelle à l'effort de transparence et de qualité de l'information fournie en amont des orientations votées par le Parlement. Cela suppose des progrès dans le système d'information, indéniablement. Mais il s'agit surtout

d'un renversement, là encore, de paradigme culturel. Faire le point sur les besoins insatisfaits est exigeant, définir des priorités au sein même de ces besoins l'est encore plus, mais l'est bien davantage encore le courage d'expliquer et d'assumer les choix budgétaires déterminant la temporalité des réponses au regard des impératifs de bonne gestion publique. L'observation du rapport Lambert-Migaud sur la nécessaire sincérité des prévisions budgétaires trouve là un écho.

Deux innovations en particulier pour la gouvernance

Je voudrais souligner également des innovations quant aux enjeux de la gouvernance d'une politique publique. Je vais le faire en commençant par une innovation décisive, inscrite dans la loi de février 2005, qui consiste à être proche tout en étant équitable, je veux dire à savoir marier une gestion en proximité, par les conseils généraux et par les services déconcentrés de l'Etat, tout en s'assurant de l'universalité des réponses apportées au nom de l'égalité.

La proximité, c'est l'exigence de la rencontre humaine. Il est essentiel de ce point de vue de voir par exemple relever de la responsabilité propre des présidents de conseils généraux, la gestion des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) comme l'attribution des aides à la personne. Il en va de même pour ce qui a trait à la responsabilité propre d'arbitrage des préfets pour la fixation des budgets des établissements et services médico-sociaux.

Mais ce choix de la proximité des modes de réponse doit rester interpellé par l'exigence d'égalité entre tous les citoyens, au nom notamment de l'universalité de la protection sociale. Ainsi la CNSA a reçu mission d'apporter son appui technique aux collectivités départementales, de valoriser les expériences innovantes et au total de garantir l'équité. Ainsi également la CNSA a pour mission d'objectiver par une expertise statistique la ventilation des enveloppes budgétaires régionales et départementales pour le fonctionnement des établissements et services médico-sociaux, et de préciser les orientations nationales qui doivent être retenues.

Pour satisfaire ces deux valeurs, la proximité et l'égalité, le législateur a voulu un croisement équilibré de décentralisation d'un côté et de mise en œuvre d'orientations nationales de l'autre, plutôt qu'une réponse juridiquement pure optant pour la décentralisation ou bien pour le centralisme. Il y a là une voie de recherche prometteuse que je propose à votre réflexion pour penser le processus décisionnel des politiques publiques. Cette voie riche d'avenir pourrait être celle d'une gestion en réseau, permettant d'animer autour d'un objectif partagé les différents acteurs concernés et d'assurer les appuis techniques nécessaires. Cette voie est aussi celle d'une économie publique faite de relations contractuelles et partenariales entre les acteurs concernés.

Je voudrais également dire un mot d'une autre innovation décisive, je veux parler de la nécessité de concevoir des réponses convergentes à apporter aux différentes situations de handicap, quelle qu'en soit l'origine ou quel que soit l'âge de la personne concernée.

Pour la première fois, une seule institution, la CNSA, a reçu mission d'accompagner les personnes âgées et les personnes handicapées. Là encore cette perspective de transversalité m'est apparue comme une idée susceptible d'intéresser votre réflexion. Aller au bout de cette intuition décisive va consister à faire converger les dispositifs de compensation. Cette action trouvera son plein épanouissement en faisant évoluer les frontières entre les dotations aux personnes et aux établissements, en laissant par exemple au bénéficiaire de l'aide, même hébergé en établissement, plus de liberté dans ses choix. Meilleur fruit de cette action encore le jour où l'on parviendra à discuter ensemble des efforts dus au titre des soins et de ceux dus au titre de la perte d'autonomie.

Je voudrais maintenant en venir aux relations entre la CNSA et l'Etat.

Vers une meilleure cohérence entre le programme LOLF et l'action de la CNSA

Je vais commencer par l'observation du rapport de la Cour des comptes de juillet 2006 qui avait trait aux conditions de mise en place et d'affectation des ressources de la CNSA, rapport qui au demeurant soulignait l'absence de l'effet vignette annoncé par certains cassandres il y a dix huit mois : *« les conditions de la mise en place de la CNSA peuvent être perçues comme incompatibles avec les objectifs de la LOLF qui cherche à faire apparaître des chaînes de responsabilité claires pour que les gestionnaires s'engagent sur des objectifs et des indicateurs précis ».* Et la Cour de noter en outre qu'il *« n'y a pour l'instant que peu d'articulation entre le PAP « handicap et dépendance »* du budget de l'Etat et la COG entre l'Etat et la CNSA ».

L'explication fournie par la Cour à ce constat était de souligner que *« la CNSA n'est pas reconnue comme un opérateur de l'Etat et qu'elle n'est pas incluse dans le périmètre du programme « handicap et dépendance » au sein de la LOLF ».* Elle ajoutait : *« la CNSA est appelée à être un opérateur de la sécurité sociale et à être intégrée dans un des futurs « programmes d'efficience et de qualité », équivalents dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) des « projets annuels de performance » de la LOLF ».*

La Cour proposait alors soit d'élaborer un PAP moins ambitieux ne portant que sur les crédits effectivement gérés par l'Etat, soit de faire en sorte que la COG décline bien les objectifs et indicateurs du PAP *« pour que l'autorité qui exerce la tutelle soit également responsable en dernier ressort des résultats de la CNSA ».*

C'est clairement cette deuxième branche de l'alternative qu'a recommandé le comité interministériel de l'audit des programmes (CIAP) en son avis du 13 septembre 2006 sur le programme 157 « handicap et dépendance », faisant suite à un rapport conjoint des Inspections de l'Education nationale, des Services judiciaires et des Affaires sociales.

Le CIAP observe en effet que *« bien que non incluse stricto sensu dans le périmètre du programme 157, la CNSA est un acteur essentiel du champ concerné et, dans les faits, gère les outils de pilotage et de performance du programme ».* Le CIAP préconise dès lors que la COG entre l'Etat et la CNSA *« prenne appui sur les objectifs et indicateurs du Programme 157 et fixe la contribution de chacun à l'atteinte de cette performance pour la part de l'activité exercée pour le compte de l'Etat ».* Ce choix signifie aux yeux du CIAP que le PAP concerné veuille bien mentionner *« le rôle central dévolu à la CNSA, tant à l'égard des personnes âgées que des personnes handicapées »*[1].

Je voudrais toutefois souligner qu'une partie des indicateurs que sera en mesure de fournir la CNSA proviendra de l'intense travail actuellement conduit visant à signer, entre chaque département et la CNSA, une convention d'appui à la qualité du service rendu aux personnes handicapées par les MDPH, après que le conseil de la CNSA ait pu se forger une conviction commune sur la nature des données échangées dont celles portant sur la satisfaction des usagers.

J'observe, pour m'en féliciter, qu'il s'agit là de réussir en quelque sorte une forme d'emboîtement entre diverses responsabilités publiques au service des personnes handicapées, sans pour autant remettre en cause la pleine autonomie de gestion des uns et des autres, grâce à la voie contractuelle. A mes yeux, il s'agit en effet pour l'Etat de passer convention, via la COG, avec la CNSA, opérateur gestionnaire des crédits de l'assurance maladie, pour qu'elle passe convention avec les conseils généraux et donne ainsi de la cohérence à l'ensemble.

Il est intéressant de lire cette recommandation au regard du « pas de plus » suggéré par le rapport Lambert-Migaud en direction d'un texte financier annuel unique fusionnant la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, pour donner plus de cohérence à l'action publique. Cette proposition exigeante fait d'ores et déjà débat et méritera quelque évaluation complémentaire avant toute décision de mise en oeuvre. Il faudrait par exemple savoir mieux distinguer la part limitative et la part évaluative des différents budgets, sachant que cet équilibre diffère nettement lorsqu'il s'agit de gérer l'Etat ou lorsqu'il s'agit de financer la protection sociale. Il faudrait également clarifier le rôle dévolu à la puissance publique et celui reconnu aux partenaires sociaux et au monde associatif, l'exercice des responsabilités ne pouvant pas être confondu sans risque, sauf à méconnaître un pan majeur de l'histoire sociale.

Mieux mettre en œuvre l'esprit de la LOLF

La recherche d'une meilleure cohérence avec la LOLF devrait passer aussi, à mon goût, par un regard nouveau sur les modalités de la gestion publique.

Je voudrais ici souligner mon plein accord avec la recommandation du rapport Lambert-Migaud visant à simplifier et réduire le nombre des indicateurs de manière à donner son vrai sens à la démarche de gestion par la performance. N'oublions jamais que trop d'informations tuent l'information, et que la granularité d'une information doit être adaptée au décideur concerné. Au fond, ce sont sans doute les indicateurs d'alerte qui comptent en premier pour un responsable. Il s'agit d'être informé à temps de l'existence d'un écart par rapport aux objectifs poursuivis. Plus la connaissance d'un écart est anticipée, plus il est facile de réagir pour corriger le tir.

Je voudrais également rappeler que le souci de la performance ne peut pas aller sans une préoccupation d'évaluation. Les experts de l'audit interne le savent bien, il est usuel de distinguer ce qui a trait à l'objectif de faire bien les choses *(« doing right the thing »)* et ce qui relève de l'impératif de choisir la bonne stratégie et de répondre aux finalités justes *(« doing the right thing »)*. N'oublions jamais qu'on peut être performant dans l'accomplissement d'une action inopportune. Je formule cette remarque pour souligner l'importance d'une visée stratégique et d'une réflexion sur les finalités et le sens de l'action publique.

Je note de ce point de vue l'observation du rapport Lambert-Migaud qui souligne *« l'accaparement des Services par un formalisme démultiplié »* qui se fait *« au détriment du travail sur la mise en place de la réflexion stratégique ».* La présence d'un Etat stratège fait cruellement défaut en effet. Je veux parler ici d'un Etat capable de fixer des orientations à ses opérateurs lorsqu'ils existent, leur rappelant les exigences du contrôle interne et évaluant a posteriori la réussite de la gestion conduite, d'un Etat capable aussi d'assumer en transparence sa responsabilité arbitrale. Il est dommage que la création de la CNSA, qui sur bien des points se substitue au travail d'une partie de l'administration centrale de l'Etat, se soit accompagnée d'une redéfinition insuffisante en ce sens stratégique des missions de la dite administration, voire d'un réel redéploiement d'effectifs.

Je formulerais une troisième remarque. L'esprit de la LOLF s'énonce, si je reprends les termes du rapport Lambert-Migaud, d'une part par *« l'extension de la liberté de gestion et le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats »*, d'autre part et surtout, j'insiste, par *« la relation de confiance entre les acteurs »*.

De ce point de vue, l'observateur attentif ne manquera pas de s'étonner de l'abondance et de la complexité technique de certaines des annexes de la COG Etat-CNSA. Il ne manquera pas de s'interroger sur la coexistence d'un côté d'un contrôle de gestion pour le pilotage de la productivité et d'un contrôle interne pour garantir la qualité de la gestion, de l'autre côté d'un contrôle financier a priori avec un très vague engagement de l'Etat de prendre en compte l'existence des dits contrôle de gestion et contrôle interne.

Il y a là comme un affrontement entre deux logiques : d'un côté des règles de saine gestion pour un opérateur responsabilisé, de l'autre côté une défiance de principe conduisant à vouloir tout contrôler a priori en exigeant par exemple pour les dépenses de personnel, non seulement un pilotage par la masse salariale mais aussi le respect d'un plafond d'équivalents temps plein travaillé.

Je reprendrais ici l'observation du rapport Lambert-Migaud rappelant qu'une *« plus grande internalisation de la contrainte autorise à réduire de façon significative le périmètre du visa au profit d'un contrôle de second niveau ».* J'observe au demeurant que la défiance conduit à une débauche d'énergies humaines qui pourraient être bien mieux utilisées au service de la performance publique. Aller plus loin dans la modernisation de la gestion publique passe à mes yeux beaucoup par une exigence nouvelle en termes de management, une exigence faite pour l'essentiel de confiance partagée.

Quelle place donner à l'Etat en tant que tel ?

J'en viens maintenant à ma dernière réflexion. Elle m'est inspirée par l'observation de la Cour des comptes dans son rapport thématique sur les personnes âgées dépendantes, où elle souligne *« qu'en créant la CNSA, établissement public spécialisé, l'Etat lui a délégué des fonctions étendues, ce qui pose le problème du rôle qu'il souhaite conserver ».*

Reconnaissons combien est grande la complexité de l'architecture institutionnelle et décisionnelle. Que l'on en juge par quelques exemples.

L'Etat ne dispose pratiquement plus de moyens budgétaires pour agir sur la prise en charge des personnes âgées, mais… il reste en responsabilité de définir les orientations de la politique publique concernée et il dispose de l'autorité hiérarchique sur ses services déconcentrés. Ce ne sont pas les mêmes directions ministérielles qui d'un côté conçoivent les orientations nationales et assument la réglementation, de l'autre côté pilotent la préparation des objectifs de dépenses de l'assurance maladie et assurent les grands arbitrages financiers. Les préfets détiennent l'autorité tarifaire pour les crédits médico-sociaux relevant de l'assurance maladie, mais… les présidents de conseils généraux fixent les tarifs dépendance et hébergement des dits établissements médico-sociaux.

Dans un tel contexte, la création de la CNSA pourrait apparaître en première analyse comme ajoutant de confusion à la confusion. En effet, la CNSA reçoit, via l'ACOSS, et répartit directement en tant que Caisse, une partie des fonds issus de la contribution solidarité autonomie (CSA) et d'un dixième de points de la CSG, pour compléter le versement de l'APA et de la PCH assuré… au premier chef par les conseils généraux. Elle agit en revanche comme une agence lorsqu'elle est en charge de ventiler des crédits de l'assurance maladie qui… reste la source de financement majeure du fonctionnement des établissements et services médico-sociaux, et indirectement de l'investissement public dans le secteur.

En réalité, la CNSA peut apporter un plus de cohérence si l'on prend au mot sa mission. En ce sens, elle est comme une vraie chance à saisir. Encore faut-il pour cela penser en termes nouveaux le rôle de l'Etat.

La CNSA je l'ai dit, n'est pas un opérateur de l'Etat, mais une création *sui generis*. Le législateur a cependant quelque peu hésité dans ses choix. Ainsi le directeur de la CNSA est nommé par décret en Conseil des ministres, et à ce titre communique par exemple toute information et réalise toute étude demandée par les ministres chargés de l'action sociale, de la sécurité sociale et du budget. Pour autant, il doit mettre en œuvre les délibérations du conseil de la CNSA.

Ainsi, c'est l'administration centrale de l'Etat qui reste à la tête du réseau des services déconcentrés de l'Etat, mais c'est le directeur de la Caisse qui doit veiller à la cohérence entre les orientations nationales et les outils de programmation des places offertes en établissements et services, comme il doit assurer la répartition territoriale équitable des ressources allouées aux services déconcentrés de l'Etat.

Ainsi l'Etat exerce la pleine tutelle sur les délibérations du conseil de la CNSA avec un droit d'opposition dans un délai de trente jours, mais les représentants de l'Etat n'ont pas voix majoritaire au sein du conseil même s'ils en représentent une très forte minorité. A noter que le conseil de la CNSA est un conseil, point. Ce n'est ni un conseil d'administration, ni un conseil de surveillance, ni un conseil d'orientation.

J'observe d'ailleurs que l'interrogation sur le rôle de l'Etat est bien présente dans la recommandation du CIAP visant à ce que l'Etat exerce la plénitude de ses attributions au sein des GIP MDPH et à ce qu'au sein des commissions des droits et de l'autonomie (CDA), l'Etat dispose de la capacité de s'opposer aux décisions prises en matière d'attribution de l'AAH financée vous le savez sur des crédits d'Etat.

On peut de même s'interroger sur l'absence de relais locaux des actions conduites par la direction de la CNSA, même si celle-ci multiplie les contacts sur place (plus de 100 réunions locales en quelques mois) et parvient à organiser la mise en place progressive d'une gestion en réseau.

Ces interrogations renvoient à une question première. Il s'agit du choix difficile entre un Etat tuteur et un Etat actionnaire, question qui au demeurant traverse l'action de l'agence des participations de l'Etat comme la réflexion sur la composition optimale des conseils d'administration des hôpitaux. En ce qui concerne le conseil de la CNSA, l'alternative semble être d'un côté une absence totale des représentants de l'Etat, voire une faible participation, de l'autre une présence majoritaire.

La première branche de l'alternative conduirait de facto à ériger le conseil de la CNSA en une sorte de Haut Conseil Médico-social, permettant de réunir tous les acteurs engagés dans la compensation de la perte d'autonomie et l'accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées. A condition bien sûr qu'il soit tenu le plus grand compte des avis formulés. La seconde branche de l'alternative conduirait à faire de la CNSA, avec un conseil d'administration à majorité de voix pour les représentants de l'Etat, un opérateur clairement de l'Etat, disposant *de jure* d'une plus grande autonomie de gestion que celle dont dispose les administrations centrales. Au fond, il s'agirait d'aller vers un fonctionnement comparable à celui retenu pour les agences dans le domaine sanitaire.

Il n'est toutefois pas impossible d'imaginer que la solution « hésitante » actuelle puisse traduire une voie nouvelle à expérimenter. Ce pari-là vaut la peine sans doute d'être encore tenté. Si en effet l'observation est vraie selon laquelle nous sommes passés d'un modèle autoritaire de société à un modèle de négociation, alors il y a une voie nouvelle pertinente dans la participation des partenaires sociaux, du monde associatif et des élus locaux à la réflexion sur les priorités de l'action publique, réflexion qui reste à mes yeux le levier majeur pour tenter de résoudre intelligemment l'équation de l'endettement public. On retrouve d'ailleurs cette intuition-là avec la composition de la conférence nationale des finances publiques et de son conseil d'orientation.

Encore faut-il pour cela aller au bout d'une démarche de confiance qui permettrait à un Etat, repositionné en « Etat stratège » comme je l'ai évoqué précédemment, *« de se dessaisir franchement et sans inquiétude de l'exécution des choses, grâce à une formulation nette des orientations, des finalités de l'action et des exigences de résultat »,* pour reprendre les termes du rapport annuel de la CNSA. Encore faut-il alors écrire une COG plus ambitieuse et dynamique, expression plus marquée d'un Etat stratège et d'un établissement public plus complètement délégataire, dans une confiance a priori, soumise à évaluations régulières. Encore faut-il prévoir des leviers d'actions mieux identifiés pour le directeur de la CNSA vis à vis des services déconcentrés de l'Etat, de manière en particulier à répondre à l'une des observations de la Cour des comptes soulignant le « pouvoir décisionnel limité » de la CNSA. Cela d'autant plus que la Loi demande un rapport annuel de la CNSA pour notamment rendre compte de ce qui a été fait. Ne serait-il pas temps de réfléchir à créer des points d'ancrage locaux, ou bien de type caisse primaire, ou de type fonctionnalité hiérarchique du directeur de la CNSA sur les services déconcentrés de l'Etat ?

Tout cela est difficile à penser pour le juriste de droit public comme pour le spécialiste des Finances publiques. Mais j'ai acquis la conviction que nous sommes appelés à cet effort-là de pensée, pour expérimenter des voies nouvelles et audacieuses pour une politique publique plus efficace. Je voudrais surtout souligner que la rencontre de la personne blessée dans son autonomie par une déficience durable révèle que l'humain vient au jour par une altération de soi. On découvre alors que la perte d'autonomie appelle et exige un penser et un agir autrement. C'est cet autrement-là qui est la vision ultime de notre action publique au service de ceux pour qui elle est conçue et conduite. Un penser autrement comme un éveil des consciences. C'est une grande exigence, c'est surtout une espérance à porter haut, très haut, c'est-à-dire au cœur même de l'humain.

Question

Je voudrais poser une question à Monsieur Duval. A la fin de votre exposé, vous avez évoqué le renforcement de la fonction d'audit interne dans le cadre de la certification des comptes. Pourriez-vous nous en dire un peu plus ? En particulier, est-ce que cet audit est d'abord et surtout un audit comptable et financier ? Ou bien a-t-il d'autres dimensions ?

Serge Duval

Nous avons pour objectif une certification de nos comptes à l'horizon 2008. Pour engager cette démarche, nous sommes en train de faire faire un audit par un cabinet de commissaires aux comptes qui évalue la certificabilité de nos comptes. Il examine la façon dont on fait le compte financier, les pièces comptables, les questions de rattachement à l'exercice. Il évalue également tout le dispositif de pilotage et de contrôle interne et notamment la façon dont l'établissement gère ses risques : risques techniques, financiers, d'activité, d'exploitation. Nous pourrions être amenés, en complément de tout le dispositif de contrôle en place au sein de l'établissement, à renforcer le dispositif de contrôle de gestion. Nous attendons pour le début de l'année 2007 les recommandations de nos auditeurs qui porteront sur la façon dont nous travaillons en gestion financière courante, sur la façon dont nous établissons nos comptes, mais aussi, certainement, sur notre dispositif de contrôle interne.

Jean Peyrot, *CGEFI*

J'avais également une question à poser à Monsieur Duval. J'observe que finalement, vous n'êtes pas loin de constituer une véritable entreprise, en tout cas, vous en avez toutes les caractéristiques. Je ne dirais pas la même chose de la CNSA, qui me paraît quand même une institution assez différente. En termes de gouvernance, vous avez décrit un schéma de gestion qu'on retrouve quasiment dans toutes les entreprises. Vous allez vous doter de commissaires aux comptes. Le conseil paraît assez éloigné dans votre dispositif, et je n'ai pas vu d'annonce de création d'un comité d'audit (qui viendra peut-être ultérieurement), non plus que la présentation d'un rapport annuel du président sur l'évaluation du contrôle interne (comme la LSF l'impose aux entreprises). Avez-vous déjà réfléchi sur l'achèvement de ce dispositif de gouvernance dans votre établissement ?

Serge Duval

Aujourd'hui, il y a deux commissions du conseil d'administration : une commission des marchés, qui examine les marchés et qui valide aussi la politique achats de l'établissement ; une commission qui travaille sur les produits et les services rendus par l'établissement. Il y a eu une certaine inquiétude (notamment de la part des représentants du personnel), lors de la création de l'établissement public, une crainte que Météo France, se mette à vendre des précisions dont la qualité pourrait être sujette à caution. Il y a notamment tout un débat sur la diffusion de prévisions saisonnières, sur lesquelles les incertitudes sont fortes.
Il n'y a pas de commission stratégique ou de comité d'audit au sein du conseil d'administration. Nous présentons beaucoup de sujets malgré tout à notre conseil, puisqu'il discute d'un plan stratégique, d'un contrat d'objectifs, de sa déclinaison annuelle et des résultats atteints. Il est possible que le comité d'audit fasse partie des recommandations de nos auditeurs dans le cadre de la certification des comptes. Ce sont des points auxquels on songe, mais qui ne sont pas encore définis de façon précise.

Pierre Lubek

Ma question s'adresse à Alain Cordier. Est-ce qu'il y a dans les faits ou dans les cartons un dispositif d'audit interne CNSA ?

Alain Cordier

Je voudrais faire une remarque avec une casquette antérieure, celle que je portais quand j'étais président du comité d'audit de la Poste, puis du comité stratégique. Je voudrais témoigner de la puissance du levier que représente ce type de comité pour un conseil d'administration. C'est un vrai progrès dans la gouvernance d'un établissement public. Ça ne retire rien à ce que je disais tout à l'heure sur la difficulté de bien positionner l'Etat dans un rôle d'actionnaire ou dans un rôle de tuteur lorsque l'on est dans un établissement du type de celui de la Poste, c'est-à-dire à la fois un service public et une entreprise totalement engagée, et de plus en plus, dans le schéma concurrentiel. La logique d'un actionnaire dans un schéma concurrentiel conduit par exemple à une liberté des tarifs ou à une politique de développement, là où un Etat tuteur préoccupé d'autres considérations, tout aussi légitimes, sera amené à freiner tel ou tel élément de développement de l'entreprise. De ce point de vue, l'existence d'un comité d'audit et d'un comité stratégique, puisque j'ai présidé les deux, est un apport très sérieux pour faire progresser la gouvernance.
Du côté de la CNSA, nous n'en sommes pas encore là. D'une part, parce que, je l'ai dit, aujourd'hui, juridiquement, on reste sur une hésitation du législateur à positionner le rôle du conseil et de la direction. Je crois que ces hésitations peuvent permettre des expériences nouvelles. Mais il va falloir décliner ces expériences, et à mon sens, dans un climat nouveau, exigeant pour les uns et les autres. Ce que nous avons fait pour le moment, c'est de mettre en place des commissions de travail au sein de ce conseil, de manière à pouvoir approfondir tel ou tel élément. Nous avons également mis en place un comité permanent de ce conseil, et cela renvoie à la discussion de notre colloque, sur le suivi des principaux paramètres financiers, en particulier pour les dépenses versées aux départements. La direction de la CNSA doit mettre en place son propre outil de contrôle interne. L'étape suivante sera de pouvoir rapprocher cet outil de contrôle interne propre à la direction, d'un regard du conseil, mais il faudra pour cela que l'on aille au-delà de ce qui est actuellement affiché dans la COG qui là encore hésite : il y a à la fois une exigence que je crois profondément nécessaire, de mettre en œuvre un contrôle de gestion et un contrôle interne, mais en même temps, il est dit de maintenir un contrôle financier a priori. J'imagine volontiers qu'il faudra aller plus loin aux dépens du contrôle a priori. La création d'un comité d'audit au sein du Conseil traduira une étape supplémentaire, dans la mesure où une telle création correspond à une étape de maturité supplémentaire dans la gouvernance d'entités, qu'elles soient publiques ou privées. J'ai une expérience d'entreprise privée. On sait bien, dans une entreprise privée, que si l'on ne dispose pas de ce type d'outils, au regard de l'actionnaire, on est en situation absolument inconfortable, bancale ; en tout cas, un actionnaire normalement constitué ne peut pas le tolérer. Aujourd'hui, les exigences que Daniel Lebègue, par exemple, insuffle sur la qualité de la gouvernance des conseils d'administration, pour moi, s'appliquent pleinement à toute forme de conseils d'administration réels, ou comme je l'ai dit pour la CNSA, pour l'instant encore en gestation. Mais de toute manière, cet effort de qualité de la gouvernance des conseils me paraît un levier déterminant pour la qualité de la gestion. C'est vrai bien entendu de la gestion privée ; ça l'est tout autant de la gestion publique.

Le rôle du Secrétaire Général dans le suivi de la performance

Pierre Lubek

J'accueille maintenant Dominique Antoine, secrétaire général du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.
Vous avez commencé votre carrière et vous l'avez poursuivie essentiellement dans le monde de l'éducation. Vous avez été un moment directeur adjoint du cabinet du président du Sénat, ce qui donne, dans le cadre de la LOLF, une ouverture intéressante sur le monde parlementaire.
Votre intervention est attendue parce que le rôle du secrétaire général, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF d'une façon générale, et du suivi de la performance au sein des programmes en particulier, a probablement besoin d'être explicité. Il y a trois acteurs essentiels dans le dispositif : le responsable de programme lui-même ; les directions prestataires horizontales (DRH, direction financière) ; le secrétaire général qui est un peu le chef d'orchestre de l'ensemble. Mais je vous laisse nous expliquer tout cela.

Dominique Antoine, *Secrétaire Général, Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*

D'abord, je voudrais remercier très vivement l'IFACI de me donner l'occasion de m'exprimer devant vous et de vous présenter quelques traits caractéristiques des actions de modernisation que nous nous efforçons d'entreprendre.

Vous m'avez demandé de traiter le sujet du rôle du secrétaire général dans le suivi de la performance. Je voudrais tout de suite vous dire qu'il y a plusieurs modèles de secrétariats généraux dans les ministères. J'avais tenté une analyse comparative quand Gilles de Robien m'avait demandé de préfigurer le secrétaire général de notre ministère. Les formules ont beaucoup de points en commun, mais il y a tout de même deux dominantes. Il y a le secrétariat général « général », incarné par exemple au ministère des Affaires étrangères, ou encore au ministère des Affaires sociales, où il y a un très haut fonctionnaire qui coiffe l'ensemble de l'administration et qui est l'alter ego du directeur de cabinet pour la conduite de l'ensemble des affaires du ministère. C'est un modèle qui peut fonctionner s'il y a une relation de confiance extrêmement étroite entre le ministre, le directeur de cabinet et le secrétaire général. Il y a évidemment le risque pour le secrétaire général, dans ces situations, d'une forme d'apesanteur si cette confiance commence à se dérober. D'autre part, les cabinets ministériels composés non seulement du directeur de cabinet, mais aussi du directeur adjoint et de conseillers, ont l'habitude, dans notre Vème République, de travailler directement avec les composants de l'administration et peuvent, par leurs initiatives, rendre le modèle instable. Nous avons choisi un deuxième modèle de secrétariat général, que j'appellerais le secrétariat général pour « l'administration ». C'est par exemple le modèle mis en place au ministère de la Défense. Il devient le modèle du ministère de l'Economie et des Finances qui est en train de passer du premier au deuxième schéma, compte tenu peut-être des difficultés du premier. C'est le modèle du ministère de l'Agriculture. C'est désormais le modèle du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Dans ce secrétariat général que j'appelle « pour l'administration » – ce n'est pas une formule estampillée chez nous – le secrétaire général coiffe cinq directions, relevant de près ou de loin du programme « soutien » : la direction générale des ressources humaines, ce qui n'est pas une petite direction chez nous, puisque nous avons plus d'un million de fonctionnaires à gérer ; la direction des affaires financières, qui n'est pas non plus une petite direction puisque nous avons 80 milliards d'euros à gérer ; la direction des affaires juridiques ; la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance ; la direction en charge des relations européennes, internationales et de la coopération. Ces cinq directions ont le rang de direction de l'administration centrale. Il y a aussi une délégation, la délégation à la communication, dont la

titulaire actuelle a été elle aussi nommée en conseil des ministres, comme les directeurs à la tête des directions de l'administration centrale. Il y a enfin deux services : le service de l'action administrative et de la modernisation et le service des technologies et des systèmes d'information. C'est donc un périmètre très large, mais qui n'englobe pas la totalité de l'administration centrale. Le secrétaire général cohabite avec trois directeurs généraux qui forment les trois autres grands pôles de responsabilité du ministère : la direction générale de l'enseignement scolaire, la direction générale de l'enseignement supérieur, la direction générale de la recherche et de l'innovation. Nous avons donc désormais un organigramme que je crois très lisible, avec trois directions générales opérationnelles, correspondant aux trois grandes missions du ministère, et un secrétariat général transversal qui intervient en appui, en soutien de ses collègues. Je dis bien ses collègues car le secrétaire général chez nous n'est pas un *primus inter pares* mais un *alter ego*. Il est vrai néanmoins qu'il n'est pas que subsidiaire par rapport aux trois directeurs généraux. Il est aussi quelque peu régulateur. Quand vous tenez les ressources humaines et les affaires financières, vous avez, dans le dialogue avec vos collègues, quelques arguments.

C'est un décret tout récent, du 17 mai 2006, qui fixe dans le détail l'organisation de l'administration centrale et je voudrais simplement extraire de ce décret l'article qui vise les compétences du secrétaire général, et à l'intérieur de cet article, choisir quelques phrases-clés pour tenter de traiter le sujet qui m'est imparti. En quoi le secrétaire général peut-il contribuer à la logique de performance au sein du ministère qui est le mien ?

Examinons d'abord le cadre réglementaire. Nous allons voir que c'est un « facilitateur » pour ce travail de contribution à la logique de performance.

Premièrement : le secrétaire général assure une coordination administrative. Il n'est pas *primus inter pares*, nous sommes bien d'accord, en tout cas mes trois collègues sont bien d'accord. Néanmoins, le décret stipule qu'il veille à la cohérence de l'action ministérielle, en assurant la coordination administrative entre les directions générales. Le Conseil d'Etat dans sa rédaction a été beaucoup plus audacieux que je ne l'avais été dans ma proposition puisque je m'étais contenté de dire que chaque fois qu'un sujet administratif relevait de plusieurs pôles, il fallait que le secrétaire général s'en occupe. Le Conseil d'Etat a trouvé que tout cela était compliqué et qu'il valait mieux écrire que le secrétaire général assurait la coordination administrative entre les directions générales. Un levier important, cette coordination.

Deuxièmement, le décret prévoit que le secrétaire général définit et met en œuvre les politiques de modernisation administrative. Le mot modernisation est un peu galvaudé, bien sûr. Il faut lui donner un contenu. Je crois que le contenu le plus communément admis, en tout cas dans notre univers ministériel, est que la modernisation recouvre les processus de changement, de transformation. Dieu sait si à l'Education nationale, c'est utile et nécessaire ! Mais pas n'importe quel changement. Lorsqu'il s'agit de modifier un programme ou une approche pédagogique, le secrétaire général n'est pas compétent. En revanche, quand il s'agit de moderniser l'administration, là, il est pleinement compétent. Vous voyez là une deuxième entrée possible dans la logique de la performance.

Troisièmement : la prise en compte des objectifs de performance par les services. Là, c'est un tout petit peu plus subtil. Je vais vous citer la phrase. « Il [le secrétaire général] s'assure, au sein du ministère, de la prise en compte des objectifs de performance des programmes budgétaires. » Le secrétaire général n'est bien sûr pas le maître de tous les programmes ; ce sont les trois responsables de pôles qui sont respectivement responsables des programmes relatifs à l'enseignement scolaire, à l'enseignement supérieur et à la recherche. Mais il a pour tâche, de manière transversale, de s'assurer que ces objectifs sont bien pris en compte par les services. Ce que nous avons voulu dire par là, c'est que, pour que la logique de performance se développe dans un ministère comme le nôtre, il fallait que la culture professionnelle elle-même se transforme. Et que, d'une culture fondée finalement sur un raisonnement par les moyens, elle évolue vers des logiques d'évaluation et de résultat : efficacité, efficience. Cette évolution nécessite une mutation culturelle, qui elle-même suppose un travail sociologique en profondeur sur les groupes humains que constituent nos équipes. Là, le secrétaire général peut travailler, sans référence directe avec un objectif de performance relié à un programme particulier, mais par

des actions de formation, d'incitation pour tenter de mettre à disposition de ses collègues, des équipes de collaborateurs ouverts à l'esprit de performance. Voilà une troisième dimension inscrite dans le décret pour l'action du secrétaire général.

Quatrièmement, le secrétaire général a la responsabilité du programme « soutien », avec cette dialectique subtile que j'évoquais tout à l'heure. Je ne m'étends pas : subsidiarité/régulation. Il faut qu'il soit très subsidiaire pour être accepté de ses pairs, comme quelqu'un qui aide les autres à faire leur métier. C'est sa vocation première. Mais en même temps, il est celui qui met les garde-fous autour de la liberté des responsables de programme, en assurant notamment la cohérence de la gestion des ressources humaines et la cohérence budgétaire. Sans parler des autres formes de cohérences, comme la cohérence réglementaire.

Que fait le secrétaire général ? Il est encore assez récent dans ses fonctions, vous l'avez remarqué puisque le décret date du mois de mai. Mais il s'était un peu préparé. Je vais arrêter de parler de moi à la troisième personne et je vais plutôt dire « je ».
Impulser la modernisation. Que fais-je ? D'abord, nous avons, avec mon collègue directeur général de l'enseignement scolaire, tenté de rénover le dialogue de gestion avec les recteurs. Les recteurs, ce sont nos directeurs régionaux. Vous n'êtes pas familiers de ce monde pour certains d'entre vous. L'académie, c'est la région. Les grands barons du système, ce sont les recteurs qui sont nommés en conseil des ministres, comme les directeurs et le secrétaire général. Le niveau de légitimité est équivalent. Nous avons des relations quasi contractuelles sur le thème objectifs/moyens. Evidemment, la LOLF renforce encore la pertinence de ce dialogue puisque les recteurs sont à la tête de budgets opérationnels de programme qui déclinent l'action des responsables de programme dans leur circonscription d'action que sont les académies. J'en suis donc aujourd'hui à la 18e réunion bilatérale sur 30, réunions au cours desquelles nous essayons de nous mettre d'accord sur les grands axes de l'année 2007 et sur les contours de la rentrée 2007. Voilà une première manière de faire. Les recteurs viennent accompagnés de leurs directeurs départementaux qui sont leurs collaborateurs, les inspecteurs d'académie.

Deuxième manière d'impulser la modernisation – je vous illustre mon action : j'ai organisé il y a une quinzaine de jours une université d'automne à La Rochelle au cours de laquelle nous avons travaillé pendant trois jours sur le thème : LOLF et performance. J'ai réuni les trois cents dirigeants du ministère, tant de l'administration centrale que des services déconcentrés, pour essayer de réfléchir avec eux sur les conséquences concrètes de la LOLF, sur des grands sujets comme le contrôle de gestion, la gestion des ressources humaines, le dialogue de gestion précisément, non seulement avec l'administration centrale mais avec les établissements scolaires ; en ce qui concerne les recteurs, les thématiques de pilotage, LOLF et GRH, LOLF et dialogue de gestion, LOLF et pilotage… Bref, nous avons décliné ces thèmes et le parti que nous avons pris, c'est d'abord de prendre du temps, trois jours, ce qui est coûteux pour l'emploi du temps de chacun, mais c'était un choix. Un temps fort était organisé à ce moment avec présence obligatoire des recteurs pendant 24 h. Il y avait beaucoup d'intervenants extérieurs (extérieurs à l'Administration, extérieurs au ministère de l'Education nationale bien que partie prenante de l'Administration), car ce milieu est un peu endogamique, et tellement vaste qu'il peut se croire autosuffisant, ce qui est évidemment une illusion. Nous avons enrichi la réflexion et surtout développé les prises de conscience autour de ce thème de la performance.

Troisième manière d'impulser la modernisation. : à la suite de La Rochelle, un colloque sera organisé sur le thème « établissements scolaires et performance ». C'est une condition préalable nécessaire que de sensibiliser les cadres dirigeants, les recteurs, leurs collaborateurs immédiats, les cadres de l'Administration centrale. Mais tout cela n'a de sens que si l'établissement scolaire est atteint pas la vague de la performance. Le service public que nous nous efforçons de rendre se déroule dans les salles de classe, et non dans les bureaux du ministère ou du rectorat d'Aix-Marseille. Comment faire pour passer de l'infiniment grand à l'infiniment petit ? C'est un problème constant chez nous, ces deux visages de l'Education nationale : le macrosystème et l'artisan qu'est le professeur dans sa classe. Comment passer de l'un à l'autre ? Ce sera le thème de notre réflexion. Nous avons quelques outils, quelques idées sur le sujet.

L'établissement scolaire n'est pas directement dans le champ de la LOLF parce qu'il est établissement public, juridiquement autonome. Il n'est pas unité opérationnelle au sens de la LOLF. En revanche, comment pouvons-nous le tenir à l'écart de cette logique « lolfienne » dont nous sommes tous désormais les promoteurs ? Ce sera le sujet compliqué, qui sera aussi finalement le sujet « LOLF et enseignants », « LOLF et enseignement », avec tout le problème de la mesure de la performance des professeurs et des équipes de professeurs. Ce n'est pas un sujet simple. Sociologiquement, il ne l'est pas. Socialement, il ne l'est pas. Vous l'imaginez. Mais théoriquement, il ne l'est pas non plus. Nous allons essayer de tracer des voies, et avec une certaine dose de pragmatisme, de proposer aussi des plans d'action à l'issue du colloque.

Quatrième manière d'impulser la modernisation : le renouveau du contrôle de gestion. Je considère que la notion de contrôle de gestion s'est dissoute au fil des années au sein de l'Education nationale. J'ai donc demandé au chef du service de l'inspection générale des Finances, qui a accepté, de conduire avec notre inspection générale une mission d'étude et de conseil, pour faire ce que l'on appelle dans le secteur privé de la réingénierie de processus. C'est à peu près ce que nous essayons de faire à propos du contrôle de gestion : réinventer la notion et surtout la décliner dans des applications très concrètes qui me permettront de la diffuser. Je suis partisan de rapprocher la notion de contrôle de gestion de la notion de performance. Je ne sais pas si ce sujet a été traité ou le sera. Mais pour moi, les indicateurs de performance sont des points d'arrivée et non pas des points de départ. Ce sont des locomotives qui doivent tirer derrière elles des plans d'action, eux-mêmes régulés par des systèmes fins de contrôle de gestion, qu'on ne trouvera pas dans les documents budgétaires officiels, mais qui seront au fond des aides quotidiennes pour l'action des gestionnaires. Et c'est ce lien, cette dialectique de la locomotive et des wagons que je voudrais voir traiter par cette mission conjointe d'inspections générales au début de l'année 2007.

Moderniser, c'est prendre la main directement, en tant que secrétaire général, sur les audits de modernisation (dont vous avez entendu parler ce matin), conduits avec la DGME. Je suis le correspondant, avec mes équipes, de la DGME.
S'agissant de la mise en œuvre des recommandations, nous rendons compte à Matignon de l'état d'application de nos audits de modernisation. Nous avons été très ambitieux à l'Education nationale puisque nous nous sommes attaqué à des sujets comme les décharges horaires dont bénéficient les enseignants, les grilles horaires des lycées professionnels et des collèges ; des sujets qui sont vraiment au cœur des problématiques, d'où peut-être une certaine prudence dans la mise en œuvre rapide de certaines des recommandations. C'est ce dont nous devrons nous expliquer avec Matignon. Dans d'autres cas, nous sommes beaucoup plus vigoureux : vous savez que le projet de budget pour 2007 marque une étape avec des suppressions d'emplois extrêmement nombreuses, mais toutes justifiées, dans le souci d'une meilleure gestion des moyens enseignants.

Le projet Chorégie – c'est l'appellation « maison » de Chorus, qui est un grand système d'information et de gestion destiné à maîtriser toute la chaîne de la dépense de l'Etat sur un plan informatique – est un projet interministériel de grande ampleur, que nous déclinons chez nous en y ajoutant également la sécurisation des processus comptables, le thème de la qualité comptable qui vous intéresse au premier chef. C'est ce que l'on appelle le contrôle interne comptable, qui est un peu la face cachée de la LOLF, la face dont on parle le moins, dont vous êtes sans doute familiers. Pour nous, c'est un sujet de préoccupation très grand puisqu'il faut refondre tout le processus de gestion, des factures notamment.

Le projet Paye ne concerne pas seulement la chaîne de la dépense en tant qu'elle prend la forme de factures, mais aussi la chaîne de la dépense de personnels qui chez nous est un sujet considérable, avec de très grandes incohérences de systèmes d'information, notamment dans le monde universitaire, qu'il va nous falloir surmonter dans les années qui viennent. Voilà un autre visage de la modernisation.

Le secrétaire général est également un interlocuteur institutionnel. De qui ? Du Parlement, non seulement en tant que responsable du programme « soutien », au même titre que ses collègues, mais aussi au titre de sa responsabilité globale, que j'ai caractérisée tout à l'heure de modernisateur en chef. Les parlementaires ont tous

des avis, souvent très autorisés, alimentés aussi de leurs constats locaux, sur le fonctionnement de l'Education nationale, et ils aiment partager leurs constats, qui se traduisent souvent sous forme d'impatience et d'exigence de changement. Il faut que je m'en explique régulièrement avec eux. C'est extrêmement stimulant pour notre maison que d'être, grâce à la LOLF, davantage placée sous le regard de la représentation nationale. Certes les fonctionnaires étaient convoqués de temps en temps par les assemblées, mais cela n'a rien à voir avec ce qui se passe aujourd'hui, où nous sommes appelés directement à mettre en cause notre responsabilité devant les parlementaires, au point que certains d'entre nous, parmi les secrétaires généraux, finissent par trouver que l'on va un peu loin. Car il y a au-dessus de nous des ministres qui ont des responsabilités politiques et les parlementaires doivent prendre garde à ne pas confondre les niveaux de responsabilité entre les ministres et les fonctionnaires, aussi hauts placés soient-ils.

Le secrétaire général est correspondant du CIAP. Je ne ferai pas de longs développements, mais j'essaie de répondre aux sollicitations dans ce domaine, et c'est pour nous aussi un exercice extrêmement stimulant parce qu'il met en question les présupposés, les choix sous-jacents à la confection des programmes, et notamment la sélection des indicateurs. Il faut bien reconnaître que les indicateurs LOLF ont souvent été choisis dans un contexte de précipitation – j'ose le dire – et mériteraient souvent d'être revus. Le regard extérieur de collègues inspecteurs généraux venant de différents ministères, qui ont une capacité comparative que nous n'avons pas toujours, est pour nous extrêmement stimulant. Ce que j'espère simplement, c'est que le Parlement suivra ces collègues dans leurs propositions, lorsqu'ils suggéreront des aménagements dans le choix des indicateurs ou dans certaines logiques « lolfiennes ».

Correspondant de la Cour des comptes enfin pour ce fameux contrôle interne comptable. La Cour des comptes – c'est l'article 58 de la LOLF – est chargée de certifier la régularité, la sincérité, la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées. Toutes choses bien connues dans la gestion privée, mais qui est encore en développement chez nous. Il n'est pas dit que la Cour des comptes certifie immédiatement nos comptes. Elle émettra vraisemblablement pendant une ou plusieurs années un certain nombre de réserves avant d'estampiller nos comptes. La différence avec le secteur privé, c'est que ça ne nous empêchera pas de continuer à travailler. Mais la Cour des comptes nous mettra sur le chemin de l'excellence, j'en suis persuadé.

Le secrétaire général s'efforce d'évaluer la performance des cadres (il n'y a pas de mobilisation sans sanction positive ou négative à la clé) de deux façons. D'abord, un comité de rémunération, institué par le décret du 11 août 2006, vise à rémunérer au mérite les hauts fonctionnaires. Ce nouveau dispositif s'applique aux directeurs d'administration centrale et a vocation à être étendu aux chefs de service, voire aux sous-directeurs. Rémunération améliorée, mais rémunération fortement variable, soumise à l'appréciation d'un comité de rémunération composé chez nous de cinq membres : trois membres de droit, les deux directeurs de cabinet, celui du ministre Gilles de Robien et celui du ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, François Goulard, et le secrétaire général ; le chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale ; une personnalité qualifiée extérieure qui se trouve être le secrétaire général de la Défense nationale. A travers ce comité, nous allons peser directement sur la feuille de paie de nos collègues directeurs, puis des chefs de service, en fonction de lettres de mission et d'indicateurs quantifiés de résultats.
Le deuxième mode d'action concerne les décisions d'affectation, de mutation, de promotion des cadres dirigeants du ministère, lesquelles passeront désormais par mon bureau. Non que je veuille confisquer cette compétence à l'excellente directrice de l'encadrement, mais simplement je souhaite partager la décision avec elle pour peser sur ce type de choix. Mes collègues font tous la même chose, je l'avais remarqué dans l'étude préliminaire que j'avais faite. Le fait que le secrétaire général s'intéresse de près à la carrière des plus hauts fonctionnaires n'est pas sans relation avec l'impact qu'il peut avoir dans les messages qu'il passe aux cadres dirigeants. C'est un peu ficelle mais c'est très efficace.

Marc Chambault, *vice-président de l'IFACI*

Vous avez évoqué tout à l'heure la liste des audits de modernisation. Quel est le fil conducteur, quelle est la logique de sélection de ces audits ? Avez-vous une approche par les risques au ministère de l'Education nationale ?

Dominique Antoine

Concrètement, la décision en matière de choix de thèmes d'audit, ne nous appartient au mieux qu'à moitié, puisque ce sont des audits conjoints avec Bercy. Et quand je dis au mieux à moitié, en pratique, bien souvent, ils nous sont suggérés, voire fortement suggérés par Bercy. Dans quel contexte ? Dans un contexte d'économies. Il est vrai que compte tenu de l'endettement du pays, des objectifs de politique macro-économique de ce gouvernement, réformer aujourd'hui, c'est en grande partie économiser. Mais pas seulement. Pour bien économiser, il faut faire aussi de la qualité, sinon, on dégoûterait les fonctionnaires. Donc, il y a des conditions permissives pour arriver à cet objectif, mais il est certain qu'au ministère de l'Education nationale où finalement, depuis quinze ans, les moyens rapportés aux effectifs d'élèves n'ont cessé d'augmenter pour des résultats à peu près constants, pour ne pas dire stagnants, la question que cherchent à traiter les audits, c'est de savoir s'il n'y a pas ici ou là – c'est un jargon affreux que vous me permettrez d'utiliser un instant – des poches de productivité. A l'Education nationale, il y en a quelques-unes. Il n'y en a pas autant que le grand public aime à le croire. Je prends l'exemple des décharges des enseignants, qui est l'un des audits, très concret, très actuel, puisqu'il domine la préparation de la rentrée 2007. Un enseignant doit 18 heures de cours quand il est certifié, 15 heures quand il est agrégé. On peut changer les statuts, mais depuis 1950, c'est comme cela. Dans certains cas il fait moins, parce qu'on l'autorise à travailler moins en échange d'un service qui ne relève pas de l'enseignement, mais qui est utile au ministère ou à l'établissement scolaire ; par exemple, il anime l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le collège ou le lycée. Il lui faut donc une disponibilité à l'égard de ses collègues, parfois des élèves, pour animer cette action. Ou bien il a en charge l'animation de l'équipe des professeurs de physique chimie et de leurs assistants, l'entretien du matériel, le choix des produits, etc. C'est un travail supplémentaire, donc il y a une décharge. L'audit que nous avons demandé avec l'inspection des Finances a montré que le total de ces petits moyens grappillés, ce phénomène d'érosion sur les moyens atteignait 28 000 équivalents temps plein. Evidemment, vous voyez tout de suite l'exploitation scandaleuse que l'on peut faire en disant : « 28 000 types qui ne font rien, payés par le contribuable ». Il n'en est rien. Il faut regarder de beaucoup plus près. Bien sûr, l'audit a mis en évidence des poches de productivité. Il y a des textes qui méritent d'être révisés, des décharges qui étaient réglementaires mais obsolètes, que nous allons réviser. Il y avait une gestion parfois un peu laxiste de ces décharges, des décharges sans texte, accordées de manière un peu trop discrétionnaire. Certaines correspondaient à des besoins avérés, d'autres moins, et c'est le mérite des auditeurs que de nous avoir aidé à discerner dans cette masse ce qui apparaissait devoir être maintenu et ce qui apparaissait superflu. Nous nous inspirons très directement des conclusions de l'étude pour préparer la rentrée 2007, notre premier objectif étant que cette rentrée se passe dans le calme. Nous avons décidé de récupérer, grosso modo, 3 000 de ces 28 000 équivalents temps plein. Je considère que c'est une performance si nous y arrivons dans le calme parce que ces 3 000 suppressions s'ajoutent à l'effet mécanique de la démographie. Désormais en effet, nous répercutons sur les effectifs d'enseignants, mécaniquement, les effets de la diminution des effectifs d'élèves, ce qui n'était pas fait ces dernières années.

Pierre Lubek

Je voudrais faire trois remarques inspirées par votre exposé.
Première remarque, le problème général LOLF et cabinets ministériels. C'est un sujet qui se pose et qui n'a pas encore été franchement traité. Il se pose de façon différente selon les ministères, mais l'on est dans un mode de fonctionnement traditionnel français qui veut que les cabinets ministériels aient des effectifs très importants.

Et comme ces gens-là sont intelligents et veulent travailler, ils interviennent beaucoup auprès des directions des ministères. Lorsque l'on n'était pas en mode LOLF, lorsque l'on était en direction centrale, un certain *modus operandi* était de règle : le cabinet prenait des initiatives, des responsabilités, donnait des directives aux directions, etc. A partir du moment où l'on rentre dans une logique « lolfienne », qui est celle d'un responsable de programme devant réellement rendre compte de ses résultats, il faut éviter qu'il y ait des interférences trop prégnantes sur ses décisions, sur ses marges de manœuvre, lorsqu'il arrive à en dégager. Il faut trouver une autre manière de travailler. Je pense fondamentalement que la logique de la LOLF, c'est de passer à un dégonflement numérique des effectifs des cabinets ministériels et à une façon de travailler différente, c'est-à-dire de faire en sorte que les conseillers des cabinets soient au service du ministre en tant qu'homme politique qui a une politique à défendre devant le Parlement. Il y a une réflexion à conduire sur le rôle, la consistance des cabinets.

Ma deuxième remarque concerne les relations avec le Parlement. Vous avez à très juste titre souligné que même s'il y avait déjà des relations entre le Parlement et les responsables principaux de l'Administration, les choses prenaient une autre tournure. Je crois qu'on est là sur quelque chose de très fort et personnellement, en tant que président du CIAP, j'attends beaucoup du Parlement. Je pense, et je l'ai dit au début de mon exposé, que nous ne sommes pas sortis des zones de risques en ce qui concerne la mise en œuvre de la LOLF. Il ne faut pas que l'Administration soit livrée à elle-même, en raison des difficultés de toute sorte, des pesanteurs, des conflits de compétences, etc. Il faut – la Cour des comptes peut jouer ce rôle, elle le fera d'ailleurs ; le CIAP essaie de le jouer mais il est à l'intérieur de l'Administration – il faut une sorte de gardien du temple des grands principes de la LOLF, qui veille vraiment à ce que les choses se passent bien. C'est, à mon avis, de la responsabilité du Parlement. Le rapport Lambert-Migaut l'a d'ailleurs parfaitement souligné.

Ma troisième remarque concerne le lien entre la performance du programme et la performance personnelle d'un certain nombre de cadres supérieurs et dirigeants. Dans la plupart des ministères, les dirigeants des grands organismes, directeurs généraux, voire des services extérieurs, ont, en plus des objectifs de leur service, des objectifs personnels, des lettres de mission personnelles, et voient une incidence directe sur leur rémunération, leur situation, leur promotion dans la durée, résulter de l'énergie qu'ils mettent à obtenir des résultats. Cette énergie est évidemment fondamentale. C'est là un sujet extrêmement important ; on en est au début du processus, mais ce processus va s'accélérant.

Le rôle du Directeur des Affaires Financières dans le processus de suivi de la performance

Nous allons maintenant parler de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières avec Bertrand Munch, directeur au ministère de l'Intérieur.

Bertrand Munch, *Directeur de l'Evaluation de la Performance et des Affaires Financières et Immobilières, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire*

Le métier de directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières a trois composantes au regard de la LOLF. Le premier métier est celui des affaires financières, sur lequel je centrerai mon propos. Le deuxième est celui de responsable de programme par délégation de la secrétaire générale du ministère, sur un programme de pilotage de l'administration centrale du ministère. Le troisième l'immobilier. Je fais partie de ceux qui, au titre de leurs fonctions supports, qu'il s'agisse de l'immobilier, de l'informatique ou d'autres sujets, apportent des prestations à des responsables de programme. J'ai donc le privilège d'avoir une vision de l'évaluation de la performance de différents points de vue.

Si l'on part de ce qui aujourd'hui est la vie concrète des affaires financières d'un ministère, c'est-à-dire le régime LOLF depuis le 1er janvier dernier, l'évaluation de la performance ne peut se concevoir que par rapport à la réalité des **programmes**. Au ministère de l'Intérieur, nous avons la chance d'avoir un organigramme qui correspond assez bien à la définition par programme.

Chacun de ceux-ci a un type d'engagement de la dépense publique assez spécifique ; tout ce qui ressemble de près ou de loin à l'audit, tout ce qui sera évaluation de la performance, tout ce qui sera inspiré par le contrôle de gestion et le contrôle de la dépense s'articulera autour des particularités de chaque programme. Ceci pour vous indiquer que le directeur des affaires financières est au service des responsables de programme pour leur faciliter la vie sur tous ces plans d'action. Le directeur des affaires financières a aussi, comme dans toute organisation, la responsabilité de la mise en cohérence. Il est vrai qu'au fur et à mesure que l'évolution de la dépense de l'Etat se fait plus contraignante, le rôle du directeur des affaires financières est de plus en plus nécessaire pour ajuster les différentes contraintes.

Le ministère de l'Intérieur à travers les programmes de l'organisation LOLF, c'est quoi ?
Ce sont des préfectures, c'est-à-dire un milliard d'euros de dépenses. Je parle de dépenses globales, c'est-à-dire non seulement de fonctionnement et d'investissement mais aussi de masse salariale. C'est 30 000 fonctionnaires, du préfet de région aux agents qui reçoivent le public au guichet. C'est cent gestionnaires locaux qui sont les préfectures dans chacun des cent départements. Vu en termes de dépenses du ministère de l'Intérieur, ce sont en fait des organismes qui – certains m'en voudront peut-être d'employer le terme – sont, en quelque sorte des agences de services. Une préfecture, c'est entre 150 et 900 agents, qui pour assurer leurs prestations de services au grand public et auprès des élus, des entreprises, etc., ont besoin de moyens, que depuis déjà de nombreuses années, en tout cas depuis quatre ans de manière très marquée, en préfiguration de la LOLF, les préfectures obtiennent de manière globale. Elles ont un budget, masse salariale, fonctionnement – l'investissement, c'est un peu différent – qui leur permet d'assurer leurs missions, avec chaque année, une discussion, un dialogue de gestion avec l'administration centrale. Une fois qu'elles ont leur budget, leur plafond d'emplois, à elles de dépenser comme elles le souhaitent.

C'est la police nationale qui est, en termes de masse, la principale composante, qui représente huit milliards d'euros, 150 000 agents. Sept gestionnaires logistiques se partagent le territoire métropolitain en sept zones, sept secrétariats généraux pour l'administration de la police. C'est du fonctionnement et de l'investissement,

des véhicules, des fluides, des locations, des constructions, du carburant, des armes, des uniformes, des frais de déplacement, etc. Dans chacun des termes que je viens d'employer, chaque fois, il y a un prisme qui est maîtrise de la dépense, vérification que la dépense est faite de la manière la plus efficace possible.

C'est la sécurité civile, une unité beaucoup plus petite : 500 millions d'euros, 3 000 agents. Pour le citoyen, la sécurité civile, ce sont les sapeurs pompiers. Les 200 000 sapeurs pompiers sont financés par les collectivités territoriales. Vous voyez là une articulation de moyens entre une dépense de l'Etat, plus précisément du ministère de l'Intérieur, et des leviers d'action qui passent par un financement collectivités locales, avec des donneurs d'ordre et des systèmes de financement très différent. C'est une articulation autre de celle que j'évoquais pour les préfectures et la police.

C'est l'Administration centrale : un programme soutien dont, par délégation, je suis responsable. 250 millions d'euros, 3 500 agents. Là, nous sommes directement sur l'événement et sur la gestion financière dans tous ses aspects alors que pour les préfectures et la police il y a des responsables locaux.

Relations avec les collectivités locales : ce qui est géré par la direction générale des collectivités locales. Les modes de financement sont très différents. Ce sont des prélèvements sur recettes, des masses financières considérables, 40 milliards d'euros qui ne transitent pas par le budget des ministères mais sont directement prélevés sur les éléments fiscaux et redistribués aux collectivités locales. Trois milliards à l'inverse sont inscrits dans notre budget. Il s'agit pour l'essentiel d'une mécanique de subvention aux collectivités locales, très précisément définies par la loi. Concernant ces crédits d'intervention, en termes d'amélioration de la gestion, il n'est pas possible à l'autorité administrative de décider que l'on va donner plus à une collectivité au motif qu'elle gérerait mieux ou qu'elle a plus de besoins. Ce sont les mécanismes législatifs qui doivent être modifiés si l'on veut mieux répartir.

L'aménagement du territoire a la particularité d'être cogéré avec le Premier ministre. On évolue donc dans un système où le ministère de l'Intérieur n'est pas seul, ce qui a des conséquences en termes d'évaluation de la performance. Alors que dans les collectivités locales on est dans des dispositifs législatifs, ici on est dans un système de subventions type Fonds national d'aménagement du territoire ; par l'intermédiaire des préfets, vont être ciblées des opérations prioritaires sur lesquelles les crédits d'Etat sont positionnés. Bien entendu, cela pose des problématiques spécifiques d'évaluation de la performance et de prévision de trésorerie dans le contexte actuel.

Le dernier programme du ministère, c'est la vie politique, ce qui veut dire très concrètement les élections. Ce programme a une particularité. Entre 2006 où il y a peu d'élections et 2007, où il y en a quelques-unes, les dotations varient d'un facteur 10. En d'autres termes, en 2007, on mise sur 400 millions d'euros, alors que cette année, on en est à moins de 40. Bien entendu, avec des pointes de cet ordre, le travail que nous pouvons faire en termes de contrôle de gestion et d'évaluation de la performance varie énormément.

Le rôle des préfets. Il se situe moins dans le cadre du ministère de l'Intérieur que dans le cadre de l'ensemble de l'action des administrations publiques de l'Etat, avec des nuances dans lesquelles je n'entre pas aujourd'hui. Le préfet est ordonnateur secondaire de droit des crédits de l'Etat, ce qui veut dire d'abord qu'il a la décision financière pour les crédits déconcentrés ; qu'il a ensuite, pour exercer cette décision financière, à rendre un avis sur les budgets opérationnels de programme, c'est-à-dire les sous-ensembles des programmes qui ne sont pas définis dans le texte de la LOLF, mais qui sont une déclinaison de la LOLF. Il a autorité sur un certain nombre de services : direction départementale de l'équipement, direction départementale des affaires sanitaires et sociales, etc. C'est la partie pilotage financier, mise en place des crédits, définition des besoins, bien entendu en liaison avec les ministères, puisqu'on ne peut utiliser que l'argent qui est délégué. Le préfet, enfin, met en œuvre les flux de paiement. Par exemple, c'est par lui que doit se faire l'ajustement entre l'autorisation de dépenser, donc l'autorisation d'engagement, et la mise en place les crédits de paiement, pour le bon montant, au bon moment, au bon endroit. Le préfet joue deux rôles différents, même s'ils sont dans la continuité l'un de

l'autre : l'un de pilotage financier de la dépense de l'Etat, sachant que l'essentiel de la dépense de l'Etat se fait au niveau local ; l'autre d'exécution de la dépense une fois que tout est mis en place. C'est la vocation interministérielle du préfet, pour laquelle il a délégation d'autorité de l'ensemble des ministres. Et le deuxième aspect est que le préfet a autour de lui une préfecture, que cette préfecture doit fonctionner et qu'il faut mettre en place des crédits de fonctionnement et d'investissement émanant du seul ministère de l'intérieur.

Sur l'évaluation de la performance. Comme tout ministère, le ministère de l'Intérieur est maintenant dans un cadrage général qui s'articule sur les projets annuels de performance. Chaque mission a son projet annuel de performance. L'énorme différence avec l'ancien dispositif, avant la LOLF – et je crois que l'on n'a pas encore compris tout l'intérêt de la chose – est que le projet annuel de performance qui concerne la police nationale, par exemple, rassemblé dans la même mission avec la gendarmerie nationale, qui elle dépend d'un autre ministère, donne une approche tout à fait intéressante de la politique de sécurité en France, bien entendu essentiellement dans sa composante financière, mais avec un certain nombre de données. Dans ce PAP, aujourd'hui, quel est l'indicateur principal ? Ce ne sont plus seulement les 8,2 milliards de budget de la police nationale, même si c'est un élément important qui est discuté au Parlement en ce moment. C'est aussi le taux de délinquance et un certain nombre d'indicateurs de performance. Nous sommes au cœur de la question de l'évaluation de la performance. Ce qui est intéressant, mais que l'on n'a pas encore testé, parce que l'on est en première année d'exécution, c'est que dans quelques semaines, on va commencer à rédiger les rapports annuels de performance. C'est-à-dire qu'à partir du projet annuel de performance pour 2006, on retourne devant le Parlement, la Cour des comptes et un certain nombre d'autorités, relayées éventuellement par les médias, pour dire ce que l'on a fait. Autrefois – c'était il y a un an – une loi de règlement était un document comptable dont la lisibilité était accessible seulement à quelques initiés. Aujourd'hui, le rapport annuel de performance va être l'occasion d'une discussion sur des données qui sont le taux de délinquance, le taux de présence des fonctionnaires de police sur la voie publique, le délai de délivrance des différents titres d'identité ou des cartes grises aux citoyens, etc. c'est-à-dire des éléments tout à fait significatifs en termes de service public.

Les choses se compliquent dans l'articulation entre ces documents, qui sont évidemment des documents macros, et la déclinaison opérationnelle. Si l'on prend l'exemple des préfectures, je vous parlais tout à l'heure d'un dispositif de globalisation qui a précédé la LOLF et qui fait que chaque préfecture dispose de son budget. Bien entendu, le service central qui a en charge le fonctionnement des préfectures a développé des batteries d'indicateurs, un certain nombre d'éléments qui permettent de suivre l'activité des préfectures, et donc d'évaluer la performance, la qualité de prestation, et le rapport qualité/prix, dans une démarche très pragmatique. On a commencé à constituer les indicateurs, les compléter de manière plus ou moins artisanale. La méthode fonctionne, progressivement les indicateurs se constituent, les bases de références se créent et, la fiabilisation progressant, on a commencé à travailler sur objectifs. Je sais que normalement, en contrôle de gestion, on fixe les objectifs et ensuite, on définit les indicateurs. Sur tout ce qui est service au public, délais d'attente, délais de délivrance des titres…on a commencé par compter, ce qu'on ne savait pas forcément très bien faire, ensuite on a pu mettre des objectifs. L'avantage pour les préfectures, c'est que les cent préfectures font des métiers, certes pas complètement homogènes, mais quand même proches les uns des autres. Nous avons réparti ces préfectures en cinq strates. Une préfecture d'Ile-de-France, dont la population compte plus d'un million d'habitants, n'a pas les mêmes objectifs, les mêmes problématiques et les mêmes délais qu'une préfecture plus rurale de 150 ou 200 000 habitants. Mais on arrive à faire de l'évaluation de la performance qui est reconnectée avec le niveau national, le niveau macro, le niveau politique, qui est celui du premier item, le projet annuel de performance.

La mise sous contrainte de la dépense de l'Etat n'est pas une nouveauté, mais elle prend des proportions qui sont nouvelles. Elle implique une démarche de recherche d'économies structurelles qui suppose un aller-retour assez complexe (qui peut être rendu plus efficace), avec le ministère des Finances et avec le cabinet du Premier ministre : quelles économies structurelles peut faire le ministère de l'Intérieur pour l'année à venir ? Démarche dans laquelle le directeur des affaires financières a évidemment un rôle à jouer, puisqu'il fait la synthèse et essaie de proposer les solutions les plus convaincantes. Mais si le débat reste entre administrations

centrales, la réalité sur le terrain est peu tangible, et se traduit tout simplement ainsi : « si vous faites des économies structurelles, vous avez besoin de moins d'argent, donc je diminue votre budget et débrouillez-vous ». On devrait aller vers une logique où les économies sont proposées par le terrain et correspondent vraiment à des gains de productivité.

Je voudrais attirer votre attention sur trois points.
Premier point. L'évaluation de la performance aujourd'hui, c'est d'abord les ressources humaines et le pilotage de la masse salariale. C'est un concept nouveau dans la LOLF, et sur un budget du ministère de 14 milliards, c'est 8 milliards. Nous sommes une entreprise de main-d'œuvre avant toute chose. Avant la LOLF, vous savez que nous gérions en emplois budgétaires : Il y avait tant d'attachés de préfecture, de cadre A de préfecture, et l'on pourvoyait les emplois. L'aspect financier était déduit, mais personne ne s'y intéressait vraiment. Depuis la LOLF, nous gérons des plafonds d'emploi et de masse salariale. Chaque préfecture les gère. C'est évidemment le plafond le plus bas qui conditionne la contrainte. Si la préfecture a requalifié ses emplois, ce qu'elle a la liberté de faire, elle va avoir un problème de masse salariale. Si elle veut plus d'emplois relativement peu qualifiés, par exemple parce qu'elle a besoin de personnels pour traiter les files d'attente du public, elle aura un coût par emploi plus faible, mais évidemment, elle aura un problème de plafond d'emplois.

Nous sommes encore confrontés à des problèmes mécaniques de calcul de la masse salariale. Théoriquement, il n'y a rien de plus simple. Le problème est d'abord dans la disparité des tailles. Les préfectures, c'est 30 000 agents. La police, 150 000. A l'inverse, le corps préfectoral, c'est 1000 personnes. Or les outils, y compris informatiques, qui permettent de faire des calculs de masse salariale sur des effectifs de 150 000 ne sont pas forcément transposables sur des effectifs très petits. Les lois de grands nombres ne sont pas transposables. Nous avons donc besoin d'une ingénierie que l'on développe collectivement, dans la communauté interministérielle, avec Bercy. Il n'y a pas d'évaluation de la performance sans système d'information. Se pose aussi le problème des évolutions automatiques. Avant de faire de la masse salariale un outil de gestion et un outil d'optimisation de la ressource, il faut d'abord connaître tous ses paramètres. L'évolution du point d'indice est un des facteurs d'évolution automatique de la rémunération des fonctionnaires. Mais vous savez rarement d'avance à quoi vont aboutir les négociations entre ministère de la Fonction publique et syndicats. Vous risquez donc d'avoir des surprises dans vos prévisions budgétaires, et des perturbations dans vos évolutions tendancielles. Vous êtes obligé d'émettre d'autres hypothèses. Ainsi quand un fonctionnaire vieillit, il est plus payé, ce que l'on appelle le GVT, glissement vieillesse technicité, sur lequel on en est aux balbutiements ; en théorie, c'est quelque chose d'assez facile à calculer, puisque l'on dispose de toutes les données individuelles, selon les corps, les grades, etc. Il est attribué à telle catégorie de personnels tant de points d'indice tous les deux ans. Malheureusement on est encore un peu dans les limbes pour en faire un outil de pilotage.

Deuxième point, les systèmes d'information. En termes de systèmes d'information financiers, aujourd'hui, l'on dispose de deux outils informatiques, l'un sur la dépense centrale, l'autre sur la dépense locale, qui nous permettent de travailler sur l'exécution de la dépense. Les contrôleurs de gestion, que nous essayons de recruter dans le secteur privé, que l'on fait venir chez nous pour essayer de transfuser progressivement un peu de savoir-faire, évoquent souvent la difficulté à trouver les données. Un contrôleur de gestion qui n'a pas de données organisées ne peut pas faire de contrôle de gestion. Ce que nous recherchons aujourd'hui, ce sont des personnes capables de rechercher les données, de les extraire, de les organiser, de les structurer, de les introduire dans des systèmes qui sont en partie en construction, de façon à pouvoir croiser les données physiques et les données financières.
Autre limite sur les systèmes d'information : on est passé en LOLF au 1er janvier 2006. On le savait depuis cinq ans mais, pour des raisons diverses, les systèmes d'information ont été simplement adaptés et pas vraiment refondus. Les difficultés sont dues à l'introduction des notions nouvelles, par exemple les autorisations d'engagement. Même si l'on se rapproche de la comptabilité privée, on est dans un dispositif où l'on gère en autorisation d'engagement puis en crédits de paiement. Autre difficulté : la prise en compte des principes de comptabilité privée puisque aujourd'hui nous devons fabriquer un bilan. Notre particularité est que nous sommes une entreprise de 180 000 agents et de 14 milliards de budget qui ne dispose pas de système capable

de produire la comptabilité au quotidien, dans un dispositif de bilan. Nous le faisons « manuellement » avec les risques d'erreurs que cela comporte.

Troisième point. L'évaluation de la performance par la recherche d'économies. On peut rechercher des économies au moins sous trois angles. Premièrement, l'optimisation des grands projets : un de nos grands projets est la protection de l'identité, c'est-à-dire les passeports et les cartes nationales d'identité. On passe à des générations de documents électroniques intégrant des puces. C'est un travail d'ensemblier pour lequel, bien entendu, on recherche la meilleure solution technique, les meilleurs vecteurs et meilleurs services qui peuvent distribuer ce genre de cartes, les meilleurs partenaires, les meilleurs modes de financement parce que l'on n'est plus, aujourd'hui, dans des modes de financement purement budgétaires ; l'on commence à parler en logique de partenariats public/privé, en tout cas de questions financières et non plus seulement budgétaires. Tout cela génère évidemment un certain nombre de questions et c'est autant de matière pour l'évaluation de la performance et la recherche d'économies.
Deuxièmement, des opérations transversales sur lesquelles Monsieur Copé notamment donne une impulsion forte. C'est typiquement la politique achat. Aujourd'hui, ça peut sembler simple et de bon goût, mais ce n'est pas si simple que ça à concrétiser. Les gendarmes et les policiers ont le même pistolet, ce qui permet de massifier les achats et donc d'obtenir un prix rapporté à l'unité plus favorable qu'auparavant. Auparavant, il y avait des pistolets pour la gendarmerie et des pistolets pour la police ; et au sein de la police, il y avait vingt-cinq ou trente types d'armes. Vous imaginez le travail nécessaire pour convaincre l'utilisateur qu'il peut changer d'outil, avoir le même que son collègue qui fait un métier un peu différent, et qu'il pourra travailler tout aussi bien. Je dis cela sur un mode un peu décalé, mais c'est un travail fondamental, que l'on retrouve, je pense, dans beaucoup d'organisations.
Troisièmement, la mise sous contrainte financière, avec comme exemple : l'indemnisation des refus d'expulsions locatives. Lorsqu'un juge décide le recours à la force publique, le concours de la police nationale pour expulser quelqu'un d'un logement, si l'Etat ne donne pas suite, l'Etat doit indemniser le propriétaire. Avant la LOLF, ce type de question financière était réglé sur ce qu'on appelait des crédits évaluatifs : on mettait une somme en loi de finance initiale et, s'il manquait de l'argent, on en rajoutait à la fin. C'est un peu, toutes choses égales par ailleurs, la question des frais de justice du côté du ministère de la Justice, dont on en parle beaucoup dans la presse. Là aussi, des décisions de magistrats, qui échappent à une notion de rationalité financière et d'opportunité, génèrent de la dépense. Cette dépense est par définition évaluative. Or, avec la LOLF, il n'y a plus de dépenses évaluatives. II y a un budget, fixé pour tous les types de dépenses dès le début de l'année. Si l'on veut y revenir, il faut aller chercher l'argent qui manque sur d'autres lignes. Il y a la LOLF et il y a la contrainte financière, les deux se croisent. Ce sont des démarches intéressantes parce que l'on s'est aperçu que sur quelque chose dont on considérait que c'était une dépense sur laquelle il n'y avait pas de prise, on peut trouver un certain nombre de dispositifs sur lesquels on a des prises.

Comment est organisée l'évaluation de la performance au ministère de l'intérieur ?
La direction des affaires financières est placée sous l'autorité de la secrétaire générale du ministère. Tout ce que je viens de dire se met en oeuvre dans un dialogue entre ma direction et avec les responsables de programme, qui eux-mêmes sont des pôles de compétence, des pôles d'autorité aussi et surtout. Bien entendu, ce sont les gestionnaires des budgets opérationnels de programme, notamment sur l'ensemble du territoire, qui font la réalité de l'allocation de la ressource et la qualité de la dépense ; il s'agit donc d'avoir une chaîne qui fonctionne bien. La direction a un rôle d'interface pour discuter de tout cela (bien entendu sous l'autorité du ministre et de son cabinet), avec le ministère des Finances et la Cour des comptes et le soumettre au débat parlementaire.
Je vous le disais : j'ai le privilège de faire non seulement ce métier mais quelques autres. L'on retrouve, à travers la fonction des affaires financières qui correspond à une sous-direction, des éléments de préparation budgétaire, d'exécution du budget et de système d'information financier.
Egalement, en tant que responsable de programme délégué sur le programme d'administration centrale, la direction a l'expérience concrète au quotidien de la gestion d'un programme soutien, ce qui permet d'éviter de dériver trop facilement dans la théorie et de donner des leçons de chose aux gestionnaires. La sous-direction

qui gère ce programme d'administration générale a aussi un rôle de coordination de la politique achat, et comme je vous le disais tout à l'heure, la politique achat est un élément important d'optimisation de la dépense. Enfin cette même sous-direction a une fonction d'animation du réseau de contrôleurs de gestion. Je dis bien d'animation puisque les contrôleurs de gestion sont d'abord implantés dans les différents programmes.
Je suis enfin prestataire immobilier pour plusieurs programmes, le programme police, le programme préfectures, le programme administration centrale. Je suis donc assez bien placé pour savoir comment se déroule la vie quotidienne d'un prestataire de service ; comment je dois présenter un projet de budget pour avoir une chance d'être entendu du responsable de programme ; comment je dois rendre compte de ma gestion en cours d'année, et comment en cette fin d'année, je dois optimiser le bouclage d'une gestion qui n'a pas été simple, parce que la tuyauterie, cette année, a été un peu encrassée. Il n'y a pas si longtemps, en 2005, les affaires immobilières étaient une unité financière avec sa propre logique. Police, préfectures, administration centrale, ces distinctions étaient indifférentes : on gérait l'immobilier, on faisait les arbitrages financiers à l'intérieur de l'immobilier. Aujourd'hui, ce n'est plus cette logique-là qui prévaut, aussi bien en arbitrages financiers qu'en évaluation de la performance. Il y a un ensemble police. L'immobilier police se compare à l'armement police, aux véhicules police, aux loyers police, et tout doit trouver sa vie dans une unité qui est le fonctionnement et l'investissement de la police nationale. Même chose pour les préfectures. On constate donc, dans nos métiers, une évolution significative au quotidien.

Pierre Lubek

Je pense que l'on est complètement d'accord sur le fond. Je ferai juste une remarque de sémantique. Le terme « objectif » peut avoir plusieurs sens. Quand on met en œuvre la LOLF, on décrit des stratégies. Ces stratégies s'illustrent par un certain nombre d'objectifs prioritaires, que l'on appelle stratégiques. Ce sont eux qui sont décrits dans les programmes d'actions prioritaires et dans les RAP, pour rappel. Les indicateurs servent à illustrer ces objectifs. Il ne faut jamais perdre de vue qu'ils n'en sont qu'une traduction et une illustration forcément un peu pauvres. On ne peut pas considérer qu'un indicateur fait le tour de la question. D'abord, il faut interpréter le chiffre, et même avec son interprétation ce n'est jamais qu'une facette du problème qui était à traiter ; c'est nécessairement réducteur. L'objectif peut être une expression plus complète de la politique.
Et il y a ce que je préfère appeler « cible », qui est l'objectif chiffré de l'indicateur. C'est-à-dire que l'indicateur a une certaine valeur de référence, une valeur chiffrée, et on lui donne une cible pour l'exercice suivant. Cette cible peut être déclinée d'une façon différente selon les situations particulières, même pour une problématique identique et un même objectif général stratégique, on peut avoir des niveaux d'atteinte de l'objectif très discriminés.
Je voulais simplement caler ce point de vocabulaire.

Je vais maintenant passer la parole à Emmanuel Millard, chef de la mission ministérielle contrôle de gestion à la DAF du ministère des Affaires étrangères.

Emmanuel Millard, *Chef de la mission ministérielle Contrôle de gestion à la DAF du ministère des Affaires étrangères*

Pour rebondir sur ce que disait Bertrand Munch tout à l'heure, je vais vous faire une présentation un peu plus pratique sur la mise en œuvre de la performance au sein du ministère des Affaires étrangères.

D'abord quelques éléments du contexte. Le Quai d'Orsay aujourd'hui, c'est cinq programmes, deux missions : une mission ministérielle et une mission interministérielle.

Un autre élément contextuel important, c'est que les fonctions soutien, au sens de la LOLF, essentiellement les directions et services de la DAG (direction générale de l'Administration), sont logées au sein du programme

politique, le programme 105, qui représente à peu près 45 % de l'ensemble du budget du ministère. Les programmes, anciennement du ministère de la Coopération, DGCID, représentent à peu près 50 % du budget global. Le reste est le budget consulaire, le programme 151 : Français à l'étranger, étrangers en France. Le programme audiovisuel qui représente un peu moins de 300 millions, fait partie des services du Premier ministre.
Certains ministères ont un programme qui est un programme soutien, support. Ce n'est pas le cas au Quai d'Orsay.

Le Quai d'Orsay a voulu, dès le départ, s'inscrire pleinement dans la LOLF et pour ce faire, il a conféré un poids très important aux responsables de programme et aux programmes, ce qui n'est pas forcément le cas dans tous les ministères. Au sein du ministère des Affaires étrangères, les responsables de programme sont des personnes largement associées qui jouent bien leur rôle sur les questions de performance. Se pose également la question de la transversalité des fonctions soutien. Il est clair que la DAF qu'on a connue en mode 59 n'est pas la DAF sous un format LOLF, ces missions ne sont plus les mêmes, les métiers ne sont plus les mêmes. On verra que le rôle du DAF est davantage axé sur les aspects normatifs et organisationnels ; beaucoup moins sur les aspects métier et activité stricto sensu. Il y a, à cet égard, un vrai changement.

La performance, au sens de la LOLF – on ne le dit pas souvent mais il faut le rappeler – comme l'a dit Pierre Lubek, c'est bien sûr les PAP et les RAP, mais c'est également la déclinaison opérationnelle, le contrôle de gestion.

Le Quai d'Orsay a été la première administration centrale à négocier et signer avec Bercy un contrat de modernisation. Précédemment la DGI, service du MINEFI, avait effectivement contractualisé. Nous avons fait cet exercice en avril 2006 (c'est un contrat triennal 2006-2008), qui nous permet en quelque sorte de « sanctuariser » un certain nombre de dépenses, à condition de s'engager sur des axes de réformes de gestion et de réformes structurelles. C'est un point vraiment très important qui, d'ailleurs, a été pris en compte dans la négociation budgétaire.

Quelques éléments d'organisation. La performance, comme je vous le disais, ce n'est plus la DGA, ce n'est plus la DAF, c'est l'ensemble des programmes. C'est très important, et si on ne joue pas notre rôle, on est rappelé à l'ordre. Comment est-on structuré ? Jusqu'à présent, la mission ministérielle contrôle de gestion était rattachée directement au DGA, le directeur général de l'Administration qui, chez nous, est également secrétaire général adjoint. Depuis les décrets de réforme 2006, la cellule ministérielle s'est transformée en mission ministérielle. Elle est rattachée au DAF pour des raisons pratiques, qui sont assez évidentes, et cette mission ministérielle est composée d'une cellule ministérielle qui est rattachée directement au DAF, et deux cellules opérationnelles qui sont placées au sein d'un programme. On a un programme politique (programme DGP, programmes DGCID, programme DFAE). Ces cellules sont rattachées hiérarchiquement aux responsables de programme, et me sont rattachées fonctionnellement, sur les aspects normatifs, méthodologiques, conduite de projet, consolidation des données, etc. Cette organisation permet une approche matricielle, et non pas uniquement pilotée par la DGA.

Au sein de cette mission ministérielle, on a constitué des pôles de compétence. Encore une fois, le contrôle de gestion au sein du Quai d'Orsay, c'est bien sûr toute cette démarche de performance qui est centrale, mais c'est aussi l'analyse des coûts ; d'où un rattachement logique de cette mission ministérielle à la DAF. Cela dit, il faut être prudent quand on parle de performance. La performance, ce n'est pas qu'une démarche budgétaire, loin de là. C'est aussi une démarche basée à la fois sur des indicateurs de qualité, d'efficacité de la gestion, de contexte d'activité. Si l'on regarde ce qui se passe dans les autres ministères, on ne trouve aucune structure organique qui soit la même pour le contrôle de gestion. Il y a des cellules contrôle de gestion rattachées à une sous-direction. Il y a des cellules placées directement auprès du secrétariat général, c'est le cas au ministère de l'Education nationale. Certains contrôles de gestion sont constitués en direction ou en sous-direction. A ce stade, il y a un réel problème d'organisation, de légitimité du contrôle de gestion. Je pense qu'il va falloir évoluer vers une certaine normalité.

Finalement, pour pallier cette problématique, on a voulu que cette approche soit totalement transversale, d'où une association à la fois DGA et programme : très forte association qui fonctionne plutôt bien, avec ces cellules programmes qui sont véritablement au cœur des programmes et qui ont des relais, des correspondants contrôle gestion pouvant être soit des directeurs, soit des directeurs adjoints, soit des chefs de bureau, soit des sous-directeurs. Tout cela dépend de la culture du programme. Entre le programme 105 qui est un programme très politique et un programme consulaire, le niveau de nos correspondants n'est pas le même, pour des raisons évidentes. Comme je le disais, au sein de la cellule ministérielle, il y a des pôles de compétence : pôle analyse des coûts, où l'on a recruté dans le secteur privé des experts comptables, ou des personnes qui ont une approche professionnelle en termes d'analyse des coûts, pour lancer la démarche. Connaissant les principes comptables du secteur privé et les principes comptables du secteur public, je trouve que dans le secteur public, c'est très compliqué. On superpose trois types de comptabilités, voire plus ; aujourd'hui on est en régime LOLF, avec une comptabilité budgétaire, une comptabilité comptable, une comptabilité analytique, et une comptabilité d'engagements.

Un pôle réseau. Comme vous le savez, le Quai d'Orsay a un réseau important et très étendu. Toutes ces entités doivent être consolidées dans notre démarche de performance. C'est une problématique que nous sommes les seuls à rencontrer.

Comme je vous le disais, la performance, chez nous, c'est bien sûr les indicateurs, démarche macro et démarche micro ; c'est également l'analyse des coûts. Ces indicateurs, à l'échelon de l'Administration centrale (que l'on appelle les indicateurs de gestion ou les indicateurs opérationnels au sens de la LOLF), on les retrouve dans les services centraux et dans nos postes à l'étranger. Sur l'Administration centrale, depuis janvier 2006, tous les services sont effectivement en capacité de restitution d'un certain nombre d'indicateurs ; et sur le réseau, on est en train d'expérimenter auprès d'une trentaine de postes cette démarche de contrôle de gestion. Nous avons des indicateurs du contrat de modernisation, qui sont à la fois des indicateurs de performance et des indicateurs de contrôle de gestion.

Au total, pour chaque programme, cela représente environ dix indicateurs de performance. Nous sommes en conformité avec ce que nous demandait la direction du budget, la direction de la modernisation de l'Etat, etc. On revient de très loin : quand la démarche a été lancée en 2003, le panel comprenait de deux cents à deux cent cinquante indicateurs. On a dû procéder à un tri sélectif rigoureux.

Pour les services de l'Administration centrale, ce sont à peu près cinquante indicateurs de gestion par programme. A mon sens, c'est beaucoup trop, et il va falloir limiter ce nombre. Cinquante indicateurs représentent à peu près de deux à quatre indicateurs par service, ce qui n'est pas exagéré. Sur les postes à l'étranger, il y a de quinze à vingt indicateurs qui sont des indicateurs génériques, les mêmes pour l'ensemble des postes.

On a voulu éviter de démultiplier cette démarche indicateurs. La démarche de performance, en tant que telle, est intéressante, mais dans la plupart des postes à l'étranger (mis à part les gros postes évidemment), il y a généralement peu de personnes et ce sont toujours les mêmes qui suivent ces indicateurs et qui les consolident. Nos indicateurs, performance et contrôle de gestion, couvrent à la fois les programmes, les actions, les BOP, les services et les activités, que ce soit sur l'Administration centrale ou sur le réseau.

Une typologie des postes est en cours d'élaboration. Sur le modèle de la DNO (directive nationale d'orientation) des préfectures, le Quai d'Orsay a mis en place une DNO des ambassades, qui nous a permis de « classifier » les ambassades par une approche géographique des postes : pays émergents, zone euro, etc., ce qui nous permet ensuite, dans le cadre du contrôle de gestion de la performance, de faire des analyses comparatives. Aujourd'hui, on est capable de dire ce que nous coûte un visa à Londres, à Barcelone, etc. Mais l'analyse des chiffres ne suffit pas. Il faut par ailleurs procéder à une analyse plus fine. Nous pouvons faire ce genre d'analyse pour l'ensemble des indicateurs, avec un rattachement DNO, un rattachement par rapport à la zone géographique : un poste d'une même zone géographique n'est pas forcément dans la même catégorie DNO.

Sur l'analyse des coûts, je ne vais pas m'attarder. C'est nouveau et complexe. Comme le disait mon prédécesseur, nous n'avons pas, pour l'instant, les outils qui permettent d'avoir une approche dynamique et réactive.
Il y a deux niveaux. Le niveau ministériel (les PAP et les RAP). C'est la mission ministérielle contrôle de gestion qui pilote la partie performance et qui pilote la partie CAC (comptabilité d'analyse des coûts). On est également largement associé sur la partie JPE (justification au premier euro), ce qui permet de boucler cette boucle.
Le niveau Administration centrale et réseau des postes à l'étranger. Nous avons un peu d'avance par rapport à certains ministères, dans la déconcentration d'analyse des coûts. Comme je vous le disais, sur 2006, on a reconstitué en dépense comptable, et c'est une nouveauté, ce que nous coûtait réellement l'ensemble des postes à l'étranger. On est capable de dire ce que nous a coûté un poste, à la fois en tenant compte des dépenses payées par l'Administration centrale pour le compte des postes, et des dépenses payées par les postes sur leurs propres crédits. C'est une approche tout à fait nouvelle. Ce qui nous manque aujourd'hui, c'est d'arriver à « transversaliser » et identifier les fonctions soutiens dans le poste et les fonctions soutiens de l'Administration centrale pour le compte des postes. C'est un travail beaucoup plus complexe. Autre point : nous sommes les « producteurs » des indicateurs de nature budgétaire et comptable, à partir d'informations communiquées par la DB sur la façon de construire ces indicateurs. Il est clair qu'un indicateur budgétaire et comptable dans le PAP ne sera pas construit de la même façon dans le RAP, dans la mesure où l'on raisonne en dépenses comptables. Ce sont des questions très importantes qu'il faut se poser.

Un des aspects du contrôle de gestion, c'est le dialogue, la communication, la participation de l'ensemble des agents et des acteurs dans ce domaine. Une charte de gestion DGA-programme a été élaborée, qui comprend trois grands volets : un volet sur la LFI ; un volet sur les règles de gestion spécifiques au Quai d'Orsay ; un volet sur la mesure de la performance.

Je vous ai dit tout à l'heure que le contrôle de gestion et la performance, ce n'était pas que du budgétaire, mais je pense que si l'on ne corrèle pas ces démarches de performance avec la démarche budgétaire, on commet une erreur. Cette année, avec la DB, cette corrélation est apparue un peu plus visible, entre notre programmation et l'analyse de nos indicateurs, et comme disait Pierre Lubek, de nos valeurs cibles. Aujourd'hui, dans le cadre du comité de gestion que l'on a mis en place en Administration centrale et dans le réseau, on travaille de plus en plus dans le rapprochement de la performance au sens des indicateurs, avec le dimensionnement, la programmation budgétaire.

Le rôle du DAF, quel est-il ? Il y a une évolution de la DAF, comme de l'ensemble des fonctions supports. C'est peut-être la DRH qui s'en est sortie le mieux parce qu'elle reste verticale et transversale. La DAF reste et doit rester l'interlocuteur interne privilégié, et l'interlocuteur externe, sur toutes ces questions de performance. Le rôle de la DAF est également d'animer et de coordonner tous ces travaux de performance, la DB et la DGME étant nos interlocuteurs sur ces domaines. La DAF est garante de tout ce qui concerne la cohérence méthodologique et normative : il est important de pouvoir retracer des données lisibles globalement. Elle a un rôle de consolidation, de conseil et d'analyse des travaux réalisés au niveau ministériel. Elle assure le lien entre la démarche de performance (indicateurs des PAP et indicateurs de gestion des BOP) et la programmation de l'exécution budgétaire. 2007 va être l'année de lancement réel de cette démarche-là. La DAF, tout comme la DRH, l'Informatique ou le service immobilier chez nous, la logistique diplomatique, a un rôle central dans l'animation et le suivi du dialogue de gestion budgétaire. Voilà finalement des rôles qui ont largement évolué par rapport à ce que l'on a pu connaître précédemment. Attention quand même à respecter certaines règles : il faut que le DAF veille à conserver un rôle transversal et supra-programme. La DAF doit être capable d'expliciter et de défendre ses positions. Elle a aussi un rôle d'arbitre. Enfin la DAF doit veiller à améliorer ses processus internes et externes, avec les interlocuteurs du ministère des Finances, pour renforcer l'efficacité de ses travaux sur la performance ; à accompagner la conduite au changement et l'acculturation à la démarche de performance, ce qui implique un travail de sensibilisation et de communication.

Voilà ce que je voulais vous dire sur le rôle de la DAF, sur la démarche de performance. Bien des actions ont été menées depuis un certain nombre d'années. Il reste encore beaucoup à faire.

Jacques Renard, *Consultant*

Monsieur Millard, j'ai beaucoup apprécié votre exposé et tout ce qu'il peut recéler d'efforts en matière de changement culturel. Mais je me demande toutefois s'il n'y a pas eu quelque part une petite omission. Vous nous indiquez dans la démarche : la mesure de la performance s'articule autour de deux axes principaux : 1, les indicateurs, 2, l'analyse des coûts. Or, les indicateurs ne servent et ne doivent servir qu'à mesurer la réalisation et l'avancement des objectifs. Donc, il ne saurait y avoir d'indicateurs sans objectifs, objectifs d'activité-indicateurs d'activité, objectifs de qualité-indicateurs de qualité, etc. Est-ce que ce ne sont pas en fait trois axes principaux : 1, les objectifs, 2, les indicateurs et 3, l'analyse des coûts ?

Emmanuel Millard

Je vais essayer de vous répondre sous un angle un peu différent. L'approche que nous avons adoptée est qualifiée de *bottom up*. Nous avons associé dès le départ l'ensemble des bureaux, des sous-directions, des directions, et nous avons ensuite procédé à la définition d'indicateurs. Aujourd'hui, on se rend compte, et vous avez raison de le souligner, que la principale difficulté était leur susceptibilité, notamment sur le terme de valeur-cible. C'est pour cela que notre démarche est de sensibiliser, voire de forcer un peu l'ensemble des services et des directions à adopter ces notions de valeur-cible d'objectif. Ce n'est pas gagné : des responsables de programme sur le PAP 2006 ont refusé de définir des valeurs-cibles. Sur 2007, c'est un peu différent parce qu'il y a eu un décret du conseil d'Etat disant que, si un indicateur n'était pas renseigné, il ne figurait pas dans le PAP. On a tous fait des efforts pour renseigner des valeurs-cibles, mais parfois, on a changé d'indicateur. Oui, c'est un vrai problème, et la démarche de performance et d'acculturation ne se passe pas toujours très bien ni très facilement.

Pierre Lubek

Je me permets de reprendre la parole parce que je crois qu'il y a la même ambiguïté que tout à l'heure. C'est pour cela qu'après l'exposé de Bertrand Munch, j'avais fait cette mise au point de vocabulaire.
Dans le langage LOLF, ce que l'on appelle « objectif » vient en amont des « indicateurs », pour être clair ; et ce que l'on appelle « cible » vient en aval : c'est un niveau à atteindre, la qualification de la performance à réaliser, telle que l'indicateur peut la mesurer, tel qu'il est apte à la mesurer. Je pense que la question se rapportait plutôt aux objectifs amont. Evidemment, on est tous d'accord avec vous. Il n'y a aucun indicateur qui ne soit pas là pour éclairer et pour traduire un objectif. Aucun indicateur n'est en apesanteur. Cela paraît évident, mais c'est vrai qu'historiquement, beaucoup de services ont commencé à démarrer par ce qu'ils avaient déjà qui était un certain nombre d'indicateurs de mesures, souvent d'activités. Un certain nombre de ministères ou de programmes ont commencé de cette façon empirique, avec une insuffisance de réflexion en amont sur les objectifs, et je dirais, en amont des objectifs, parce qu'il faut encore remonter d'un cran pour être exact, sur la stratégie. Dans le rapport d'activité du CIAP de l'année 2005, il y a un petit couplet où l'on explique qu'un certain nombre de ministères n'ont pas poussé suffisamment loin leur réflexion stratégique pour définir quels étaient réellement leurs objectifs, et ensuite les indicateurs devant en découler. On est tous d'accord. Je le redis comme je l'ai dit ce matin, lorsque l'on conduit un audit du CIAP, on analyse d'abord la démarche stratégique : quelle est la stratégie de cette politique publique ? Comment est-elle explicitée par un certain nombre d'objectifs qui doivent être prioritaires, parce que l'on ne peut pas en retenir cinquante, même si une stratégie est toujours faite d'éléments relativement complexes ? Ensuite, comment tout cela s'illustre-t-il en quelque sorte dans les indicateurs ? On a bien ce chaînage-là. Si l'on veut descendre vers l'aval, il y a encore d'autres choses

comme l'analyse des coûts dont on a parlé, et la JPE (justification au premier euro) qui revient à expliciter dans le PAP, le projet de performance, ce que l'on va faire avec l'argent, à quoi il est destiné, c'est-à-dire le nombre d'emplois, les types d'emplois, les recrutements, les types d'investissement. Expliciter l'utilisation des crédits budgétaires est apporter un autre éclairage également en lien avec la performance, d'une façon un peu plus subtile, pas immédiate comme le sont les objectifs et les indicateurs, mais par le biais des moyens pour atteindre un certain niveau de performance.

Alain Turc, *Contrôleur général, MINEFI/CGEFi*

Deux questions sur le nombre d'indicateurs.
Vous avez souligné que dix indicateurs de performance en moyenne par programme, c'est beaucoup. Je ne connais pas les programmes du MAE, mais c'est probablement vrai. Est-ce que ceci ne tient pas au fait qu'il y a peut-être, parmi ces dix indicateurs en moyenne, une part d'indicateurs vraiment stratégiques, et d'autres qui sont seulement des indicateurs de gestion courante utiles quotidiennement pour les services, mais qui ne le sont pas forcément au niveau du PAP ? Ma deuxième question : vous indiquez pour l'ensemble du Ministère des affaires étrangères cinquante indicateurs de gestion. Est-ce que ceux-ci ont été définis ou redéfinis en fonction des programmes ? Ou s'agit-il d'indicateurs de gestion préexistants ?

Emmanuel Millard

Sur la première question, encore une fois, la qualité des indicateurs diffère d'un programme à l'autre. Il est clair que les indicateurs du programme politique sont tout sauf des indicateurs d'efficience au sens budgétaire. Nous avons eu un débat avec le ministère des Finances à ce sujet parce que l'on a essayé de leur faire comprendre que ces activités politiques étaient difficilement mesurables à partir d'indicateurs strictement budgétaires. On en a quelques-uns, qui sont des indicateurs plutôt macros, donc peut-être plus de niveau stratégique. Mais les indicateurs de performance de niveau politique sont effectivement des indicateurs vraiment stratégiques. Toujours dans ce registre de la performance, sur notre programme consulaire (des activités normées : délivrance de visas, de passeports, de cartes nationales d'identité, d'actes notariés à l'étranger), on dispose d'indicateurs que l'on peut qualifier d'indicateurs de contrôle de gestion : c'est le coût d'un visa, le délai de délivrance d'un visa ou d'un passeport, le nombre de recours auprès de l'OFPRA (Office français des rapatriés). Nos indicateurs sont très micros, très opérationnels.
Sur les indicateurs de l'Administration centrale, vous avez raison. Certains des indicateurs de performance sont des indicateurs de contrôle de gestion, dans une proportion d'environ 50%, et ce pour des raisons pratiques : encore une fois, on l'a évoqué tout à l'heure, construire des indicateurs ne se fait pas comme ça. Il y a des systèmes à mettre en place, des systèmes de remontée de données, etc. On a réussi finalement à placer le maximum d'indicateurs de contrôle de gestion dans nos indicateurs de niveau stratégique.
Sur les indicateurs de l'Administration centrale, aujourd'hui, on a une cinquantaine d'indicateurs pour l'ensemble du programme. Tous ces indicateurs ont effectivement été largement débattus, réfléchis, présentés à notre direction collégiale, notre instance suprême au Quai d'Orsay, qui regroupe le cabinet, le secrétaire général, l'inspection générale, le directeur de l'Administration et les responsables de programme. Les maquettes centrale et réseau ont été validées systématiquement, à trois reprises d'ailleurs, par ces instances. Aujourd'hui on s'oriente, dans les deux ans qui viennent, vers une notion de carte stratégique. Très concrètement, sur les cinquante indicateurs, nous avons donné pour instruction à nos responsables de programme d'en sélectionner une quinzaine. Il y a un engagement personnel de la direction de programme de suivre en priorité ces quinze indicateurs. Progressivement, on va resserrer le nombre d'indicateurs pour rendre à la fois l'analyse et la réactivité beaucoup plus efficaces, plus efficientes, et les rapprocher des objectifs de la stratégie, qui n'émergent pas toujours naturellement.

Les systèmes d'audit de la performance : comment optimiser et coordonner les actions des différents acteurs ?

Pierre Lubek

Je vais maintenant demander aux participants de la table ronde de me rejoindre : Sabine Baïetto-Beysson, Francis Massé, Bertrand Méary et Rémi Frentz.

Rémi Frentz est avocat général à la Cour des comptes.
Bertrand Méary est membre du CIAP où il représente le ministère de l'Equipement. Aujourd'hui il n'est pas là à ce titre, mais en tant que président de la première section du conseil général des Ponts et Chaussées, qui est le corps d'inspection générale du ministère de l'Equipement.
Sabine Baïetto-Beysson est chef de la MIILOS, la Mission interministérielle d'inspection du logement social, qu'en son temps Bertrand Méary a dirigée.
Francis Massé est secrétaire général de la DGAC, la direction générale de l'aviation civile.

Nous allons entrer dans le vif du sujet de cette table ronde qui comprendra trois grandes questions. La première question sera de demander à chacun de présenter le cadre dans lequel il exerce, son institution, et comment contribue-t-il à l'audit de la performance. La deuxième question s'intéressera au changement apporté par la LOLF au mode de fonctionnement de ces institutions qui, toutes, préexistaient à la LOLF, sauf le CIAP. La troisième question sera de savoir comment on peut maintenant travailler ensemble, enrichir et harmoniser mutuellement les interventions des différents niveaux.

Francis Massé, *Secrétaire Général de la Direction Générale de l'Aviation Civile*

L'aviation civile a cinq missions essentielles.
La première est une mission de sécurité et de sûreté du système aviation civile. Les normes de l'OACI sont très claires : il s'agit de contrôler les avions, les navigants, les exploitants, les industriels, et chaque fois qu'il y a un incident ou un accident, les retours d'expérience sont analysés.
La deuxième est la mission de prestataire de service du contrôle aérien. C'est une mission de sécurité et de régularité du trafic aérien, elle est essentielle.
La troisième : la DGAC est garante de la qualité de la formation. Pour cela, elle dispose de deux organismes : l'école nationale de l'aviation civile en ce qui concerne les ingénieurs de l'aviation civile et les personnels propres de la DGAC ; le SEFA (service d'exploitation et de formation aéronautique) qui forme des pilotes au niveau national, les pilotes de ligne en particulier.
La quatrième est le conseil et le partenariat des industriels et des exploitants de l'aéronautique : constructeurs, motoristes, exploitants d'aéroports.
La dernière est une mission de prévention, de sécurité et d'environnement.

Les grands enjeux. Actuellement, c'est l'Europe, c'est la création de blocs d'espaces fonctionnels au niveau européen. Le règlement du ciel unique européen et les directives européennes qui l'accompagnent font évoluer toute l'aviation civile, dans toutes les composantes que je viens de citer. C'est aussi la technologie. Il existe une direction des technologies de l'innovation au sein de l'aviation civile, pour porter tous les systèmes techniques, pour aider à la navigation et au contrôle aériens. C'est le système de contrôle de la sécurité aéronautique puisqu'il y a une agence au niveau européen sur ces questions-là, de même qu'il y a l'agence Eurocontrôle qui contrôle le trafic aérien.

En quoi et comment la DGAC contribue-t-elle à la performance à travers ses différentes missions ? D'abord, la LOLF nous aide à répondre à nos propres objectifs, c'est-à-dire être une référence européenne en matière de sécurité et sûreté ; nous aide à moderniser et à développer l'aviation civile (je ne reviens pas sur le fait que la LOLF est un levier formidable de changement) ; nous aide à fournir un service de qualité au meilleur coût.
Cela implique trois conditions. Une GRH en ligne par rapport à ces objectifs, avec un management et un encadrement totalement voué à ces changements. Je n'approfondirai pas les particularités de la gestion de l'encadrement et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il faut essayer de dégager un pilotage efficace de la performance globale. Nous venons de négocier un protocole social triennal au sein de la DGAC. C'est un exemple de modernisation négociée : toutes ces orientations stratégiques ont été concertées avec les douze organisations syndicales de la DGAC. Le protocole a été signé avec les ministres hier et les douze organisations syndicales ; c'est un document très prospectif et stratégique qui contient aussi des engagements réciproques. Ainsi il existe des contreparties sociales pour accompagner ces efforts des personnels, qui sont sans commune mesure avec un certain nombre de *benchmarkings* européens, en particulier s'agissant des contrôleurs aériens.

La deuxième condition, c'est de réussir ensemble le pilotage de la performance par objectif. Pour la DGAC, c'est un projet majeur qui suppose l'adhésion de notre encadrement. C'est une démarche de qualité en soi, j'y reviendrai tout à l'heure. Le rôle du secrétariat général que j'anime est important. Le directeur général de la DGAC est responsable de l'ensemble des programmes, mais tous les BOP RH qui sont inscrits dans chacun des programmes sont pilotés directement par le secrétariat général, de façon à unifier et rendre cohérente la gestion des ETP et de la masse salariale. Il y a un recruteur unique pour toute la DGAC. La fonction RH au sein de la LOLF est tout aussi essentielle, sinon plus complexe que la gestion des crédits, comme chacun sait.

Troisième condition. Au-delà même de la réforme budgétaire et comptable, et donc de l'inscription des crédits par nature mais aussi par destination, il faut évidemment développer cette logique de résultats et de performance, travailler sur nos objectifs avec des indicateurs, c'est-à-dire essayer de gérer au mieux le triangle objectifs, moyens et résultats.
Enfin, il faut rechercher une cohérence du dialogue de gestion, avec la mobilisation des directions qui sont fournisseurs de moyens – c'est le cas évidemment du secrétariat général – puisque la dynamique de la LOLF et la dynamique des directions métiers, à travers la recherche des objectifs, mobilisent toujours plus les fournisseurs de moyens, de telle sorte qu'à travers différents rendez-vous de gestion, cette allocation de moyens est tirée elle-même dans le sens d'une recherche de productivité puisqu'elle est, en quelque sorte, mise sous tension par rapport aux autres directions qui demandent à atteindre leur objectif, et pour cela demandent des moyens.
Le secrétariat général, concernant cette atteinte d'objectifs, a essayé de mener à bien une démarche. Chaque fois, cette démarche a été menée *top down* et *bottom up*, c'est essentiel.

Bertrand Méary, *Inspecteur Général des Ponts & Chaussées, Président de la 1ère section du Conseil Général des Ponts & Chaussées*

Tout d'abord une explication sur cette première section du conseil général des Ponts et chaussées. La première section, en gros, c'est la partie inspection « inspectante » du conseil général des Ponts, qui comme toutes les grandes inspections du conseil général, a à la fois une casquette de conseil sur un certain nombre de dossiers importants, et une casquette d'inspection avec une connotation éventuellement répressive. Mes collègues de la première section, et moi-même, avons le rôle parfois un peu ingrat d'être les policiers, les contrôleurs du système.

L'inspection, à quoi sert-elle ? Je crois qu'elle peut servir d'abord au ministre d'aiguillon par rapport aux programmes. Le ministre est le responsable politique, même si la LOLF a donné un rôle éminent aux fonctionnaires que sont les responsables de programme ; c'est le ministre qui aura *in fine* affaire au Parlement, si la

performance est insuffisante. Or l'inspection est l'outil qui permettra au ministre de comprendre et éventuellement d'améliorer la performance des programmes.

Un deuxième aspect d'intervention des corps d'inspection, est dans la déclinaison locale de cette performance. Les divers services du ministère de l'Equipement ont des représentations locales qui sont variables, relativement modestes en ce qui concerne les programmes de l'aviation civile, bien qu'il existe des très fortes unités déconcentrées aviation civile. Mais c'est dans ce qui était le réseau traditionnel des directions départementales de l'Equipement – même si elles sont en train de connaître un autre bouleversement que la LOLF à travers la mise en œuvre de la deuxième phase de décentralisation – que se trouve la première application de cette mesure de la performance, et de cette mesure de la performance refondée sur les grands indicateurs des politiques du ministère et des programmes, qui sont notamment le programme aménagement et urbanisme et ingénierie publique, et les programmes transport terrestre et maritime, ou réseau routier national.

Ce ministère avait une tradition de contrôle de gestion probablement antérieure à celle d'autres départements ministériels. Néanmoins, un des rôles de l'inspection est de vérifier les divers outils de contrôle de gestion dans les services déconcentrés. Pour cela, nous avons une structure unique par rapport aux autres corps d'inspection. Notre organisation est déconcentrée, nous avons onze missions d'inspection territoriale qui sont les outils du contrôle de gestion du ministre et du secrétaire général du ministère, qui joue un rôle fondamental dans les comptes rendus généraux de performance du ministère. La plupart de nos agents sont polyvalents entre programmes, ce qui nécessite d'avoir des systèmes relativement sophistiqués de mesure des temps pour pouvoir faire, à travers des jeux d'action miroirs, qui sont quelquefois un peu compliqués, et que le CIAP critique de temps en temps, un compte rendu de l'analyse des coûts des temps passés de chacun de nos agents.

Je crois que dans les grands ministères employeurs de main-d'œuvre, il faut commencer par expliquer que la performance, c'est bien. Ce n'est pas toujours évident dans les discours des ministres, quelle que soit la majorité. Jean-Claude Gayssot aurait eu tendance à dire que la performance ce n'était pas bien et que ce qui était bien, c'est l'emploi. Pour Dominique Perben, quand il est au Parlement, la performance, c'est bien ; quand il est en comité technique paritaire ministériel, il a du mal à dire : « ce qui est bien, c'est d'arriver à faire la même chose avec moins de monde ». Notre métier à nous, les gestionnaires, dans les directions de programme, ou dans les inspections, c'est de dire que ce qui est bien, c'est d'arriver à faire la même chose avec moins de monde, ou plus de choses avec les mêmes moyens. Le choix entre les deux est un choix politique qui ne nous appartient pas, à nous fonctionnaires.

Sabine Baïetto-Beysson, *Chef de la Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social*

Pour faire une transition avec ce que vient de dire Bertrand Méary, nous avons un rôle un peu plus confortable parce que l'on s'intéresse à la performance des autres. On s'intéresse à la performance des organismes de logement social. C'est notre fonds de commerce, notre mission spécialisée, sachant que les deux ne sont pas sans lien parce que la performance des actions de l'Etat passe par la performance des opérateurs de logement social. Ce qui est important, c'est comment, au bout du compte, les gens sont logés, dans quelles conditions, à quel coût, etc.
Notre champ d'observation, c'est un gros millier d'organismes spécialisés dans la gestion et la construction de logements sociaux, sur lesquels on fait en moyenne – c'est vraiment une moyenne – un rapport tous les cinq ans. On produit à peu près deux cents rapports par an.
Les enjeux économiques et financiers, on peut le voir selon l'angle budgétaire, ce que l'on appelle les aides à la pierre, c'est-à-dire la subvention à l'investissement direct, c'est 500 millions d'euros par an. Il faut y ajouter les aides fiscales dans le logement locatif social qui est notre spécialité, soit à peu près 300 millions d'euros. Pour se rendre compte du poids économique du secteur, il faut savoir que le total des loyers HLM, c'est vingt milliards d'euros par an ; et le résultat économique est de l'ordre d'un milliard d'euros. Le résultat des opérateurs est du même ordre de grandeur que celui des aides de l'Etat à l'investissement.

Sur le plan social, il y a 4,5 millions de logements labellisés locatifs sociaux, c'est-à-dire 17 % du parc immobilier français. C'est dire le poids que cela peut représenter. L'Etat s'appuie sur des opérateurs dont le statut et les règles de fonctionnement sont encadrés dans leur moindre détail. Comme pour toute activité à caractère social, il y a des plafonds de loyers, des plafonds de ressources... On quadrille de manière précise les produits et les clients.

La notion de performance vient un peu bousculer ce qui était auparavant un contrôle très largement de régularité, même si la performance a toujours été un souci, et je pense que Bertrand Méary ne me contredira pas. Mais quelquefois, la régularité ne fait pas bon ménage avec l'efficacité. Il existe des règles de droit qui garantissent par exemple que les attributions de logement sont faites sans copinage et sans favoritisme. Les mêmes règles de droit ne permettent absolument pas de s'assurer que la noble ambition proposée par le code de la construction, à savoir d'accueillir en priorité les plus modestes, est respectée. C'est beaucoup plus compliqué.

On a donc été amené à se préoccuper un peu plus de la performance. Les deux sujets ne sont d'ailleurs pas sans lien. Prenons un indicateur très simple qui est le coût de gestion d'un logement social, en gros de l'ordre de mille euros par logement, avec des variations assez importantes. Mille euros par logement, ramenés à 4,5 millions de logements, sur de tels chiffres, une variation de 10 % à 20 % se voit très fréquemment. Dix point de moins sur le coût de gestion d'un logement social, c'est l'équivalent de ce que le budget de l'Etat met sur les aides à la pierre. C'est un peu caricatural, mais cela montre bien que l'efficacité économique est un sujet lourd, qui va dépendre éminemment de la manière dont les crédits sont utilisés.
Sur le plan social, là aussi, selon les règles d'occupation du parc social et la manière dont ces règles sont utilisées, on constate qu'il y a 25 ans, le parc HLM était plus ou moins la photographie de la population française : il y avait un peu plus de classes moyennes représentées, quelques riches, peu de pauvres : on en trouve un peu plus aujourd'hui.

La rotation du parc est aussi un enjeu très fort: en gros, aujourd'hui, 10 % de ménages sortent du parc HLM tous les ans, un point de rotation, c'est l'équivalent de 45 000 logements sociaux. Or, le rythme de construction aujourd'hui est de 80 000.

Les modalités de gestion sont fondamentales pour s'assurer de l'efficacité de l'action publique dans ce domaine. Le problème va être de définir ce que peut être la performance d'un organisme de logement social, et l'on va se heurter à un certain nombre de contradictions entre une exigence d'avoir à la fois des organismes bien gérés, ne causant pas de soucis financiers, des loyers modestes, un service de qualité, à un coût acceptable, l'accueil des populations les plus pauvres, et enfin une capacité de développement. Il devient difficile de réfléchir sur les indicateurs et d'analyser les performances, au regard d'objectifs qui ne sont pas toujours conciliables. Notre rôle va consister à porter un jugement en essayant de voir comment, dans un certain champ de contraintes, dans un environnement local, politique, réglementaire, tel ou tel organisme tire plus ou moins bien son épingle du jeu et satisfait au mieux un certain nombre d'objectifs économiques, sociaux et de développement.

Pierre Lubek

Nous allons terminer sur cette première question par la Cour des comptes, et je demanderai à Rémi Frentz, de répondre dans la foulée à la deuxième question, sur le changement apporté par la LOLF.

Rémi Frentz, *Avocat Général à la Cour des comptes*

Au Parquet général de la Cour, où je suis depuis quelques années, je suis notamment chargé de suivre les questions de performance, et dans une vie antérieure, à la fin des années 1990, j'ai été pendant quatre ans à la

réforme de l'Etat. Je suis donc un peu au fait de toutes ces questions.
J'ai aussi une certaine liberté de parole puisque n'étant pas au Siège, je peux parler sans engager la Cour des comptes, le Parquet général étant autonome vis-à-vis du Siège. Mon intervention étant improvisée à la demande de l'IFACI, je m'exprimerai par ailleurs à titre personnel.

Dans un premier temps, j'essaierai de définir plus clairement ce qu'est le contrôle de performance selon la Cour, avant d'en venir à comment elle s'y prend pour le conduire.

Je voudrais d'abord, comme on le fait souvent en France et pas toujours à tort, faire un rappel de terminologie. Que signifie « contrôle de performance », pour nous, Cour des comptes ? Nous appartenons à une constellation d'institutions supérieures de contrôle étrangères qui a fixé des normes, des définitions au niveau international. Pour nous, il y a trois types de missions caractéristiques d'une institution supérieure de contrôle comme la nôtre : le contrôle de régularité, auquel la MIILOS a fait allusion tout à l'heure, le contrôle de l'efficience et le contrôle de l'efficacité. Voilà les trois piliers, les trois dimensions fortes des contrôles de la Cour des comptes : régularité, efficience et efficacité.

Pour des raisons de commodité, on a regroupé les deux derniers, efficacité et efficience, sous l'angle de la performance. Nous avons beaucoup de débats internes là-dessus (ce n'est pas terminé). Par ailleurs, nous avons la faiblesse de penser – et je rebondis sur le débat ouvert tout à l'heure – qu'une gestion irrégulière n'est pas performante, sauf à prouver que les règles que l'Administration doit appliquer sont totalement inadaptées et l'obligent à ne pas être performante (d'aucuns pourraient le dire à propos de certaines dispositions du code des marchés publics par exemple). Pour la Cour donc, le contrôle de la performance, c'est la mesure de l'efficience et la mesure de l'efficacité. L'efficience, ce sont les résultats par rapport aux moyens. L'efficacité, ce sont les résultats par rapport aux objectifs.

Pour la Cour, mesurer la performance, c'est mesurer des résultats. D'ailleurs, l'anglais nous revient à la figure parce que performance, on le reçoit de l'anglais, et *to perform*, en anglais, veut dire réaliser, et non pas être meilleur. Le contrôle de la performance, à la Cour des comptes, c'est contrôler ce qui a été fait, ce qui est très proche de notre culture de contrôle des faits, des constats. Cela étant, quand je dis mesure des résultats, je ne me limite pas à la mesure des indicateurs dans les PAP et dans les RAP, et je partage pleinement le point de vue de ceux qui jusqu'à présent ont dit que les indicateurs étaient loin de traduire la totalité des objectifs, et que même la formulation des objectifs dans les programmes est loin de traduire l'ensemble des missions de l'Etat et des opérateurs de l'Etat, si l'on s'intéresse à la sphère publique dans son ensemble. Je terminerai en disant que les indicateurs financiers sont également loin de traduire à eux seuls la performance d'une administration. Pour ma part, j'aimerais entendre plus souvent, non pas des discussions sur des indicateurs quantitatifs dont toutes les limites ont été montrées ce matin et sont bien connues du CIAP et de tous les corps de contrôle, mais des questions d'indicateurs plus qualitatifs. Par exemple, je considère que c'est une contribution utile à la performance de l'Administration de se dire : « j'ai identifié un dysfonctionnement, j'en tire des enseignements et j'essaie que ce dysfonctionnement ne se reproduise pas ». Cela n'apparaît que très rarement dans les indicateurs quantitatifs. Si on prenait le soin, systématiquement, comme d'ailleurs un représentant du ministère l'a fait cet après-midi, d'identifier les dysfonctionnements et de faire en sorte qu'ils ne se reproduisent pas, cela améliorerait singulièrement la performance mais ne se traduirait probablement pas par l'amélioration d'un indicateur, en tout cas pas de manière sensible.

J'en viens maintenant à ce que je voulais vous dire sur ce que fait traditionnellement la Cour des comptes à travers ses contrôles d'efficience et d'efficacité. Je dirai un mot sur notre organisation, organisation sectorielle en sept chambres, qui se partagent l'ensemble des compétences par domaine. Ces chambres exercent leurs compétences pour contrôler la performance des ministères (services centraux et déconcentrés), des établissements publics, des entreprises publiques des associations subventionnées etc.. Elles renvoient ensuite leurs observations sur la performance des services de l'Etat et,n, accessoirement, de ses opérateurs, à une formation inter chambres. Emanation des sept chambres de la Cour des comptes, celle-ci est une formation délibérante

en elle-même, avec quatorze conseillers maîtres. C'est elle qui produit un document qui ensuite passe par les filtres supérieurs du comité du rapport public et des programmes et de la chambre du conseil. Après contradiction avec les ministères, ce rapport est enfin remis au Parlement en application de l'article 58-4 de la LOLF et publié (il est disponible sur Internet).

Cette organisation matricielle à la Cour des comptes montre que nous cherchons, non pas à avoir une vision sectorielle, chambre par chambre, secteur par secteur (il y a cinquante secteurs à la Cour des comptes ; chacun pourrait avoir sa vision de la performance), mais à rechercher une méthodologie d'analyse commune qui s'exprime à travers la formation inter chambres. Quels sont nos débouchés ? D'une part, le rapport annuel sur l'exécution du budget de l'Etat qui consacre un tome entier aux résultats et à la gestion budgétaire. D'autre part, des publications de la Cour, qu'elles soient annuelles ou thématiques, égrenées tout au long de l'année, qui systématiquement font des incursions dans le domaine de la performance. Si vous lisez un rapport public particulier (par exemple sur la politique de la ville ou sur la politique portuaire), il est évident qu'il fourmille d'indications relatives à la performance. Nous nous exprimons aussi de manière non publique dans des communications destinées au Parlement, qui se développent de plus en plus, l'article 58-2 de la LOLF nous ayant confié une mission particulière en la matière. Nous adressons également des communications non publiques aux administrations, principalement des référés qui sont destinés aux différents ministres ; là aussi, nous formulons non seulement des observations de régularité, mais des observations de performance.

Au quotidien, nous réalisons quatre grands exercices à travers lesquels nous égrenons nos préoccupations de contrôle de la performance.
Le rapport annuel sur l'exécution du budget de l'Etat émane de l'ensemble de la Cour, c'est très important. Il plonge ses racines dans la connaissance des secteurs permanents qu'ont les sept chambres de la Cour. Cette année, il va examiner de manière approfondie une vingtaine de programmes. Je reviendrais dans un deuxième temps sur ce en quoi consiste notre examen. L'examen de cette vingtaine de programmes est réalisé à partir d'un guide unique et d'un questionnaire unique. Je donnerai aussi une indication de méthode intéressante : sur la suggestion répétée du Parquet général depuis plusieurs années, le président de la formation inter chambres a écrit, cette année, à l'ensemble des secrétaires généraux de ministères et des responsables de programmes sur lesquels pèserait une charge plus particulière du fait des contrôles de la Cour, pour leur donner le calendrier, leur indiquer précisément comment serait conduite la procédure contradictoire et quels étaient les différents documents que les services recevraient et les différentes tâches qu'ils seraient amenés à faire pour y répondre. Nous sommes conscients de la saturation des administrations, et du fait que la Cour ne doit pas faire peser un poids excessif à travers des contrôles récurrents, sur des administrations par ailleurs très sollicitées ; nous faisons chaque année un effort supplémentaire pour essayer d'organiser notre contrôle et bien étaler la charge. Toutefois, il faut bien reconnaître que, pour réaliser ces rapports annuels sur l'exécution du budget, les travaux ne peuvent qu'être très concentrés dans le temps (de novembre à avril) : plus tôt, les données ne sont pas disponibles ; plus tard, nous outrepasserions les délais fixés par la LOLF pour remettre nos rapports.

Le reste du temps, nous réalisons nos trois grands types de contrôles classiques : les contrôles organiques, sur une direction de centrale, sur un réseau de services déconcentrés, sur un opérateur, que nous programmons comme nous voulons, et nous y mettons la dose de contrôle de performance que nous voulons. Si nous effectuons un contrôle de Météo France, nous pouvons parfaitement contrôler la performance et uniquement la performance, ou ne pas du tout nous intéresser à la performance. C'est la liberté de programmation de la Cour. Nous effectuons des contrôles transversaux, par exemple sur des fonctions de gestion : la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, la GPEEC, sur laquelle nous avons fait un travail inter chambres l'année dernière ; la gestion immobilière, la gestion des services d'information, tout cela plutôt dans le domaine de l'efficience.
Nous effectuons enfin des contrôles de politique publique, qui confinent à une évaluation de ces politiques publiques (je citais tout à l'heure la politique portuaire). Là, évidemment, nous abordons systématiquement la performance. Le résultat auquel nous tendons nous-mêmes, c'est à la fois d'assister le gouvernement et les opérateurs que nous contrôlons, en leur proposant un certain nombre, non seulement de critiques, mais de

recommandations ; d'autre part, de répondre à la mission d'assistance, que la Constitution nous a donnée, à l'égard du Parlement. Nous sommes des experts utiles au Parlement : par exemple, en 2004, il nous a confié une mission très rapide sur l'analyse de l'architecture des programmes et des missions, et des objectifs et des indicateurs. Il s'en est d'ailleurs très largement inspiré lorsqu'il a fait son propre rapport d'analyse de l'architecture du budget en mission et en programme. Nous avons aussi une mission de réponse aux demandes du Parlement sur des sujets déterminés. Nous nous mettons d'accord avec lui sur des thèmes ; par exemple, il nous demande de contrôler la prime pour l'emploi, la gestion du dispositif. Nous répondons à cette demande et nous lui adressons un rapport. Enfin, il y a le rapport annuel, dont j'ai déjà parlé, que nous lui devons et qu'il utilise de plus en plus puisque vous savez que maintenant, la LOLF a prévu que la discussion sur le projet de loi de règlement sur l'année n -1 précéderait la discussion du PLF de l'année n + 1. Ceci fait que le Parlement, lorsqu'il a discuté cet automne du budget 2007, s'est évidemment appuyé sur le rapport de l'exercice 2005 que nous lui avions remis le 31 mai au plus tard, comme le demande la loi organique.
N'oublions pas, pour terminer, que nous avons un autre client important qui est l'opinion publique, les citoyens et les intermédiaires que constituent les médias. Ceux-ci sont de plus en plus intéressés par les questions d'efficience et d'efficacité et ils attachent du prix au professionnalisme mais aussi à l'indépendance de la Cour, seule de son espèce par son positionnement institutionnel équidistant entre Gouvernement et parlement à éclairer le débat sur la performance publique.

Nous sommes évidemment plus attentifs maintenant au suivi de nos recommandations. Ce n'est pas un mystère, le Premier président s'en est fait très souvent l'écho publiquement. Je ne veux pas dire qu'avant on jetait des bouteilles à la mer sans nous soucier de leur impact, mais l'on était extrêmement respectueux de la limite entre le pouvoir de contrôle et le pouvoir actif de l'Administration. Sinon, on aurait crié au gouvernement des juges, si l'on s'était mis à la place de l'Administration en disant : « vous pourriez faire ceci, vous devriez faire cela ». Depuis une dizaine d'année, on a un peu déplacé la frontière, ce qui est intéressant, et pour nous et pour les organismes contrôlés. Nous faisons maintenant des recommandations, qui sont suivies ou pas, mais nous assurons, nous, un suivi de ces recommandations et mesurons ainsi notre performance.

Je défère à votre invitation et réponds à la deuxième question. Qu'est-ce que la LOLF a changé pour nous ? Par rapport à la typologie classique des contrôles, pas grand-chose. Le contrôle du bon emploi des fonds publics, l'expression consacrée par la loi depuis des décennies, c'est toujours le bon emploi des fonds publics, la performance, c'est-à-dire l'efficience et l'efficacité de l'action publique. En revanche, je note une forte évolution du contenu du rapport annuel sur l'exécution du budget. Je partage l'opinion d'un intervenant de ce matin qui disait que le rapport sur la loi de règlement était auparavant difficile d'accès, peu lisible. C'est vrai que jusqu'à la fin des années 1990, il était effectivement peu lisible, et de ce fait peu lu. Maintenant, c'est un document attendu par les administrations, qui a une certaine répercussion, et examiné de près au Parlement. Nous sommes beaucoup plus attentifs à écrire des choses utiles. Avant, nous étions obligés de nous prononcer annuellement sur ce que l'on appelait l'exécution des crédits : le taux de consommation de tel chapitre budgétaire a augmenté, il a diminué, les opérations de fin de gestion ne sont pas très orthodoxes, le décret d'avance est intervenu dans des conditions bizarres... mais on ne parlait pas de performance. Désormais nous devons nous prononcer sur la performance et la qualité de la gestion budgétaire, sur un cycle pluriannuel de programmes que nous passons à la moulinette.
Autre innovation forte pour nous : la mise au point d'une méthodologie plus horizontale de référentiels beaucoup plus fouillés. C'est un aiguillon pour la professionnalisation des contrôles de la Cour des comptes, dont la qualité ne peut que s'accroître grâce à cet effort à la fois méthodologique et de transversalité.

Juste un mot sur un sujet peu connu. La LOLF apporte des changements au fonctionnement de la Cour des comptes parce que la Cour des comptes est un service de l'Etat comme les autres et qu'elle est dans un programme elle aussi, le programme des juridictions financières, lequel est rattaché à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat, qui dépend maintenant du Premier ministre et non plus du ministre des Finances, indépendance du certificateur oblige.

Ce programme des juridictions financières nous a conduit à nous interroger sur nos missions, sur nos objectifs, sur nos indicateurs. Nous avons expérimenté, nous aussi, qu'il est terriblement difficile de construire des indicateurs qui traduisent effectivement l'efficience et l'efficacité de la Cour des comptes, puisque nous faisons un métier, dont la mesure des résultats, un peu comme les diplomates dans un autre domaine, est assez difficile. Nous faisons de gros efforts pour trouver des indicateurs suffisamment pertinents et fiables. Pour l'activité, la productivité, l'efficience, on y arrive encore. Mais pour l'efficacité ! Qu'est-ce que cela veut dire, mesurer le nombre de recommandations suivies de la Cour des comptes ? L'Administration nous a suivis, très bien, on peut être content. Elle ne nous a pas suivis, mais elle peut avoir tort ou raison, et, dans ce dernier cas, c'est nous qui avions tort. Elle peut aussi nous avoir suivi sur une bêtise que nous avions recommandée. Enfin, comment savoir si quand l'administration fait quelque chose qui correspond à une de nos recommandations, c'est à cause de celle-ci ou d'autres facteurs auxquels nous sommes étrangers ? Donc, mesurer l'écart en disant que c'est bien ou pas bien pour la Cour des comptes, n'est pas forcément justifié. La mesure de l'efficacité de la Cour à travers le suivi numérique de ses recommandations est un vrai problème.

Le Parquet général, pardonnez-moi de terminer là-dessus, à peu près en même temps que la LOLF, s'est engagé dans une démarche qualité. Nous sommes certifié ISO 9001 version 2000, depuis 2002. Nous sommes à notre deuxième cycle triennal de renouvellement. Nous avons identifié une trentaine de procédures, mis en place vingt-deux indicateurs. Nous avons nos propres audits internes sur nos propres procédures. Nous avons des audits externes : Actuellement, c'est la DGCCRF qui nous audite, avant c'était la DGTPE. Nous faisons des questionnaires de satisfaction. Nous interrogeons par exemple la direction générale de la comptabilité publique, ou la direction des affaires criminelles des grâces avec laquelle nous sommes en relation sur les questions pénales, pour savoir si elles sont contentes des prestations du Parquet général ; nous interrogeons les sept présidents de chambre ou les trois cents rapporteurs de la Cour des comptes pour savoir s'ils sont satisfaits des prestations du Parquet général, avec des indicateurs, un suivi, etc.
Pour conclure, je soulignerai donc avec un sourire qu'en matière de performance, nous ne donnons pas seulement des conseils aux autres, nous balayons aussi devant notre porte.

Pierre Lubek

Bertrand Méary, qu'est-ce que la LOLF change pour le Conseil général des Ponts ?

Bertrand Méary

Qu'est-ce que la LOLF a changé pour les grandes administrations traditionnelles de l'Etat ? La première chose, a été de les obliger à expliquer aux autres, et éventuellement à s'expliquer à elles-mêmes, pourquoi elles couraient depuis des décennies, ou des siècles en ce qui concerne le service des ponts et chaussées. En quoi le citoyen était-il plus heureux à la suite de l'action des cent mille fonctionnaires du ministère de l'Equipement ? Si je considère le programme réseau routier national, qu'est-ce qu'attend l'usager du réseau routier national ? Il attend de pouvoir se déplacer, si possible assez vite dans le respect des limitations, dans un temps à peu près garanti, dans un environnement à peu près satisfaisant, et de faire tout cela en sécurité. Tout cela ne se mesure peut-être pas mais se définit assez bien. Dans les politiques d'urbanisme, en dehors du fait que ce sont des politiques partagées entre l'Etat et plusieurs niveaux de collectivités locales, qu'est-ce qu'un bon urbanisme ? Qu'est-ce qu'un bon développement durable du territoire, pour employer les expressions les plus à la mode ? Ce sont des domaines où des certitudes sont un peu plus difficiles à déterminer. Quand Francis Massé détermine les objectifs des politiques de la direction générale de l'aviation civile, il y a forcément des arbitrages entre des préoccupations de sécurité et des préoccupations de développement économique, des arbitrages qui sont forcément souvent des cotes mal taillées. Je crois que la grande révolution de la LOLF, a été – et cela a été extrêmement salutaire pour le réseau équipement – d'abord, de se réinterroger sur les finalités de l'action publique en général et de la nôtre en particulier. Ensuite, c'est de faire progresser la notion d'analyse des coûts.

Nous sommes actuellement en train de mettre en place, avec quelques difficultés, disons-le, un grand système de suivi des temps, que nous appelons SAM, le suivi des activités du ministère, avec l'objectif d'essayer de pouvoir rendre compte à notre ministre d'abord, au Parlement, à diverses instances de contrôle, de l'activité de chacun des fonctionnaires. Nous, instance de contrôle, nous vérifions que l'on n'enregistre pas n'importe quelles données.

La mise en œuvre de cette réforme fondamentale a été faite, en ce qui concerne le réseau territorial, en même temps qu'une autre, et notre souci principal, c'est qu'à l'avenir, la LOLF ne soit pas cachée derrière ce qui est la séparation de cinquante ans de travail pour le compte des collectivités locales. Il est vrai que nous avons rencontré de grandes difficultés, notamment en 2006, pour que les services s'approprient la LOLF, dans le fond, car ils avaient énormément d'autres choses à faire en même temps, et à les empêcher de réduire la LOLF à ce que j'appellerai la liturgie, sans être pénétrés d'un peu de foi. Quand on commence par la liturgie en pensant que la foi viendra après, malgré Pascal et Brassens, je crains que ce ne soit pas un très bon démarrage. Cela dit, nous avons, nous aussi, nos systèmes de décomptes de l'activité. Nous n'en sommes pas encore à essayer d'apprécier la performance de nos inspections, mais cela viendra.

Pierre Lubek

Francis Massé, vous avez quelque chose à ajouter sur le plan des changements introduits par la LOLF ?

Francis Massé

Bien sûr. D'abord, je vais dire à Bertrand que même si elle a un coût, la sécurité n'a pas de prix, et pour l'aviation civile, c'est un point capital.
Nous avons fait la réforme de la LOLF à la DGAC en même temps que la réforme de la DGAC elle-même. Comme je l'ai dit tout à l'heure, dans le cadre du règlement du ciel unique européen, nous avons créé trois pôles au sein de la DGAC en faisant des séparations fonctionnelles entre le régulateur, l'opérateur, qui est l'opérateur de contrôle aérien, et la fonction de surveillance et de certification. Nous avons calqué cette réforme de la LOLF à travers cette dynamique tripolaire. Sur notre budget global de 2 milliards d'euros, 1,8 milliard d'euros de crédits sont inscrits au sein d'un budget annexe de l'aviation civile, lequel budget annexe lui-même a dû subir quelques évolutions pour s'accorder avec le nouveau régime budgétaire qu'est la LOLF. Nous avons des recettes qui alimentent ce budget annexe pour couvrir nos dépenses et ces recettes proviennent de différents intervenants que sont, en particulier, les compagnies aériennes et les aéroports.

Par ailleurs, sur le rôle précis des acteurs, nous avons souhaité, et c'est un peu iconoclaste par rapport à certaines règles, qu'au sein du ministère de l'Equipement et des Transports, le directeur général de l'aviation civile soit responsable de la totalité des programmes de la DGAC, de façon à garder, du fait même de cette séparation fonctionnelle, une certaine unité et une cohérence d'action, laquelle se révèle indispensable quand on gouverne à peu près 12 000 agents de niveau important, avec, comme vous vous en doutez, des responsabilités en termes de sécurité qui sont fondamentales, pour les passagers aériens notamment.

En quoi les actions de la DGAC peuvent-elles se rattacher aux objectifs principaux de la LOLF dans son ensemble ? Je vais donner quelques exemples. D'abord le principe de sincérité. Je viens de le dire, le budget annexe est alimenté par des recettes, des redevances de navigation aérienne, des redevances de certification. Il y a donc nécessité à adopter ce principe de sincérité, pour que nos payeurs, en particulier les compagnies aériennes, puissent vérifier que ce qu'elles paient correspond à la qualité du service rendu et au volume des prestations que nous faisons à leur profit. Par ailleurs, la logique de la LOLF, c'est celle même de la réforme, c'est un levier important de réforme pour la maîtrise budgétaire, la maîtrise des coûts, mais aussi pour tout ce qui concerne les changement de comportement du management, sur la façon d'appréhender les objectifs, de traiter et d'analyser les résultats.

Nos actions au sein de la DGAC, mais aussi au sein du ministère, et ceci correspond bien à l'esprit de la LOLF, c'est d'évaluer les responsables de programme, les directeurs. Evaluation au mérite, et il est important de mobiliser les cadres par rapport à leurs objectifs. Cette démarche est d'ailleurs en conformité – je parle de la DGAC dans son entier – avec l'esprit même des démarches à *Eurocontrol* au niveau européen, puisque la *Performance Review Unit* établit des rapports de comparaisons entre tous les pays européens, notamment sur le contrôle aérien, les coûts économique et financier, la productivité, les délais, c'est-à-dire le management des flux de trafic aérien, avec évidemment l'objectif de ponctualité des vols, et surtout la sécurité. Vous savez que cette sécurité est bâtie notamment sur un système qu'on appelle AIRPROX. Tout le système de navigation aérienne est organisé de telle façon que chaque avion maintienne, l'un par rapport à l'autre, certaines distances. D'où une infrastructure technique hyper développée et des systèmes tout à fait fiables.
Les critères sont très stricts également en matière de complexité du trafic aérien, et de ce que nous appelons dans notre jargon la capacité de contrôle. Je prends l'exemple de Roissy qui est le grand hub français, d'Air France-KLM. Il est indispensable que nous soyons en capacité de contrôle, c'est-à-dire que nous ayons suffisamment de contrôleurs mobilisés pour contrôler les arrivées et les départs des avions. Ceci représente des systèmes sociotechniques extrêmement complexes. Derrière l'organisation technique, derrière les crédits pour payer les investissements et les personnels, il y a toute une organisation du travail, des conditions de travail aménagées, une qualité de dialogue social primordiale. On est dans un monde technique, mais où les activités humines en temps réel sont primordiales.

La LOLF, nous y répondons en termes d'objectifs puisque nous avons développé une démarche de pilotage de la performance par les objectifs, et ceci est en soi une démarche qualité. La LOLF en termes de réforme budgétaire est, dans ce qu'elle apporte en termes d'approche managériale, une démarche qualité. Nous avons nous-mêmes entrepris des démarches qualité : le service de formation au sein du secrétariat général, par exemple, vient d'être certifié ISO 9000.

Deux derniers points.
La LOLF est tout à fait cohérente avec l'anticipation et la gestion des risques, qu'il s'agisse des risques sociaux (grèves, conflits sociaux de moindre ampleur), des risques financiers, des risques juridiques, très importants dans notre secteur, évidemment des risques techniques (autour des systèmes d'information technique ou de gestion).
Enfin, l'esprit de la LOLF est un esprit de lisibilité, qui vient à point nommé à la DGAC parfois critiquée pour son opacité. En dépit des efforts qu'elle fait, son monde est très technique, et elle s'efforce de mettre en lumière ses objectifs, ses moyens, ses crédits, répondant aussi à l'esprit de la réforme de l'aviation civile.

Sabine Baïetto-Beysson

LA LOLF a eu deux effets : les effets directs sur la Miilos et les effets sur le contenu de notre travail.

Sur la structure, on n'a pas la chance d'être rattaché à un programme ad hoc. On est dans un programme opérationnel, et l'on ne se prononce pas sur l'évaluation du programme en question mais sur celle des opérateurs, ce qui peut poser des difficultés. Ensuite, même si c'est parfois difficile et s'il ne faut pas se leurrer sur l'ampleur des résultats, on fait l'effort d'essayer de s'appliquer à nous-mêmes les bonnes pratiques que l'on souhaite voir se développer chez les autres. Nous avons donc développé l'analyse de budget temps, et l'on s'est rendu compte que finalement, on gagnait un mois sur la production d'un rapport ; c'est quelque chose que l'on pouvait faire assez facilement. Le qualitatif, c'est beaucoup plus difficile. Je rêve, moi aussi, de systèmes où l'on interroge nos ressortissants, nos prescripteurs pour essayer de dégager des axes qualitatifs, mais je crois qu'on en est encore très loin.

En revanche, sur le contenu de notre travail, je crois que c'est effectivement plus une dimension culturelle qu'une dimension réellement liée à la LOLF. Certes, il y a une articulation entre les indicateurs des différents

programmes et les indicateurs que nous allons examiner à l'intérieur des organismes que nous analysons. Mais ce lien n'est pas très mécanique et quelquefois peut donner lieu à une analyse critique. Je prends un exemple : le premier indicateur du programme développement de logements, c'est un pourcentage de personnes qui attendent un logement depuis un certain délai. Quand on sait que les fichiers de demandeurs ne sont pas des fichiers de demandeurs, mais simplement un enregistrement de personnes qui n'ont peut-être pas vocation à être dans le parc social, que l'on n'a aucune information, aucun croisement, on est un peu sceptique sur la qualité des indicateurs. On n'a peut-être pas trouvé mieux, mais on ne peut être que sceptique. Il y a d'autres indicateurs, aussi imparfaits, mais qui peuvent nous inspirer dans notre action. Si l'on s'intéresse à l'action en faveur des personnes les plus fragiles, un indicateur de la LOLF donne le taux de personnes qui passent de centres d'hébergement à du logement social ; cela mériterait que l'on fasse l'effort de rechercher systématiquement quelles sont les personnes qui sont actuellement logées dans les organismes HLM et qui viennent de CHRS.

Surtout, je dirais que la dimension la plus importante – et je partage à notre niveau le souci de professionnalisation – c'est le fait que pour se livrer à des évaluations, il faut peut-être plus de rigueur, plus de souci de disposer de référentiels, plus d'homogénéité dans les méthodes, que s'il s'agit de faire du contrôle régularité, dont je ne nie pas l'utilité par ailleurs. Ce que je constate quelquefois, c'est que l'excès de réglementation vient à contre courant du souci d'efficacité, surtout quand elle n'est pas pertinente. Mais il y a une petite révolution culturelle à faire au sein d'une maison comme la nôtre, pour s'approprier des techniques qui sont proches de celles que pratique l'audit interne, ce qui nous a d'ailleurs amené à travailler avec l'IFACI. On a été amené à appliquer ces méthodes sur le sujet de développement de l'offre de logements. On a fait une campagne thématique sur une question qui était : est-ce que l'organisme en question est capable de remplir ses objectifs contractuels avec l'Etat ou est-ce qu'il pourrait faire mieux ? On a porté un jugement de valeur, mais ce jugement de valeur était étayé par une analyse extrêmement rigoureuse et homogène d'un groupe d'inspecteurs à l'autre, ou d'une région à l'autre, ou d'un organisme à l'autre. Je crois que cela nous tire vers le haut, vers une plus grande professionnalisation.

Pierre Lubek

Abordons la dernière question : comment harmoniser et enrichir mutuellement les interventions des différents niveaux. C'est un point capital. La coordination englobe au moins trois données : la méthodologie, le calendrier, le champ des contrôles.
La méthodologie : est-ce que chacun y va avec sa méthode ou est-ce que l'on essaie, entre les différents intervenants, Cour des comptes, CIAP, Inspections générales, voire audits internes des responsables de programme, d'harmoniser les méthodes d'intervention ?
Le calendrier : comment faire pour que plusieurs audits ou même deux d'entre eux n'interviennent pas en même temps ou à des intervalles trop rapprochés sur les mêmes gestionnaires pour leur poser les mêmes questions ?
Le champ des contrôles : des responsables d'administration, des responsables de programmes, des responsables de service nous disent : « Mais ce n'est pas possible, je sors d'un audit, je rentre dans un autre ». Ou bien : « J'ai deux audits en même temps et un troisième m'est annoncé pour dans deux mois ». Ou encore : « Je ne fais plus que ça, je n'ai plus le temps de gérer mon service. Plus les questionnaires parlementaires, plus… »
Il y a un vrai problème, il ne faut pas se le masquer, sinon on va finir par décourager tout le monde à force de contrôles. Alors, comment prendre cette question ? Je dirai quelques mots du point de vue du CIAP et puis je vous laisserai réagir.
Prenons le champ, d'abord. Le champ du CIAP, je l'ai décrit tout à l'heure, c'est le champ total du budget de l'Etat.
Sur la profondeur de labourage, en quelque sorte, nous fixons certaines limites en ce qui concerne l'audit de la performance, c'est-à-dire que nous considérons que notre légitimité, c'est de valider les résultats de la performance tels qu'ils seront affichés, de valider – ou non, bien sûr – les commentaires qui les assortissent et de

porter un jugement sur les outils de gestion élaborés par le responsable du programme ou à sa disposition au sein de son ministère, pour lui permettre d'effectuer un véritable pilotage et d'avoir une véritable maîtrise de son activité au service de la performance. Ce responsable n'est pas simplement quelqu'un qui est ballotté par les flots, mais quelqu'un qui agit et qui peut prendre des décisions, avoir des marges de manœuvre.

Voilà la manière dont nous entendons couvrir le champ. Avec la méthodologie qui est celle du guide d'audit public que l'on a donné à tout le monde, aux inspections générales, à la Cour des comptes, aux commissions parlementaires.

En termes de calendrier, nous publions, un an à l'avance, la liste des audits que nous engagerons ; nous publions en pratique en mai la programmation des audits qui débuteront en septembre jusqu'en juin de l'année suivante, donc avec presque six mois d'anticipation sur les premiers et un an sur les derniers. Autrement dit, chacun sait alors quels programmes le CIAP auditera, et même comment seront composées les équipes d'audit, avec quelles inspections, et dans quel trimestre de l'année l'audit se situera. Le calendrier est totalement calé, et il est donné à toutes les inspections générales, ainsi qu'à la Cour des comptes. On considère qu'ayant fait cela, on a fait beaucoup… du moins ce que l'on pouvait, en tout cas, pour qu'ensuite on ne se marche pas sur les pieds, si j'ose dire.

Nous ne demandons qu'à bénéficier de la réciproque, c'est-à-dire à disposer également des programmes d'intervention de la Cour des comptes, des inspections générales, si elles ont comme vocation d'aller auditer la performance dans le champ de leur ministère – car, encore une fois, elles sont parfaitement légitimes à le faire dans leur propre champ. Je rappelle que le CIAP auditera un programme donné, en moyenne tous les cinq ans ; certains peut-être plus et d'autres moins.

Cela veut donc dire qu'entre-temps, il y a de la place pour d'autres intervenants, non seulement de la place, mais probablement de la nécessité, parce qu'un coup d'œil tous les cinq ans sur un programme, c'est à l'évidence insuffisant.

Je pense donc que le problème est plus de trouver les bons enchaînements, les bons points d'appui les uns par rapport aux autres, à partir des constats des uns ou des autres, que ce soient les inspections générales ou la Cour des comptes. On le fait déjà lorsque l'on prépare le dossier de démarrage d'un audit, nous mettons dans le viatique des auditeurs dont j'ai parlé ce matin ce que la Cour ou les inspections générales ont pu écrire sur le sujet. L'on ne pourra que se féliciter si la Cour fait la même chose, c'est-à-dire si la Cour se nourrit des audits du CIAP ou des avis du CIAP, et si les inspections générales les prennent aussi en considération pour pouvoir aller plus loin, parce que l'objectif commun, ce n'est pas de refaire ce que le voisin a fait, c'est de se servir de ce qu'il a fait pour faire davantage.

Disons que notre participation à cette œuvre commune a été cela : définir notre champ, définir notre calendrier, définir notre méthode et mettre tout cela à disposition de tout le monde.

Ce ne sera pas suffisant, parce qu'il faudra ensuite qu'on en discute, c'est-à-dire que, sur cette base-là, on se voie, on se parle et l'on sache qui fait quoi et comment.

Qui réagit ?

Rémi Frentz

Le Parquet général de la Cour, qui a une mission particulière de liaison entre la Cour et les administrations – et plus spécialement les corps d'inspection – partage entièrement votre point de vue. On est tout à fait d'accord et d'ailleurs le procureur général a, depuis plusieurs années, poussé à ce que cette harmonisation à la fois des calendriers et des modes d'action progresse.

On a des limites qui sont ce qu'elles sont. La première, c'est que l'on existe, tous autour de la table. Je pense que s'il y a des observateurs étrangers dans la salle, ils sont certainement impressionnés par la multiplicité des instances de contrôle. En général, c'est un sujet qui fait un tabac à l'étranger quand on fait des présentations.

Des bons esprits pourront se dire : « Mais vous êtes cinq autour de la table. Vous ne pourriez pas vous arranger pour être seulement trois ? »

Le paysage français est ce qu'il est, et la Cour, dans ce paysage, a une position spéciale : je le répète, elle est indépendante, elle est équidistante du législatif et de l'exécutif, ce qui fait que toutes les problématiques de coordination, d'harmonisation, à un certain moment et passé certaines sphères, finissent toujours par provoquer des interrogations ou des froncements de sourcils.

Ceci étant, notre rôle au Parquet général est vraiment de dégripper les choses. Et je pense que de ce point de vue-là, on a observé pas mal de progrès.

Pour reprendre vos différents points : le premier point est celui du champ. Est-ce que la Cour des comptes fait des choses différentes du CIAP et des inspections générales, pour simplifier ?

Vous l'avez dit vous-même ce matin, le CIAP se borne au périmètre des programmes – ce qui est déjà énorme – et en profondeur ne va pas jusque dans les soutes.

La Cour, elle, se réserve peut-être moins de refaire la même chose que ce que fait le CIAP – parce que là, ce serait une déperdition d'énergie et d'argent public vraiment honteuse – mais d'aller peut-être plus loin, dans des domaines que le CIAP ne peut pas se permettre d'aborder qui sont la critique du mode de fonctionnement, la critique des résultats obtenus en disant : « Les résultats sont insuffisants. Vous avez mis 18 % comme valeur cible, mais honnêtement, on pourrait faire 25. Vous mettez des indicateurs à un niveau tellement bas que, évidemment, vous êtes certain de les atteindre ; c'est peut-être d'ailleurs pour cela que vous les avez positionnés aussi bas. ». Bref, des choses qui sont peut-être plus difficiles à dire pour le CIAP.

La Cour peut aller – elle l'a fait dans le passé – jusqu'à remettre en question des objectifs, ou la formulation d'objectifs, ou dire : « Là, les objectifs ne sont même pas formalisés. » ou « La formulation ne correspond pas à ce que l'on attend de la politique publique. » Là on va très loin, et je pense qu'il faut le statut de la Cour, sa légitimité multiséculaire pour pouvoir parler ainsi à la fois au Parlement et au Gouvernement. Là on doit pouvoir s'entendre, je pense, sur le degré de profondeur et la mise en perspective des critiques et des recommandations que l'on formule.

Sur le calendrier : il y a là une grosse difficulté, parce que le CIAP annonce son programme, comme vous l'avez dit, au mois de mai pour un an. La Cour a, elle, un programme triennal qui se décline en programmes annuels, mais ce n'est pas sur l'année scolaire, si je puis dire, c'est sur l'année civile. Donc nous, au moment où vous annoncez votre programme pour un an, nous commençons seulement à réfléchi à notre programme pluriannuel, ou à le reprendre car il est en fait glissant. Quant notre programme annuel, on va l'arrêter seulement en décembre. Ce qui fait que quand vous annoncez, par exemple, vingt-cinq ou trente audits de PAP qui vont être lancés sur l'année, cela peut poser des difficultés par rapport aux chambres qui n'ont pas encore programmé leurs contrôles et qui voulaient précisément les réaliser sur les mêmes PAP, et en particulier pour l'exécution annuelle des lois de finances.

On a quand même milité dans le sens d'une harmonisation et le Parquet général a beaucoup insisté. Il y a quelques semaines, il existait une douzaine de programmes en commun, si je puis dire, qui devaient subir la double analyse du CIAP et de la Cour. On en est arrivé à quatre, ce qui est un réel effort pour essayer de ne pas faire peser sur l'Administration le double poids de la Cour et du CIAP.

Pour ce qui est des inspections générales, elles nous donnent souvent leur programme de contrôle, en particulier les interministérielles (l'IGA, l'IGAS), et le Parquet général restitue toutes ces informations dès qu'il les reçoit, parce qu'il est un peu le point de passage entre les corps d'inspection et la Cour.

Par ailleurs, chaque chambre entretient des relations régulières avec ses corps d'inspection interlocuteurs. Par exemple, la cinquième chambre, que je connais un peu, travaille avec la MIILOS sur le programme de la MIILOS et le fait également connaître aux chambres régionales des comptes qui sont compétentes pour contrôler les offices d'HLM pour que, au même moment, il n'y ait pas pour le même office, un contrôle de la MIILOS, un contrôle général de la Cour des comptes sur la politique de logement social et un contrôle de la Chambre régionale des comptes qui ira contrôler l'OPHLM X ou Y. Donc, normalement, les échanges d'information vont bon train entre les chambres de la Cour et les inspections qui leur correspondent.

Dernier point, la méthodologie : effectivement, la Cour, il y a quelques années – c'était à l'époque du Premier président Joxe et du Premier président Logerot – avait essayé de réunir les corps d'inspection avec elle dans une espèce de collège général (un peu la même chose d'ailleurs que ce que l'on avait fait quand j'étais à la réforme de l'Etat où, sous l'égide du ministre de la Réforme de l'Etat, on réunissait aussi le collège des corps d'inspection et de contrôle) pour procéder à des échanges méthodologiques.

Cela a toujours été un peu difficile, probablement – c'est mon point de vue, qui n'engage que moi – parce que les uns et les autres, nous n'étions pas toujours très fiers de nos méthodologies et peut-être avions-nous peur (peut-être à tort d'ailleurs) de « déballer » ce que nous faisions en nous disant : « Les autres font sûrement mieux que nous. » Et chacun pouvant avoir un complexe d'infériorité à l'égard des autres, peut-être injustifié, peut-être justifié – je n'en sais rien puisqu'on ne faisait pas les comparaisons – c'était difficile. Ou au contraire, chacun était très fier de ses méthodes et ne voulait pas que les autres les lui « empruntent ». Tout cela n'est peut-être guère glorieux, mais c'est en tout cas très humain.

Par rapport à cette situation, je trouve que l'on a bien progressé. D'abord, il faut saluer l'effort fait par le CIAP de mettre son guide d'audit en ligne, un guide d'audit très consistant : trois cents pages, vingt-trois familles de questions, cent cinquante questions et deux cent vingt sept sous questions (je cite les chiffres de mémoire, sous toute réserve).

La Cour des comptes est en train, elle, de peaufiner son harmonisation méthodologique interne justement pour ne pas refaire la même chose que le CIAP. Pour le moment, on a bien sûr des guides plus orientés sur le rapport annuel, sur les lois de finances, mais qui sont des guides assez minces et qui ne seraient pas très utiles à d'autres.

Je rappelle enfin que la Cour a cosigné, avec le CIAP, les commissions des finances du Parlement, la direction du budget et la direction de la réforme budgétaire, le guide d'analyse partagée de la performance, un petit document qui a été publié, si je me souviens bien, en 2005. Nous sommes donc tout à fait prêts à entrer dans un échange méthodologique.

Pierre Lubek

Je voudrais juste réagir, avant de passer la parole à mes collègues, sur un point que vous venez de préciser à propos des objectifs.
Ce n'est pas si iconoclaste ou sacrilège que cela que de dire à un ministère : « Attention, votre objectif est mal formulé. » Et je dirai que le CIAP ne s'en est pas privé.
Ce dont il s'abstient, si je puis dire, et ce sur quoi il ne s'estime pas légitime, c'est de remettre en cause les choix stratégiques du ministère. Si un ministère décide que sa stratégie, c'est de faire ceci et de ne pas faire cela, le CIAP n'a rien à dire.

En revanche, s'il a exprimé dans sa démarche stratégique qu'il voulait faire ceci et qu'ensuite il fixe des objectifs qui ne traduisent pas du tout cette démarche stratégique, là, on le lui signale, on dit : « Attention, votre objectif n'est pas en ligne avec votre stratégie. Pour être en ligne, il faudrait que votre objectif soit plutôt exprimé comme cela. » Les exemples ne manquent pas.

Sabine Baïetto-Beysson

Je partage le point de vue qu'il n'est pas fondamentalement facile de coordonner des démarches de contrôle, parce qu'un contrôle est par définition une situation de conflit et que chacune des parties poursuit des objectifs différents.

La situation est même pire que celle qui vient d'être décrite, parce que dans le monde du logement social, il y a non seulement la MIILOS, mais également le contrôle du 1 % logement, sans parler des dispositifs d'autocontrôle professionnel qui quelquefois ont des normes différentes des nôtres. Toute tentative d'harmonisation se heurte à un moment donné à des problèmes de territoires difficiles à partager et difficiles à coordonner, un peu par nature.

Il n'empêche qu'il existe un domaine où la coordination ne marche pas trop mal, c'est avec le Trésor public, avec lequel un protocole nous lie, sur les contrôles que l'on mène de manière conjointe.

Nous-mêmes, nous faisons notre programmation dans des conférences régionales auxquelles sont associées les chambres régionales, les TPG, les différents services de l'Etat. Ce n'est pas toujours très simple avec les chambres régionales, parce qu'elles ont leur propre autonomie et elles y tiennent beaucoup. Malheureusement, il nous arrive d'arriver dans un organisme qui vient tout juste d'être contrôlé, ou que l'on découvre sur place que le contrôle est en cours. Dans la pratique, ça s'arrange bien, mais c'est loin d'être parfait.

Je pense que l'avenir, ce sera certainement de se coordonner au moins sur l'approche et sur les méthodes. Aujourd'hui, on essaie de ne pas se marcher sur les pieds, mais pas de manière très structurée. On essaie également d'avoir des champs un peu différents, un peu spécialisés.

Les chambres régionales qui, elles, font des contrôles assez fréquents, sont plus spécialisées sur les marchés publics, sur les statuts du personnel, sur les comptes, alors que nous, nous serons plus présents dans d'autres domaines. Mais là non plus le partage n'est pas fait.

J'ai quand même un peu d'espoir, parce que la Cour est en train de faire une enquête sur le logement social et, précisément, une des questions qu'elle nous a posée ce matin, était : « Comment se passe l'articulation entre les différents contrôles ? » Je ne doute pas que la Cour fera des propositions intéressantes dans ce domaine.

Francis Massé

Je voudrais préciser deux ou trois points. C'est vrai que l'on observe aujourd'hui des germes de bureaucratisation avec la LOLF, mais je constate que le Parlement, la Cour, le CIAP, les inspections générales, l'ensemble des ministères veulent réussir la réforme budgétaire. Donc, de ce point de vue, même si l'on a bien observé, à travers nos propos, qu'il demeure des problèmes culturels énormes, il y a une volonté collective de réussir la LOLF.

Pour développer, je voulais vous dire que tout l'art est dans l'exécution et je vais prendre ma casquette de pilote de la LOLF au ministère de l'Ecologie et du Développement durable pendant ces trois dernières années.

D'abord, il y a des sujets très simples. Chacun sait qu'il y a un resserrement du temps en termes de calendrier budgétaire ; il faut donc s'adosser à cette réalité-là. Cela signifie qu'il y a un problème d'organisation, de synchronisme du calendrier budgétaire et des calendriers de tous les dialogues de gestion au niveau central comme au niveau déconcentré, sans oublier les opérateurs.

Par rapport à cela, ce que nous avons fait au ministère de l'Ecologie et du Développement durable, est assez complexe parce que les DAF, les DDE, les DDSV, les DRIRE, les DIREN…, tout le monde est concerné sur le terrain. J'ai moi-même visité vingt-deux pôles régionaux avec le SGAR, le préfet de région et le contrôleur financier régional. La LOLF, c'est de l'animation, c'est du management. Concrètement, cela veut dire qu'il faut agir sur trois axes) la fois : l'axe crédit, l'axe ETP masse salariale et l'axe performance que l'on a développé aujourd'hui ; il faut corréler ces trois axes entre eux. Il y a trois rendez-vous de gestion par an, trois moments : l'année N, l'année N-1, l'année N+1. Au-delà des détails techniques, les méthodologies et les procédures sont indispensables. Cela a été dit par M. Frentz, je n'y reviens pas, mais je crois que c'est très important. Enfin, il y a un jeu à trois : la direction métiers, le service concerné par le dialogue de gestion et, je l'ai dit tout à l'heure, les pourvoyeurs des moyens.

Je crois que la réforme budgétaire est un élément de la réforme de l'Etat. L'ensemble ne fonctionnera bien que s'il est mis en corrélation avec le background européen. Il ne faut pas l'oublier : 80-90 % des normes environnementales, des directives, des règlements sont du droit européen. Au ministère de l'Ecologie, en raison d'un contentieux, on courait un risque financier, des pénalités pour non application du droit s'élevant à 2 milliards d'euros, c'est-à-dire à peu près deux à trois fois le budget du ministère.

Si l'on met en corrélation l'Europe, le droit, la réforme territoriale, les RH et les systèmes d'information, je crois que l'on réussira la réforme de l'Etat. Sinon, je pense qu'on ne la réussira pas. Mais il faut mettre tout cela en corrélation dans ce que j'ai appelé tout à l'heure une modernisation négociée, car il ne faut pas oublier les personnels et leurs représentants, ainsi que l'encadrement.

François Bolard, *Armée de l'Air*

Il a été question aujourd'hui, en termes d'évaluation de la performance, de l'existant, c'est-à-dire des travaux conduits par les inspections, que ce soit dans un cadre traditionnel ou les cadres nouveaux comme le CIAP ou les audits de modernisation, les travaux d'évaluation de la performance de l'auditeur externe, la Cour des comptes ou l'évaluation de la performance au travers d'outils comme le contrôle de gestion. Mais il a été très peu question de l'audit et du contrôle interne au sens où l'IFACI, par exemple, pourrait l'entendre, et comme l'avait préconisé l'ex-DRB, qui étaient à la charge éventuelle des responsables de programmes, voire des responsables de BOP. Je rappellerai par exemple qu'au sein du ministère de la Défense, on a des BOP qui se chiffrent à plusieurs milliards ; je parle bien de BOP, pas de programmes.
Cette évaluation de la performance est très différente, a priori, de ce qui nous a été exposé, puisqu' elle passe par la mise en œuvre d'une méthodologie, comme l'a définie l'IFACI, une approche systématique et méthodique qui vise à fournir une prestation d'assurance et de conseil, et qui s'inscrit très clairement dans un dispositif de gouvernance, et qui ne peut donc être mise en œuvre que par le responsable budgétaire, qui décide qui utilise cet outil directement et qui met en œuvre cet outil.

Est-ce que ces types d'audit et de contrôle interne sont encore d'actualité ? Comment les différents intervenants, qui apparemment ne s'inscrivent pas directement dans cette procédure, envisagent-ils que leurs propres travaux pourraient s'appuyer, s'articuler sur d'éventuels dispositifs de ce type ?

Pierre Lubek

On ne l'a peut-être pas dit explicitement, mais il appartient au responsable de programme de mettre en œuvre les dispositifs de contrôle interne en termes de processus opérationnels et de sécurisation des processus opérationnels, et de qualité. Il a été beaucoup question du plan qualité, notamment avec Météo France. Il est clair que la mise en œuvre de la LOLF ne se fait pas d'un coup de baguette magique ; elle suppose que, au sein de chaque service, chaque responsable de gestion, quel que soit son statut, ait son dispositif de contrôle interne. On est complètement d'accord.

Est-ce que les inspections et les audits peuvent se reposer dessus ? Oui. Nécessairement. Ce sera un des points d'examen. Ce que l'on va demander aux équipes d'audit sur le résultat de la performance, c'est d'aller examiner le dispositif de contrôle interne mis en œuvre au sein du programme. On est donc complètement dans la ligne que vous dites, même si, à cette tribune, on ne l'a pas suffisamment exposé au cours de la journée. Il n'y a aucune divergence et il est clair que le contrôle interne fait partie intégrante du dispositif. Il en est même la pierre de base, sans laquelle rien n'est solide, celle qu'il faut auditer et sur laquelle on peut s'appuyer pour ne pas refaire des choses qui auraient déjà été faites.

Je vais conclure brièvement la journée par deux ou trois remarques.
Première notation : ce qui apparaît aujourd'hui, c'est que les acteurs ont bien conscience que leur rôle change, qu'il s'agisse des DAF, qu'il s'agisse des responsables de programmes, qu'il s'agisse du secrétaire général, qu'il s'agisse des auditeurs ; le CIAP, les inspections générales, tout ce monde est bouleversé par la LOLF, mais il a conscience de ce bouleversement, il veut y participer, il veut s'adapter, il veut même être un peu en tête. C'est là un facteur extrêmement positif pour l'ensemble du dispositif.
Deuxième notation : tout cela est quand même très compliqué. On l'a vu, on l'a dit, tout le monde le ressent, on est fort loin de la perfection. Il faut accepter, je crois, une dose d'« à-peu-près » pour une année de démarrage.
Ce qui compte maintenant, c'est la dynamique. Il faut que le système soit orienté dans la bonne direction et qu'il se développe en respectant tous les fondamentaux de la LOLF.
Je pense que les organes d'audit présents à cette dernière table ronde ont en tête d'aider tout le monde à bien jouer son rôle dans le respect des principes de la LOLF qui sont : la responsabilité réelle des gestionnaires (il faut leur donner un réel pouvoir de responsabilité, des marges de manœuvre qui ne soient pas factices) et la mesure de la performance. Responsabilité, liberté, performance, sont les fondements de la LOLF.
Il faut pouvoir travailler aux quelques simplifications qui, je pense, restent nécessaires dans la structuration des programmes, des actions, des BOP, des UO. C'est un peu trop compliqué actuellement ; je pense qu'avec un peu de temps et beaucoup de volonté, on y arrivera.
Merci beaucoup de votre attention.

COLLOQUE

L'audit au sein du secteur public dans un environnement évolutif

>> Évaluation des performances et certification des comptes publics

mercredi 22 novembre 2006

L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES COMPTES PUBLICS

Présidents de séance :
Dominique Lamiot, *Directeur Général de la Comptabilité Publique (matin)*
François Delafosse, *Président de Chambre à la Cour des Comptes (après-midi)*

8h30 - 9h00 >> **Accueil**

9h00 - 9h15 >> **Ouverture -** *Président de séance*

9h15 - 10h30 >> **La démarche de contrôle interne comptable de l'Etat, en vue de la certification des comptes de l'Etat**
Nathalie Morin, *DGCP, Chef du Service de la Fonction Comptable de l'Etat*
Patrick Lefas, *Conseiller-Maître à la Cour des Comptes*

10h30 - 11h15 >> **Le rôle du service de contrôle budgétaire et comptable ministériel**
Jean-Louis Ninu, *Contrôleur Budgétaire et Comptable du Ministère de la Défense*

11h15 - 11h30 >> **Pause**

11h30 - 12h30 >> **L'audit interne comptable et financier de l'Etat**
Fernando De Almeida, *DCGP, Responsable du Pôle National d'Audit à la MAEC*
Jean-Claude Diquet, *Inspecteur Général de l'Equipement, Conseil Général des Ponts & Chaussées*
Hervé Le Gall, *Inspecteur Général de l'Agriculture, Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux*

12h30 - 14h00 >> **Déjeuner**

14h00 - 14h10 >> **Ouverture -** *Président de séance*

14h10 - 14h45 >> **La mise en œuvre de la Certification des Comptes des organismes de Sécurité Sociale**
Jean-Philippe Vachia, *Conseiller-Maître à la Cour des Comptes, Chef de la Mission Certification des Comptes des organismes de Sécurité Sociale auprès de la 6ème Chambre*

14h45 - 15h15 >> **La Certification des Comptes de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse**
Pierre Raynaud, *Directeur Financier et du Contrôle Interne, Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse*

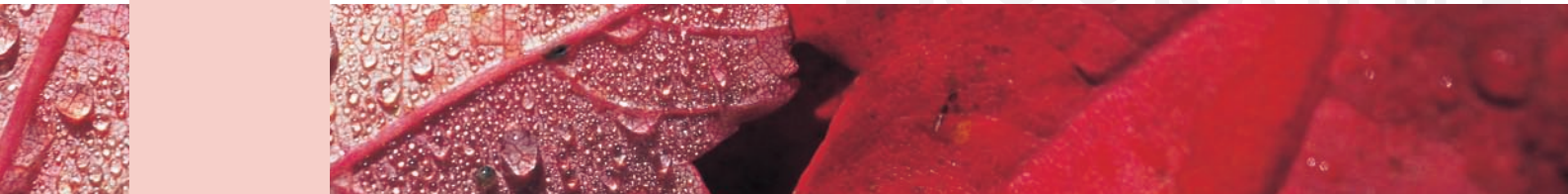
15h15 - 16h00 >> **L'extension de la démarche LOLF aux collectivités locales**
La mise en œuvre d'un système de pilotage
Patrick Bouchardon, *Délégué à l'Evaluation des Politiques et à l'Audit, Conseil Général des Hauts de Seine*
Jean-Pierre Peretti, *Directeur de Mission, KPMG*

16h00 - 16h30 >> **Pause**

16h30 - 17h45 >> **Le positionnement des auditeurs internes et le nouveau rôle du contrôle interne dans le processus de certification des comptes de l'Etat**
Quelle stratégie pour le modèle français ? Doit-il s'aligner sur les modèles anglo-saxons et sur le PIFC (Public Internal Financial Control) ?
Table ronde *animée par le Président de séance, avec :*
François-Roger Cazala, *Administrateur Principal, OCDE - Programme SIGMA, audit et contrôle financier*
Robert Gielisse, *Chef d'Unité auprès de la Direction Générale du Budget, Commission Européenne*
Valérie Lainé, *Senior Manager, Ernst & Young, Secteur Public*
Alain Turc, *Contrôleur Général, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie*

17h45 >> **Clôture du colloque -** *Président de séance*

PROGRAMME



Dominique Lamiot, *Directeur Général de la Comptabilité Publique*

Le thème retenu pour ce colloque : « Evaluation des performances et certification des comptes publics » est au cœur de la réforme de l'Etat, et notamment de la LOLF. Il est également crucial pour les deux autres branches du secteur public majeures que sont la Sécurité sociale et les collectivités territoriales. Parce que je suis convaincu que la Direction générale de la Comptabilité publique et le réseau du Trésor public sont à même d'illustrer la réforme de l'Etat, par l'amélioration de leurs performances, de leur mode de fonctionnement et par la rénovation très profonde de la fonction comptable de l'Etat que nous avons engagée, c'est un plaisir supplémentaire pour moi de présider à vos travaux ce matin.

La LOLF, on le sait, c'est la performance des services publics. C'est une réforme budgétaire. C'est également une révolution comptable. On a parfois tendance à mettre ce troisième volet de la LOLF un peu en retrait par rapport aux deux autres, mais il est, comme vous le savez, absolument essentiel, dans la mesure où cette réforme comptable de grande ampleur, consiste à doter notre pays d'un cadre comptable parmi les plus ambitieux au sein des pays industrialisés. Chacun mesure pleinement l'importance et la complexité pour un Etat de passer d'une comptabilité de caisse à une comptabilité en droits constatés.

Cette matinée va être consacrée à la qualité des comptes de l'Etat et va permettre d'évoquer plus avant la dimension technique de cette réforme.
Je me limiterai brièvement aux enjeux de cette réforme comptable. Comme dans tous les pays engagés dans la modernisation de leur comptabilité, celle-ci s'inscrit dans le cadre d'une réforme plus globale de l'Etat et constitue comme au Canada et aux Etats-Unis, un levier essentiel. La volonté du législateur organique, c'est non seulement d'améliorer la transparence de l'action publique et d'en faire un outil au service de la performance, mais c'est aussi – et je dirai surtout – une réforme porteuse de changements profonds dans le fonctionnement quotidien des services de l'Etat. C'est sur ces deux points que je voudrais revenir très brièvement.

Tout d'abord la réforme comptable est un instrument indispensable au service de la transparence et de la performance. Le premier objectif de la réforme comptable, c'est avant tout un enjeu démocratique. C'est au travers de comptes réguliers et sincères que l'on améliore la transparence de l'action publique. Nos concitoyens ont le droit de connaître précisément la situation des Finances publiques. Le passage à une comptabilité en droits constatés leur donnera une vision de la situation patrimoniale et un résultat de l'action de l'Etat plus complet que ne le faisaient la situation et le résultat budgétaire. C'est un préalable à toute réforme de l'Etat que de pouvoir dresser un diagnostic financier et les comptes de l'Etat doivent y contribuer. A travers le bilan d'ouverture de l'Etat, sur lequel le ministre Jean-François Copé a commencé à communiquer hier, chacun pourra mesurer les apports de la comptabilité comme outil d'information privilégié, au travers du recensement et de la valorisation des immobilisations, des principaux stocks, des éléments de passif. Tous ces éléments permettront à la représentation nationale, au gouvernement et plus largement à l'ensemble de nos concitoyens de mieux apprécier la soutenabilité des finances publiques.

Ce faisant – et c'est le deuxième enjeu de cette réforme – la comptabilité a vocation à devenir un outil pour les gestionnaires au service de la performance. La comptabilité générale, par la richesse de ses informations, par sa vision prospective, doit devenir un outil d'aide à la décision. Les charges et produits rattachés à l'exercice, les provisions, les engagements hors bilan, le niveau des stocks et des créances et dettes sont autant de données qu'un gestionnaire doit intégrer dans sa gestion au quotidien pour apprécier ses marges de manœuvre réelles et réaliser les arbitrages nécessaires.

Ces deux premiers enjeux de la comptabilité comme outil d'information et de gestion permettent de comprendre le rôle imparti à la Cour des comptes comme certificateur des comptes de l'Etat. C'est évidemment un aspect essentiel de la réforme comptable qui suppose – dans l'indépendance de chacun, bien entendu – un partenariat étroit avec l'Administration pour définir en commun les postes significatifs sur lesquels les efforts doivent porter. Les structures d'échange mises en place entre la Cour et la Direction générale de la comptabilité publique depuis près de deux ans ont pour but de répondre à cet objectif.

Ces apports de la comptabilité pourraient en soi justifier la réforme comptable. Mais, comme je vous l'indiquais, l'ambition du législateur organique va plus loin, car cette réforme comptable est porteuse de changements profonds dans le fonctionnement de l'Etat. La qualité de la comptabilité suppose, en amont de la production des comptes, une réflexion permanente pour améliorer les procédures financières et comptables de l'ensemble des services de l'Etat. Située au confluent de la plupart des activités administratives, la comptabilité ne pourra être fiable que si les procédures qui l'alimentent le sont également.

Cette approche par le processus est en soi très prometteuse car elle permet de dépasser les cloisonnements d'acteurs et d'éviter les raisonnements en silos. C'est en effet en travaillant ensemble, dans un cadre global, dans le cadre d'un processus qui part du fait générateur jusqu'à l'écriture comptable que gestionnaires et comptables pourront améliorer l'efficacité et l'efficience des procédures de l'Etat. L'ensemble des services de l'Etat est ainsi incité à améliorer ses procédures, en renforçant leur sécurité pour éviter les risques d'erreur, en augmentant leur efficacité (par exemple, en réduisant les délais de paiement) ou en rationalisant lesdites procédures, en homogénéisant les organisations et en les simplifiant.

Je ne surprendrai personne, dans cette enceinte, en indiquant que cette amélioration continue des procédures passe par le renforcement du contrôle interne et le développement de l'audit comptable et financier. A ce titre, je me permets de citer le récent rapport Migaud et Lambert sur la mise en œuvre de la LOLF qui indique, s'agissant du contrôle interne comptable, qu'il suggère des pistes de progrès, favorise la rationalisation des procédures et concourt donc à l'amélioration de la performance globale des services. Je signale ce que disent Lambert et Migaud, parce que je ne suis pas certain qu'il y a trois ans, sous la plume du Parlement ou d'autres observateurs de la révolution comptable que nous sommes en train de conduire, on aurait pu entendre des propos aussi clairs. D'ores et déjà, au plan interministériel, cette démarche s'est traduite par un référentiel de contrôle interne qui porte sur les sept cycles qui composent l'activité financière et comptable de l'Etat. Pour aider les ministères à mettre en place ce cadre de référence, le ministère des Finances propose des audits comptables et financiers conjoints. Dès à présent, huit ministères ont déjà répondu favorablement à cette offre de service.

Je crois pouvoir dire que l'enjeu est désormais partagé par l'ensemble des ministères. En effet, l'année 2006 s'est traduite, dans chaque ministère, par l'élaboration d'un plan d'action adossé à une cartographie des risques comptables. Ces plans d'action, construits dans une logique de risques et d'enjeux, identifient les processus comptables et financiers faisant l'objet d'actions prioritaires pour les fiabiliser. Ce lourd travail qui a été conduit pour recenser les risques et les enjeux a permis à tous les gestionnaires de bien s'approprier les processus comptables et financiers, de prendre conscience de leur responsabilité dans la fiabilisation et de devenir des acteurs pleins et entiers de la qualité des comptes. Une vraie dynamique s'est ainsi engagée, dont l'objectif est d'enclencher un processus d'amélioration continue des procédures de la qualité des comptes de l'Etat.

C'est de tout cela dont nous allons parler ce matin, au travers du thème transversal de « l'audit au sein du secteur public dans un environnement en forte mutation ». On a prévu trois thèmes qui n'épuisent pas le sujet mais qui sont très structurants pour bien l'appréhender.

Tout d'abord, on parlera du contrôle interne comptable qui est une démarche puissante, engagée maintenant depuis plusieurs années, et qui est véritablement en train de prendre son plein essor dans les services de l'Etat. On aura un point particulier sur un nouvel acteur, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel qui est installé dans chacun des ministères. Et puis on prolongera par de nouvelles pratiques relatives à l'audit interne comptable et financier dans les services de l'Etat, avec les audits conjoints. Les services de l'Etat, vous le verrez, partagent ainsi non seulement un cadre comptable comparable à celui des entreprises, mais aussi au travers du contrôle interne et de l'audit, des leviers d'action similaires. L'Etat n'est pas une entreprise, c'est évident, ses finalités sont tout à fait spécifiques. En revanche, un certain nombre d'objectifs et de méthodes sont tout à fait communs. C'est l'objet de cette matinée que de montrer le mouvement de convergence de l'Etat vers ces bonnes pratiques.

Je remercie les organisateurs de cette manifestation qui répond parfaitement à la vocation de l'IFACI de contribuer à la promotion de ces démarches de contrôle interne et d'audit interne au service de la performance. Le mouvement engagé au sein des services de l'Etat montre, je le crois, que le message a été entendu.

La démarche de contrôle interne comptable de l'Etat, en vue de la certification des comptes de l'Etat

Nous allons passer à notre première thématique sur le contrôle interne comptable au sein des services de l'Etat en vue de la certification, avec Nathalie Morin et Patrick Lefas.
Nathalie Morin, au sein de la Direction générale de comptabilité publique, a mis en place le contrôle interne comptable de l'Etat. C'est de cela dont elle va parler, de ce que nous avons fait au cours des deux dernières années, de ce qui reste à faire, parce que c'est un processus continu que nous avons engagé.
Patrick Lefas, au sein de la première chambre de la Cour des comptes, coordonne les travaux relatifs à la certification des comptes, c'est dire si son rôle va être important dans les mois qui viennent.

Nathalie Morin, *DGCP, Chef du Service de la Fonction Comptable de l'Etat*

Je veux d'abord dire que je suis très contente de me retrouver aujourd'hui parmi vous. J'avais eu la chance, il y a deux ans, de venir présenter le dispositif de renforcement du contrôle interne comptable de l'Etat et ma présentation avait été, forcément, assez théorique. Nous en étions au stade des principes.

Aujourd'hui je vais vous présenter un dispositif qui sera très opérationnel, pour vous montrer les progrès accomplis depuis deux ans dans cette volonté de renforcer le contrôle interne comptable de l'Etat. Je présenterai trois points d'inégale importance : un rappel du contexte extrêmement évolutif dans lequel nous intervenons ; ensuite, une présentation beaucoup plus opérationnelle sur les principes que nous avons retenus pour ce dispositif ; enfin, je parlerai des outils de pilotage dont nous avons évidemment énormément besoin.

Le contexte du renforcement du contrôle interne comptable

Le directeur général de la Comptabilité publique l'a largement rappelé, je serai donc brève. Nous sommes dans un environnement en effet très évolutif, puisque la LOLF, réforme d'ensemble dont les objectifs viennent d'être rappelés, modifie assez sensiblement notre culture administrative. Nous sommes passés d'une logique de moyens à une logique de résultats. Je ne vous ferai pas l'injure de vous rappeler que la structuration des projets en mission/programme/action des budgets, a pour objectif de mettre l'accent sur ce que l'on fait avec les crédits votés et non pas sur les moyens dont on dispose.

Il y a aussi une logique d'accroissement des libertés de gestion des gestionnaires, ce qui est assez nouveau dans l'Administration française, où le gestionnaire était enserré dans un faisceau de contraintes et de contrôles extrêmement contraignants. Maintenant le gestionnaire se voit accorder un budget global (logique de globalisation, fongibilité asymétrique).

Mais au-delà de cette dimension budgétaire qui est connue, ce qui est aussi important, c'est de desserrer les contraintes administratives, et donc d'alléger les contrôles.

Je sais, quand je dis cela, que je provoque en général des réactions, parce que les gestionnaires ont plutôt le sentiment que la LOLF parle beaucoup de liberté de gestion, mais que la réalité quotidienne pour eux n'est pas tout à fait celle-là, et qu'ils n'ont jamais autant entendu parler de contrôle que depuis la mise en œuvre de la LOLF.

En réalité, il faut bien comprendre ce dont on parle : on est en train de restructurer complètement les contrôles, de les réorganiser de telle sorte qu'ils soient plus efficients et complémentaires. C'est ce que l'on va essayer de

montrer aujourd'hui. En renforçant le contrôle interne et donc en sécurisant le plus en amont possible les procédures, on peut alléger les contrôles externes, les proportionner aux enjeux et aux réalités des gestionnaires, l'ensemble des contrôles devant être complémentaire et tourné vers un même objectif.

La logique de responsabilisation des gestionnaires est très importante et se traduit par la multiplication de nouveaux outils, notamment les contrats d'objectifs et de moyens, les contrats pluriannuels de performance, par exemple, qui ont été conclus au sein de Bercy par un grand nombre de directions ; le développement du contrôle de gestion qui permet de mieux mesurer l'action administrative et son efficience ; la bonne maîtrise des risques et des enjeux qui nous renvoie au sujet d'aujourd'hui qui est celui du contrôle interne.

Notre environnement est évolutif également parce que nous devons appliquer une réforme comptable d'une ampleur tout à fait considérable. Je crois qu'on l'a insuffisamment souligné : l'Etat français est en train, non pas de changer de référentiel, mais il est en train de changer de système comptable. Complètement.

Le fait de passer en comptabilité d'exercice et donc de devoir rattacher produits et charges à l'exercice, de devoir enrichir la comptabilité d'éléments patrimoniaux qui n'y figuraient pas auparavant (les immobilisations, les stocks, les provisions), est un travail absolument colossal qui appelle une reconstitution de la comptabilité de l'Etat à travers le bilan d'ouverture, qui nous oblige à appréhender de nouveaux processus avec lesquels nous n'étions, par définition, pas familiers puisqu'ils n'existaient pas dans le système de la comptabilité de caisse. Tout cela rend encore plus nécessaire le renforcement des dispositifs de contrôle interne.

L'exigence de qualité comptable est très forte au sein de la LOLF. Elle est quasi la même que celle qui pèse sur les entreprises, puisque la LOLF demande que les comptes de l'Etat soient sincères, réguliers et donnent une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de l'Etat. La seule différence, c'est que l'on ne va pas mentionner le résultat, parce qu'appliquée à l'Etat, la notion de résultat n'a pas tout à fait la même signification.

La « sanction » de ce long processus de renforcement de la qualité des comptes, sera la certification par la Cour des comptes qui donne un avis extérieur et objectif.

Dernier élément d'instabilité de notre environnement, c'est celui des systèmes d'information. Le palier 2006, présente sans doute des défauts, mais il nous a permis de mettre en œuvre la LOLF et, du point de vue de la comptabilité, il ne présente aucun élément bloquant. Ce que je veux dire c'est que l'on peut appliquer la réforme comptable avec les outils dont on dispose ; simplement, il faut bien le reconnaître, la charge de travail peut être parfois beaucoup plus lourde pour les gestionnaires (je pense en particulier aux charges à payer qui, en services déconcentrés, doivent faire l'objet d'un recensement à travers une enquête, parce que l'on ne dispose pas, dans les outils informatiques, de l'information). D'où, indéniablement, un surcroît de travail pour les gestionnaires.

De nombreuses applications informatiques sont interfacées, ce qui accroît également le travail des auditeurs pour remonter la piste d'audit. Les systèmes d'information n'ont pas tout à fait le niveau de performance souhaitée mais ils ont été adaptés aux exigences de la LOLF.

Enfin, nous attendons avec impatience Chorus, à partir de 2008-2009. Nous disposerons alors d'outils beaucoup plus conviviaux, beaucoup plus performants, et qui seront une véritable aide à la gestion pour l'ensemble des gestionnaires.

Voilà donc un environnement évidemment très évolutif, mais, au milieu de tout cela, nous avons quelques solides points d'ancrage auxquels arrimer notre démarche. Je pense en effet que l'Administration française dispose d'atouts solides pour relever ce défi qui est celui de la comptabilité d'exercice et de la qualité comptable.

J'en verrai trois. Le premier, c'est que notre organisation financière est tout à fait adaptée à ces nouveaux défis.
Pourquoi ? D'abord parce que, à travers la séparation ordonnateur/comptable sur laquelle on a pu dire beaucoup de choses, on se rend compte que l'on respecte les principes de base des référentiels internationaux de contrôle interne, qui sont de ne pas confier à un même acteur des tâches qui doivent être séparées pour des raisons de sécurité évidentes et de prévention de la fraude. Nous avons déjà institutionnellement, dans nos gènes en quelque sorte, cette séparation fonctionnelle des tâches qui sont à la base du contrôle interne.

Le deuxième est que nous disposons d'un corps de comptables publics spécialisés, qui connaissent la comptabilité d'exercice. Si l'Etat découvre la comptabilité d'exercice, le secteur local la pratique déjà depuis de nombreuses années, ainsi que les établissements publics nationaux. J'ai le souvenir, d'ailleurs, d'avoir participé il y a quelques mois à un colloque international organisé par la Commission européenne, et en conclusion des travaux, Brian Gray – qui est le directeur adjoint de la direction du Budget à la Commission européenne – a dit combien il enviait la France de pouvoir s'appuyer sur ces petits comptables embarqués dans les ministères pour veiller au grain. Vous voyez, c'est une organisation que l'on nous envie.

Le troisième élément, que l'on nous envie aussi, c'est notre organisation centralisée. Nous sommes capables de produire le compte général de l'Etat, un compte unique de l'Etat sans aucune difficulté, alors que de nombreux pays anglo-saxons qui nous ont précédés dans les réformes comptables en sont toujours à produire des comptes par agence et n'arrivent pas à les consolider pour donner une vision unique de ce qu'est le compte de l'Etat. Nous, nous savons le faire, nous avons un référentiel unique, nous avons des normes uniques, nous avons un seul plan comptable de l'Etat, et c'est une force.

Enfin, nous avons des acquis en matière de contrôle interne et d'audit interne : en matière de contrôle interne, parce que dans le réseau des comptables publics, le contrôle est une tradition ; en matière d'audit, parce que le Trésor public (comme d'autres directions à Bercy) dispose d'un corps d'auditeurs (la MAEC), spécialisé dans l'audit comptable et financier. Cela nous donne une base à partir de laquelle nous pouvons renforcer le contrôle interne, parce que c'est bien de renforcement qu'il s'agit et pas de mise en place.

Quels sont les principes structurants de ce nouveau dispositif de contrôle interne ?

Les objectifs sont clairs, ils sont relativement classiques. Nous avons évidemment repris les objectifs qui sont traditionnellement assignés au contrôle interne par les référentiels internationaux. On va retrouver, sans surprise : garantir la qualité des restitutions financières, pour maîtriser l'information financière (puisque c'est l'objectif de cette réforme) ; assurer la protection des actifs (donc éviter les risques d'erreur, de fraude) ; veiller au respect de la réglementation ; améliorer l'efficacité de la structure. Autrement dit, contribuer à la performance en améliorant l'organisation et le fonctionnement des procédures.

Cela étant, le sujet qui nous intéresse, c'est bien le contrôle interne comptable, ce qui veut dire que nous recentrons ces objectifs sur notre préoccupation directe qui est celle de la qualité comptable.On pourrait considérer que la qualité comptable se résume à l'image fidèle, et ce serait tout à fait exact, si ce n'est que ce concept n'est pas complètement opérationnel pour les acteurs de terrain qui doivent contribuer à la qualité comptable.

Nous avons donc décliné ce concept en six critères qui se veulent opérationnels, c'est-à-dire très clairs et très compréhensibles pour les acteurs, et qui font référence à des choses qu'ils connaissent. Je les décris très rapidement.
La régularité, autrement dit la conformité au référentiel. C'est la réalité d'un actif ou d'un passif. C'est sa justification, sa présentation.
La sincérité, qui est évidemment bien connue.
L'exactitude qui est la correcte évaluation des actifs et des passifs.

L'exhaustivité qui veut dire un recensement de la totalité des actifs et des passifs, sans faire contraction des uns avec les autres.
La correcte imputation.
Le rattachement, point central en matière de comptabilité d'exercice.

Quels sont les acteurs de notre nouveau dispositif ?

Dans l'ancien dispositif de comptabilité de caisse, la comptabilité se confondait complètement avec le périmètre d'intervention du comptable public. La comptabilité, c'était l'affaire du comptable public.

En comptabilité d'exercice, les choses sont radicalement différentes. Le fait générateur est remonté en amont chez le gestionnaire et c'est le gestionnaire qui dispose des informations nécessaire aux opérations d'inventaire. C'est pour cela que nous parlons de fonction comptable partagée. C'est pour cela que le contrôle interne comptable de l'Etat doit concerner l'ensemble des acteurs de cette fonction comptable, les gestionnaires comme les comptables.

Les gestionnaires doivent mettre en place les dispositifs de contrôle interne dans les services dont ils ont la responsabilité. Le comptable, pour sa part, est responsable de la qualité comptable. Aux termes de l'article 31 de la LOLF, le comptable veille à l'application des principes comptables énoncés par la LOLF, à la sincérité des enregistrements, au respect des procédures.

Cela veut dire au moins deux choses : la première, c'est que le comptable doit pouvoir indiquer au gestionnaire le cadre du contrôle interne, et ce que lui, comptable, attend des gestionnaires en matière de contrôle interne, pour pouvoir jouer son rôle de garant de la qualité comptable ; il doit pouvoir ensuite évaluer ce contrôle interne à travers des audits internes. On en reparlera dans une intervention ultérieure.

Quel est le périmètre du nouveau dispositif ?

Là aussi il y a innovation. A partir du moment où l'on explique que le périmètre du contrôle interne comptable doit inclure aussi bien l'action du gestionnaire que celle du comptable, cela veut dire que nous raisonnons par processus : le processus qui va aller du fait générateur jusqu'au dénouement de l'écriture comptable en comptabilité.

Notre logique est ainsi adossée aux processus comptables. Ce qui nous intéresse, c'est la fiabilisation des processus dans leur globalité et pas seulement le contrôle portant sur des comptes. C'est pourquoi, nous avons dressé une cartographie des processus comptables, en précisant bien que nous n'avons pas une conception impérialiste de la comptabilité. Autrement dit, pour nous, le processus comptable n'inclut pas la dimension décisionnelle, tout ce qui concerne l'opportunité, par exemple l'instruction d'une demande de subvention. Il n'inclut pas non plus la dimension budgétaire, autrement dit tout ce qui précède l'engagement juridique. Nous sommes donc bien recentrés sur ce qui a un impact comptable direct.

Nous avons élaboré une cartographie des processus comprenant sept cycles (que nous avions déjà identifiés il y a deux ans) que nous avons découpés en sous-cycles, processus, procédures, jusqu'au niveau le plus fin.

Quelle organisation pour le nouveau dispositif de contrôle interne comptable ?

Je tiens à dire que ce que je vais présenter là ne vaut que pour le contrôle interne comptable au sein du Trésor public. C'est l'organisation que nous avons mise en place chez les comptables. Les organisations mises en place chez les gestionnaires peuvent différer.

En termes de méthode, nous avons essayé d'être rigoureux, et nous avons donc commencé par faire réaliser des audits de la fonction comptable dans notre réseau qui ont permis d'en identifier les forces et les faiblesses. Ensuite, nous avons conçu un dispositif que nous avons expérimenté dans une quarantaine de trésoreries générales, et que nous avons ensuite fait évaluer de nouveau via un audit. Lorsque l'on a eu la certitude que le dispositif répondait bien aux enjeux qui étaient les nôtres, nous l'avons généralisé.

Ce dispositif comprend trois niveaux : un premier niveau, tout à fait classique, celui des services ou bien des postes comptables non centralisateurs, qui correspond aux activités des opérationnels. On va trouver dans ce niveau, de façon assez classique, les autocontrôles des agents sur leurs propres opérations, les contrôles mutuels d'un agent sur les opérations d'un autre agent situé en amont, et puis les contrôles de supervision exercés par l'encadrement sur les activités des opérationnels.

On trouve ensuite un deuxième niveau départemental, qui est nouveau. Ce sont des acteurs que nous avons appelés « cellules de qualité comptable », implantés dans tous les départements et qui ont trois rôles principaux : le premier rôle, c'est de piloter le contrôle interne comptable dans le département – autrement dit analyser les contrôles de premier niveau qui ont été réalisés pour s'assurer qu'ils sont bien pertinents et que les actions correctives proposées sont bien pertinentes –, suivre les plans d'action départementaux. Le deuxième rôle est de s'assurer de la fiabilité du contrôle interne de premier niveau, par des contrôles de corroboration. Le troisième rôle, extrêmement important dans cette phase de renforcement du contrôle interne, est une assistance pour tous les services qui ont à mettre en place le contrôle de premier niveau.

Le troisième niveau est national. C'est un bureau rattaché au service Fonction comptable de l'Etat, dont l'objectif est de surveiller les opérations à risque et à enjeux, de surveiller des comptes sensibles, de surveiller à travers toute une batterie d'indicateurs, la qualité comptable, d'animer le dispositif national et de donner des conseils aux cellules de qualité comptable, et évidemment de rendre compte à la Direction générale.

Cet ensemble est piloté par un comité national de contrôle interne mise en place, en 2005. C'est une structure collégiale qui associe toute l'équipe de direction de la DGCP, mais également des comptables de terrain et qui dont le rôle est de valider et suivre notre cartographie des risques, notre plan d'action comptable, la politique de contrôle interne comptable de l'Etat et faire des propositions d'audit.

Avec quels outils avons-nous renforcé le contrôle interne ?

Il y en a essentiellement trois. Il y a tout d'abord ce que j'appelle des normes de contrôle interne. Le terme « normes » est peut-être un peu excessif au sens où, aujourd'hui, ce document n'a pas de valeur normative. Il s'agit aujourd'hui d'un document qui rassemble des définitions de contrôle interne comptable, des objectifs, des attentes ; c'est un peu le cahier des charges que le comptable, garant de la qualité des comptes, demande à l'ensemble des ministères, l'ensemble des gestionnaires de respecter. Les gestionnaires peuvent mettre en place un dispositif de contrôle interne comptable dans des conditions qu'ils choisissent, mais sous réserve de respecter ce cahier des charges.

Il y a ensuite des référentiels de contrôle interne comptable. Ce sont des documents destinés à l'encadrement, comme outil d'aide. Ils identifient les objectifs de qualité comptable concernés – les six objectifs que j'ai énoncés tout à l'heure ; ils décrivent les risques que l'on peut rencontrer et font des propositions pour les maîtriser. Ce sont des documents qui se veulent opérationnels.

Nous en avons rédigé deux sortes. Nous avons élaboré un référentiel interministériel, à mailles assez larges, et la plupart des ministères ont adopté cet outil ; nous avons par ailleurs mis au point des référentiels plus nombreux et plus pointus pour la sphère comptable, compte tenu de la responsabilité qui est la nôtre dans le respect de la qualité comptable.

Le troisième outil se présente sous la forme de guides de procédure, et s'adresse un autre public. Ces guides sont en effet destinés aux opérationnels, avec pour objectif de mettre à leur disposition des outils qui décrivent les tâches de façon détaillée, qui identifient les points de contrôle, et leur permettent donc de travailler de façon aussi sécurisée que possible.

Ces guides de procédure sont accessibles sur le Web à partir des postes de travail des différents acteurs. Nous avons diffusé au 1er janvier 2006 un guide interministériel, à grosses mailles, qui peut faire l'objet d'une personnalisation par ministère ; d'ailleurs un certain nombre de ministères ont signé des protocoles avec la DGCP pour personnaliser les guides en fonction des spécificités, car il est évident que les natures de dépenses ne sont pas les mêmes dans tous les ministères. A côté de ce guide interministériel, nous avons prévu toute une série de guides destinés aux comptables publics, en choisissant les procédures que nous estimions les plus risquées et les plus sensibles du point de vue de la qualité comptable.

Ces guides sont tous conçus sur le même format avec trois points d'entrée, un point d'entrée par processus (ce qui ne veut pas dire que nous allons retrouver les 74 processus de l'Etat ; notre objectif n'étant pas de documenter la totalité des procédures, mais seulement celles qui présentent des risques), un point d'entrée par acteurs et un point d'entrée par transaction.

Nous en arrivons au pilotage de ce nouveau dispositif. Nous sommes confrontés à un chantier d'une ampleur tout à fait considérable, et les outils de pilotage sont essentiels pour garantir la correcte avancée de nos travaux.

Le premier outil de pilotage, c'est la cartographie des risques.
Vous savez tous, ici, que la gestion par les risques et les enjeux, est au cœur d'un dispositif de contrôle interne comptable. Nous avons donc dû commencer par cartographier les risques comptables.
A partir de notre cartographie des processus, nous avons essayé de cartographier les risques associés. Pour ce faire, nous disposions d'une documentation assez abondante : nous avons utilisé bien sûr nos rapports d'audit ; nous avons utilisé les recommandations faites par le certificateur, depuis deux ans,; nous avons également utilisé les diagnostics faits par un cabinet qui nous assiste.
Nous nous sommes donc appuyés sur toute cette matière pour cartographier nos risques et identifier les processus qui nous paraissaient faibles, ou bien contrôlés, et, au contraire, ceux qui devaient absolument être mieux maîtrisés.
Nous avons valorisé financièrement les processus pour pouvoir hiérarchiser les actions, en nous attaquant aux processus qui présentaient non seulement les plus forts risques, mais également les plus forts enjeux.
Cette cartographie des risques, nous l'avons réalisée pour tous les processus comptables maîtrisés par le comptable, mais également pour la sphère gestionnaire. Nous avons mis à disposition de tous les ministères une cartographie de leurs risques.

Le deuxième outil de pilotage, ce sont les plans d'action.
Dès lors que l'on connaît ses risques, il faut mettre en face des actions correctives ; c'est l'objectif des plans d'action que de définir pour chaque risque une action corrective.
Ces plans d'action reposent sur trois leviers génériques tout à fait classiques. Le 1er levier est celui de l'organisation : autrement dit s'assurer que les tâches sont bien exécutées en toutes circonstances, que les tâches incompatibles sont bien séparées, que les procédures prévoient des contrôles clés là où c'est nécessaire.
Le 2nd levier est celui de la documentation : il s'agit de s'assurer qu'il existe des organigrammes fonctionnels décrivant l'ensemble des tâches, qu'il y a bien dans tous les services une cartographie des principaux risques à disposition des opérationnels, et que ces mêmes opérationnels disposent également d'une documentation décrivant les tâches qu'ils ont à accomplir.
Enfin, la traçabilité est tout à fait essentielle. Il s'agit là de garantir la piste d'audit pour le certificateur interne comme pour le certificateur externe, d'archiver toutes les pièces justificatives et de tracer tous les contrôles qui ont été réalisé dans le cadre du renforcement du contrôle interne.

Nous avons réalisé ces plans d'action pour nous, comptables, mais nous avons remis à tous les ministères une pré-version de leur plan d'action à charge pour eux, en relation avec le CBCM, de la personnaliser, de la compléter, de hiérarchiser, de désigner évidemment les responsables, les calendriers, etc.
Ces plans d'action ont fait l'objet de présentations au certificateur, dans le cadre de réunions qui lui ont permis de poser des questions et de s'assurer que les risques étaient couverts, que les actions menées étaient adéquates.

Le dernier outil, c'est l'évaluation du contrôle interne qui pour nous est absolument essentielle.
Ce sont, pour ce qui concerne le Trésor public, les cellules de qualité comptable au sein du réseau, au plan départemental, qui veillent en permanence au respect des principes et de l'efficacité du contrôle interne de premier niveau ; et c'est surtout l'audit interne comptable et financier, sur lequel je ne vais pas m'étendre parce qu'il y aura une intervention ultérieure sur le sujet.
Sous l'ordonnance de 59, les audits internes comptables et financiers étaient centrés sur le réseau du comptable public, par construction, puisqu'il maîtrisait la comptabilité. En comptabilité d'exercice, ce périmètre s'étend (puisqu'il faut s'assurer que le contrôle interne est bien mis en place sur tout le processus) aussi bien en amont, chez le gestionnaire, qu'en aval.
C'est pour cela que nous avons fait des offres de service aux ministères et que huit ministères ont d'ores et déjà conduit des audits conjoints avec la MAEC sur huit processus.
Nous sommes dans une logique d'amélioration permanente. On n'en a jamais fini, avec le contrôle interne. On identifie les risques, on met en œuvre des plans d'action, on évalue, on améliore.
Nous avons réellement le sentiment d'être au cœur de la réforme de l'Etat, parce qu'en renforçant le contrôle interne, nous renforçons l'efficacité et l'efficience de nos organisations, et que nous favorisons, nous l'espérons, la liberté de gestion qui est au cœur de la LOLF.

Dominique Lamiot

Patrick Lefas va maintenant intervenir sur la méthodologie que la Cour a mise en œuvre pour se préparer à sa nouvelle mission et sur la vision du certificateur sur tout ce qui est mis en place sur le contrôle interne comptable dans les services de l'Etat.

Patrick Lefas, *Conseiller-Maître à la Cour des Comptes*

Nous allons travailler ensemble sur la problématique de la démarche de contrôle interne comptable en vue de la certification des comptes de l'Etat. Je vais vous présenter le point de vue du certificateur et, dans toute la mesure du possible, bien mettre en évidence qu'il y a en fait un continuum entre les travaux de contrôle interne, les travaux d'audit interne et les travaux d'audit externe, que c'est l'ensemble de cette chaîne qui doit être effective et efficiente. Chacun doit être à sa place : l'ordonnateur et ses services gestionnaires délégués (les deux éléments sont absolument essentiels), le comptable dans ses attributions telles que la loi organique les reconnaît, le certificateur et, bien sûr, dans le cadre du contrôle et de l'audit interne, une chaîne indépendante qui assure les fonctions d'audit interne. Dans toute la mesure du possible, les auditeurs internes et les auditeurs externes doivent travailler en bonne intelligence et en synergie.

Sur la nouvelle mission de la Cour, tout commence évidemment par la loi organique et le même cadre que celui qui a été posé pour justifier la qualité comptable, le fait que les comptes de l'Etat doivent être réguliers et sincères, et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. L'Etat reconnaît qu'il n'a pas simplement à tenir, comme le disait l'ordonnance organique, une comptabilité budgétaire – une comptabilité qui est assez largement en caisse mais qui ne l'est pas tout à fait – mais il a aussi à tenir une comptabilité générale.

Et comme le principe selon lequel les comptes de l'Etat sont réguliers et sincères est posé dans un alinéa qui suit un autre alinéa qui pose ce principe des deux comptabilités, plus une comptabilité d'analyse des coûts qui en est dérivée, évidemment l'interrogation vient de savoir si une fois qu'on aura certifié les comptes de comptabilité générale, il ne faudra pas s'intéresser aux comptes de comptabilité budgétaire. Mais là, c'est un autre débat.

Aujourd'hui, l'acquis à mon avis le plus important, par rapport à la comptabilité précédente, c'est que l'on dispose d'une nomenclature budgétaire et comptable unifiée qui est le moyen, par rapport à chaque événement initié par un service gestionnaire, de pouvoir identifier de manière précise le moment où il y a l'impact en comptabilité générale et le moment où il y a l'impact en comptabilité budgétaire. Ces impacts, il faut donc s'assurer qu'ils n'ont pas d'incidence négative sur l'autre comptabilité, c'est-à-dire qu'on n'a pas des éléments qui constitueraient des anomalies au regard du référentiel de comptabilité budgétaire et du référentiel de comptabilité générale. Mais ici, on ne va parler que de la comptabilité générale.

On est bien dans un cadre où l'on affiche le principe selon lequel les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'Etat. Là aussi, c'est un acte fondateur, puisque c'est la reconnaissance que, dans beaucoup de ses attributions, l'Etat doit tenir une comptabilité générale comme en tient n'importe quelle entreprise, et si possible dans le meilleur référentiel comptable possible. Ce choix a été fait : nous travaillons sur un référentiel qui, certes n'est pas gravé dans le marbre, mais qui est stabilisé pour une certaine période. Et il est, il faut bien le dire, à niveau même si ici ou là on peut regretter qu'il n'y ait pas telle ou telle disposition issue des normes IFRS qui ait été transposée. Mais ceci viendra ultérieurement.

Pour la qualité comptable, l'article fondateur, c'est celui qui dit que les comptables, qui sont chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat, veillent au respect des principes et règles mentionnés aux différents articles – ceux qui nous intéressent ici sont les articles 27 et 30 – et qu'ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

On voit bien qu'il y a là une responsabilité éminente du comptable, mais qui n'est pas univoque, (et c'est là l'élément de novation fondamental, comme l'a très bien expliqué tout à l'heure Nathalie) car le dispositif de contrôle interne est à deux branches, la branche de l'ordonnateur et la branche du comptable.

Ce qui va nous intéresser en tant que certificateur, c'est la responsabilité qui nous est confiée dans un cadre qui est celui défini à l'article 58, qui place la mission de certification dans un rôle d'assistance du Parlement.

Pour le Conseil constitutionnel, cet article ne remet pas en cause le principe constitutionnel qui définit la responsabilité de la Cour à équidistance de l'exécutif et du législatif, donc du gouvernement et du Parlement. Ce statut d'indépendance est assez unique en son genre puisque nous serons le seul commissaire aux comptes en France dont le statut d'indépendance est garanti par la Constitution, ce qui est évidemment un gage de qualité, mais aussi d'exigence pour nous.

Ce rappel étant fait, il fallait, premièrement, se doter d'un référentiel de certification ; deuxièmement, se doter de méthodes de travail ; troisièmement, mettre en place une organisation.

Le référentiel de certification

Nous n'avons pas fait preuve d'imagination, et avons adopté les normes d'audit internationales. Cela nous a été relativement facile, parce que les missions de la Cour sont des missions de commissaire aux comptes des organisations internationales qui, depuis longtemps, appliquent les normes d'audit international.

Comme vous le savez, les choses se sont améliorées, clarifiées, tant dans le code de commerce, avec la mission du commissaire aux comptes, que dans les arrêtés sortis en octobre 2006 et qui portent homologation de la norme d'exercice professionnel relative à la justification des appréciations. Il y a également une norme relative à la planification de l'audit et une troisième norme relative aux anomalies significatives et au seuil de signification. Nous nous intégrons dans le cadre de cet ensemble normatif qui nous amène à le décliner pour notre propre usage au travers de guides d'audit que nous avons élaborés depuis 2003. Il fallait aussi que nous intégrions le principe selon lequel nos procédures relèvent du code des juridictions financières, qui impliquent des garanties très précises vis-à-vis des contrôlés, le principe essentiel étant que l'on ne peut pas se présenter n'importe comment chez un contrôlé. Il faut notifier qu'il y a des droits, des obligations, un principe de contradiction qui assure les éléments de garantie.

Tout ceci est mis au service de la certification, mais doit évidemment être adapté à la réalité de ce qui est essentiel pour réussir une certification, à savoir une relation de confiance qui doit se nouer entre le producteur des comptes qu'est le directeur général de la Comptabilité publique avec l'ensemble de son réseau, et le certificateur. Au confluent du principe des normes d'audit relatives à la certification et du code des juridictions financières, on trouve l'essence même du référentiel normatif qui s'impose à nous.

Un dernier point essentiel : nous travaillons toujours selon le principe de la collégialité qui est la garantie de l'objectivité. C'est parfois un peu lourd, pour les audités, pressés par le temps, et pour les auditeurs qui ne peuvent pas restituer leurs constatations à la va-vite. Je pense que nous sommes arrivés à un point d'équilibre qui à la fois nous permet d'être réactifs vis-à-vis des contrôlés, les ministères, les comptables et la DGCP, et d'être respectueux du principe de collégialité, puisque l'opinion qu'émettra la Cour n'est pas une opinion d'un commissaire aux comptes individuel, mais d'une collégialité. Vraisemblablement, je serai amené à rapporter devant la chambre du Conseil pour que celle-ci se prononce sur l'opinion qui, pour les comptes au 31 décembre 2006, pour la première fois, sera émise, proposée, débattue, dont on aura vérifié préalablement que nous avons bien intégré toutes les préoccupations du contrôlé et du producteur des comptes.

Les méthodes de travail et l'organisation

Elles sont inspirées du Commissariat aux comptes et doivent être compatibles avec notre organisation. Notre organisation, est une organisation inter chambres – c'est-à-dire qu'il y a une compétence de chaque chambre sur les différents ministères – mais certaines tâches doivent être centralisées. Il faut donc marier ces deux éléments d'organisation et entrer dans la logique de certification au travers du seul élément possible qui est le découpage des états financiers. On est amenés à découper les états financiers en cycles et sous-cycles. Il y a sept cycles et vingt-trois sous-cycles, aujourd'hui, très proches de ceux qui ont été décrits par la DGCP, à une différence significative près qui est que nous avons identifié une fonction qui ne se retrouve pas en tant que telle dans les états financiers, qui est les relations avec les administrations publiques. Pour ces relations, on voit bien qu'il y a un enjeu qui est absolument décisif aujourd'hui : il y a l'Union européenne, les opérateurs de l'Etat et les entreprises publiques, les administrations de Sécurité sociale et les collectivités territoriales. Ce sont, chaque fois, des problématiques très distinctes, très clairement identifiées. Si l'on veut faire un travail qui nous assure l'exacte mise en cohérence des données comptables, quand celles-ci sont en droits constatés, de ces organismes avec les données comptables de l'Etat, il faut bien qu'il y ait un travail transversal qui soit fait, d'où la justification de ce cycle.

J'en viens maintenant à la méthodologie de la certification, et vous allez voir que l'on va s'appuyer sur la problématique du contrôle interne.

Comment peut-on auditer les comptes ?

Il y a énormément de lignes de comptes dans l'Etat ; actuellement, au titre du bilan d'ouverture et des opérations de l'année, nous en sommes à 23 millions de lignes de comptes, d'écritures comptables. On va arriver vraisemblablement à la quarantaine de millions d'opérations. Même en utilisant des techniques d'assistance par ordinateur, il est évident que l'on n'aura pas la possibilité de faire un travail exhaustif. Il faut bien, d'une manière ou d'une autre, voir comment mettre à plat les comptes financiers quand ils nous seront présentés, comment examiner les comptes de balance générale. La difficulté, c'est que ces balances sont d'abord des balances de comptes de gestion de chacun des comptables (plus maintenant les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, quand ils sont comptables assignataires, et ils le seront tous à partir de l'année prochaine). Nous devons rapprocher ces éléments-là des comptabilités auxiliaires, pour déceler des anomalies. Il va donc falloir intervenir sur de nombreux sites, mais avec des moyens limités.
Quel principe méthodologique choisir ?
Il faut choisir une méthodologie qui permette à l'auditeur de motiver son opinion, c'est-à-dire d'obtenir les informations probantes, nécessaires et suffisantes pour porter un jugement pertinent sur les états financiers. S'agissant de la Cour, il est évident que le jugement est très attendu et il ne faut pas qu'elle se trompe ; et notamment, il ne faut pas qu'elle se trompe par rapport à des éléments d'information qui apparaîtraient ultérieurement. Il faut donc une méthodologie éprouvée qui nous permette – on va le voir – de réduire notre risque d'audit, d'avoir un maximum d'effet de levier dans les contrôles, avec une contrainte de moyens, et donc d'optimiser le rapport entre le coût du contrôle et le niveau de confiance obtenu.

Comment va-t-on cibler les contrôles ?

Grâce à une approche par les risques qui va permettre de distinguer les points qui comportent un risque et qui doivent faire l'objet d'un contrôle approfondi, et les points qui ne soulèvent pas de difficulté particulière et qui peuvent être validés en procédant à des vérifications allégées. Vous voyez bien que dans ce cadre-là, cette approche par les risques doit s'appuyer sur une démarche partagée avec le producteur des comptes, d'où la nécessaire articulation avec la conception du contrôle interne, développée par la DCGP et que vous a très bien exposée Nathalie Morin, la cartographie des risques. L'approche par les risques, les critères d'audit, le chemin de révision, tout cela est en fait commun.

Nous allons chercher, au travers des différentes missions que nous menons, à déterminer où sont véritablement les zones de risque pour l'arrêté des comptes, et donc sur quoi nous allons concentrer ce que l'on appelle les contrôles substantifs, c'est-à-dire les contrôles sur les comptes, lors de la phase finale, qui se situe à partir du moment où les comptes sont clôturés jusqu'à quelques semaines avant la date d'arrêté des comptes. Pendant toute cette période, le producteur des comptes continue à fiabiliser, à corriger, à passer ses opérations d'inventaire jusqu'au moment où il pose le crayon ; il nous reste alors à peu près trois semaines pour faire les ultimes vérifications et déterminer quels seront les éléments fondamentaux articulés et motivés de notre opinion.

Comment mettre en œuvre cette approche d'analyse des risques ?

On définit des critères de référence (assertions d'audit). Vous retrouvez là, pour ceux qui en sont familiers, la démarche de l'audit légal et financier, avec une identification des risques qui sont de nature à remettre en cause ces assertions. A partir de là, il faut gérer le risque d'audit, c'est-à-dire, compte tenu de notre analyse des différentes catégories de risques, déterminer le niveau de risque résiduel au moment où nous allons commencer nos missions finales, parce que c'est cela qui va déterminer le niveau d'intensité. Sur certaines tâches, nous allons passer très vite ; en revanche, sur des sujets où des incertitudes subsistent, nous faisons des vérifications approfondies, avant de tirer des conclusions.

Quels sont les critères d'audit ?

Les assertions d'audit, ce sont des critères dont la réalisation conditionne la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes. Selon les normes développées par l'IFAC et la CNCC, elles sont au nombre de sept : ce sont les six que Nathalie Morin vous a présentées, plus la pertinence de l'information financière, puisqu'elle ne parlait, à ce stade, que du contrôle interne comptable.

Comment identifier les risques ?

On va les identifier par le biais de cette hiérarchie que vous connaissez sans doute : les erreurs potentielles, qui pourraient théoriquement survenir si aucun contrôle n'était mis en place pour les empêcher ou les détecter ; c'est la notion de risque inhérent. Les erreurs possibles, qui peuvent se produire compte tenu de l'absence de contrôle pour les empêcher, les détecter et les corriger ; c'est la notion de risque lié au contrôle. Reste à déterminer le caractère significatif ou non des erreurs ; c'est la notion de seuil de signification. Ce seuil de signification se détermine par rapport aux états financiers et il se décline dans chacun des cycles et sous-cycles de façon à déterminer de manière objective les masses financières qui sont susceptibles de remonter en synthèse et d'aboutir à la pondération de l'opinion.

La phase qui nous intéresse ici, c'est la phase d'évaluation préliminaire du contrôle interne. Si le contrôle interne est efficace, cela ne veut pas dire que l'on ne va pas faire de contrôle sur les comptes, mais cela veut dire qu'il y a une forte probabilité que la situation soit maîtrisée et que l'on descende donc au-dessous du seuil de signification.

Pour procéder à cette évaluation, il faut que nous fassions le même parcours que la DGCP, que le producteur des comptes, c'est-à-dire la cartographie des risques, la détermination précise des éléments mis en place en matière de contrôle interne, et décliner tout le référentiel de contrôle interne pour s'assurer de l'efficacité et de l'efficience. Pour cela, nous allons mettre en œuvre des tests : tests de cheminement, pour s'assurer de la correcte mise en œuvre de la procédure ; tests de détail sur les contrôles clés visant à vérifier l'effectivité et l'efficacité des contrôles clés ; contrôles sur les comptes eux-mêmes pour détecter des anomalies significatives.

Quels sont les outils de détection des erreurs ?

Les procédures analytiques (comparaisons, analyses de variations et tendances…). Ce n'est pas facile la première année. Pourquoi ? Parce que c'est un nouveau système comptable qui se met en place, et nous ne disposons donc pas d'éléments de référence. De plus, cette année on a mis en place le bilan d'ouverture, et il y a eu une très forte mobilisation autour de la préparation de ce bilan. Il est donc vraisemblable que l'on ne pourra pas commencer nos missions finales sur la base d'une balance générale des comptes complète, avec ses opérations d'inventaire, comme le fait normalement un commissaire aux comptes qui intervient en février dans n'importe quelle entreprise.

En revanche, nous pouvons utiliser les inspections, les observations physiques, les demandes d'information et d'explication, la circularisation, les sondages, les calculs de cohérence : tout cela constitue notre travail.

Le contrôle et l'audit internes

Je vais vous montrer, avec un exemple à l'appui, qu'il y a une véritable synergie entre le contrôle interne et l'audit interne d'une part, et le travail du certificateur.

Prenons l'exemple des pensions. La DGCP a défini un certain nombre de procédures ; la première s'appelle la constatation des droits à pension qui se décline en quatre tâches : constatation du départ, ouverture des droits, modification des droits, intégration des retours d'information.

Nous, en regard, on va mettre les acteurs : les services gestionnaires ; le service des pensions qui en l'occurrence joue un rôle central ; l'application informatique, qui sera un élément important puisqu'il existe un certain nombre de contrôles automatiques ; les centres régionaux des pensions ; les pensionnés. A partir de ces différents acteurs, on va déterminer, sur chacune des tâches, le risque inhérent et le risque de contrôle. Le document est à l'usage des rapporteurs et experts de la Cour qui vont devoir remplir des tableaux permettant d'identifier de manière précise ce qui est l'état des procédures. Une fois la cartographie faite, on commence les tests de cheminement et ensuite les tests de contrôle.

Pour réaliser ce travail de cartographie, on va s'appuyer beaucoup sur l'extraordinaire travail fait par la DGCP, pour l'ensemble du réseau du Trésor public, mais aussi sur le référentiel de contrôle interne interministériel. Après, il faudra voir cela sur le terrain, chez les comptables et chez les ordonnateurs.

Mon sentiment, aujourd'hui, est que les comptables, qui étaient en fait déjà très préparés à la problématique du contrôle interne, sont à peu près tous en ordre de marche. Pour les ordonnateurs et les gestionnaires, c'est en train de se faire. Il est vraisemblable qu'à la fin de l'année, quand il faudra évaluer le risque global de contrôle, on s'aperçoive que des contrôles ont été décrits mais ne sont pas mis en œuvre. De ce fait, en fonction de notre analyse des risques, sera fixée la grille de contrôle des ministères qui feront l'objet de missions pour chacun des sous-cycles que l'on aura déterminés.

Voilà en substance ce que l'on peut dire sur la démarche de contrôle interne qui est en train de se développer dans l'Administration française, parce que – y compris dans la haute Administration – on se rend compte que c'est une manière d'optimiser l'organisation interne, en se posant les bonnes questions sur le « qui fait quoi ». Il y avait beaucoup de contrôles dans l'Administration. Ils n'étaient pas forcément bien ciblés.

Le contrôle interne est une école de rigueur, parce qu'il fixe une méthode, il fixe une cartographie, il fixe un certain nombre de principes. C'est à l'initiative de chaque ministère, que se mettra en place, plus ou moins rapidement, un dispositif de contrôle interne digne de ce nom.

Dominique Lamiot

Merci beaucoup à tous deux pour ces deux présentations qui s'épaulent bien l'une l'autre, qui montrent bien, comment on a pu, et de quelle façon, avancer sur ce sujet important du renforcement du contrôle interne comptable dans les services de l'Etat.

Marc Chambault, *vice-président de l'IFACI*

D'abord, merci pour ces exposés remarquables. Je pense que cela donne une vision extrêmement claire des transformations de l'Etat.

Première question sur les processus de comptabilité patrimoniaux : est-ce que j'ai bien compris en notant que ces processus seront prêts à la fin de l'année 2006 dans le domaine de la comptabilité patrimoniale ou est-ce que l'Etat se donne un peu de temps éventuellement pour non seulement faire les inventaires et aller un peu au-delà dans la qualité de ses processus ? Ce sont des processus que j'ai connus dans mon entreprise France Télécom, il y a quelques années, des processus un peu complexes.

Deuxième question, sur les hors bilan : on évoquait tout à l'heure les problèmes des pensions, des retraites. Ce sont des hors bilan. Est-ce que le chantier comptable couvre aussi ces problématiques d'engagements de l'Etat que l'on retrouve forcément dans les cartographies des risques correspondantes ?

Nathalie Morin

Si par « les processus de comptabilité patrimoniale seront-ils prêts à la fin de l'année ? », vous voulez savoir si le bilan d'ouverture que nous allons remettre, d'ailleurs non pas en fin d'année, mais vraisemblablement en même temps que le compte général de l'Etat (si ce n'est que le certificateur, lui, évidemment, en avant-première, travaille déjà dessus depuis quelques mois), la réponse est : oui, nous allons appliquer complètement le référentiel comptable.

Cela ne veut pas dire que ce sera parfait. Vous soulignez à juste titre que ce sont des processus extrêmement complexes. J'ai rappelé que nos outils informatiques avaient été simplement adaptés pour passer la LOLF, ce qui est déjà bien.

Mais ils présentent un certain nombre de lourdeurs et de limites dont il faut bien tenir compte.
Mais pour autant, nous n'avons rien laissé de côté. En revanche, ce qui est exact – je pense que c'est connu de tous – c'est que le périmètre du bilan d'ouverture est un périmètre qui se veut significatif mais qui ne sera pas totalement exhaustif. Autrement dit, nous avons défini un périmètre en date comptable du 1er janvier 2006, qui reprend tous les postes significatifs, que ce soit en enjeux financiers ou que ce soit d'un point de vue emblématique ou stratégique. Juste un petit exemple : nous avons estimé que les stocks de médicaments, de vaccins du ministère de la Santé, même s'ils pèsent peu en enjeux financiers, étaient tout à fait stratégiques et qu'il convenait de les recenser sur la base d'un inventaire physique, parce que c'était déterminant.

S'agissant du parc immobilier, nous savons maintenant que ce poste s'établit aux alentours de quarante milliards, ce qui ne représente pas un enjeu financier majeur dans ce bilan de l'Etat. Pour autant, nous avons estimé que c'était un poste emblématique, compte tenu de la volonté très forte de dynamiser, d'améliorer la gestion du parc immobilier de l'Etat. Nous avons donc commencé un recensement exhaustif dès 2003.

Mais il y a, c'est vrai, un certain nombre de postes qui ne sont recensés de façon exhaustive, c'est-à-dire appuyés à un inventaire physique, que s'ils sont représentatifs. Nous n'avons pas recensé les stocks dans tous les ministères ; nous les avons recensés à la Défense, à la Santé, là où cela avait un sens. Enfin, il y a quelques postes pour lesquels nous ferons des reconstitutions forfaitaires.

S'agissant des engagements hors bilan, vous rappelez à juste titre que les retraites des fonctionnaires , continuent aux termes des nouvelles normes à figurer en hors bilan., C'est un autre exemple de sujet emblématique sur lequel il fallait progresser C'est la Direction du budget qui a la responsabilité de ce processus et qui a réalisé depuis deux ans, de très importants travaux de fiabilisation sur le modèle ARIANE utilisé pour calculer ces retraites et sur les relations avec les ministères qui sont pourvoyeurs d'informations. Des conventions ont ainsi été signées avec la quasi-totalité des ministères pour sécuriser la qualité des informations qu'ils nous communiquent.

Patrick Lefas

Sur les pensions. Il y a bien deux exercices, et donc un problème de rattachement au bon exercice. L'essentiel de la novation, c'était la manière dont il fallait traiter l'échéance de décembre qui, pour des raisons budgétaires assez anciennes, était en fait comptabilisée sur l'exercice suivant. Ce point est réglé. Sans trahir de secret, je peux vous dire que du côté des pensions, pour les masses du bilan et du compte de résultat, le tableau des charges nettes, nous n'avons pas, au jour où je parle, d'inquiétude majeure.

Sur le hors bilan, un débat est en cours sur le point de savoir si les régimes employeurs doivent faire l'objet de provisionnements comme c'est maintenant le cas dans les normes IAS-IFRS. Le choix fait par l'Etat – je pense que c'est un choix raisonnable – a été de dire : ces engagements sont des engagements hors bilan qu'il faut recenser de manière précise. Nous avons fait tout un travail, l'année dernière, sur cela ; des éléments d'enseignement en ont été tirés.

Sur les éléments de novation du référentiel comptable, c'est-à-dire, comme vous l'avez très bien dit, les éléments patrimoniaux qui n'étaient pas suivis en tant que tels, il y a effectivement un enjeu qui fait que l'on a délimité un périmètre.

Qu'est-ce que nous allons devoir appréhender ? La question de l'exhaustivité des enregistrements va évidemment se poser ; si je prends l'exemple des immobilisations incorporelles sur les logiciels, il n'y aura pas tous les ministères, pas les quinze ministères. On dira alors : « Ce n'est pas exhaustif. » Mais est-ce que cela a une conséquence sur les états financiers ? Si, au sein des ministères pilotes, se posent des problèmes de régularité dans l'enregistrement, s'il y a des méthodes qui ne sont pas homogènes, on fera, là aussi, la même remarque. Mais est-ce que cela aura une véritable incidence sur les états financiers ?

Le périmètre, pour nous, est effectivement une donnée qui sera lue à la lumière des critères de qualité comptable.

François Bolard, *Commissariat de l'air*

J'ai une question à poser un peu spécifique au ministère de la Défense. Elle concerne le rôle du Département comptable ministériel.
La question est un peu particulière parce que le ministère de la Défense dispose d'un réseau d'ordonnateurs secondaires qui lui est propre. La question porte sur les trois niveaux de contrôle interne comptable évoqués par Madame Morin, et sur le département comptable ministériel qui n'a pas été évoqué.
Je me permets seulement de signaler que cela est susceptible de poser un problème de fonctionnement avec la logique qui pourrait être retenue par le gestionnaire, et même plus que par le gestionnaire, par le responsable budgétaire, dans la mesure où le dispositif d'audit et de contrôle interne – dont le périmètre serait beaucoup plus large que les simples questions d'ordre comptable, sans même parler de contrôle opérationnel mais en parlant par exemple de contrôle d'audit de performance de direction de stratégie, comme ces termes figurent dans le référentiel qu'avait établi l'ex-DRB (aujourd'hui DGME) qui avait vocation à répondre à un besoin plus large des responsables budgétaires – ce dispositif, en fait, aboutit à mettre en place des outils d'audit interne qui formellement correspondent au contrôle interne de deuxième niveau, puisqu'il s'applique au contrôle interne de premier niveau, même si son périmètre, je le répète, est plus large que le contrôle interne comptable ; et conformément aux normes internationales de l'audit, ce niveau d'audit est rattaché à l'échelon central. C'est une obligation pour garantir l'indépendance de cet audit tel qu'il est entendu par les normes internationales de l'audit interne. Il est très clair que cet échelon central n'est pas en cohérence avec le caractère déconcentré du deuxième niveau du contrôle interne comptable départemental.
Lorsque nous mettons en place – on est en train de le faire – ce niveau d'audit interne, nous sommes beaucoup plus portés à nous adresser au département comptable ministériel qu'aux comptables assignataires de nos ordonnateurs secondaires, comptables assignataires qui peuvent être déconcentrés, effectivement. Est-il envisageable que ce deuxième niveau de contrôle interne comptable soit véritablement piloté par le département comptable ministériel ?

Nathalie Morin

Votre question est très pertinente. Vous êtes très vigilant, car effectivement ma présentation était incomplète. J'ai parlé d'organisation réseau et je n'ai pas inclus les CBCM dans ma présentation, ce qui est un tort.

Ce que je n'ai pas non plus dit, c'est que les cellules de qualité comptable sont, par définition, des services non opérationnels au sens où ils sont complètement distincts des services sur lesquels ils vont faire porter le contrôle de deuxième niveau. Ils interviennent sur les services comptabilité, produits divers, recouvrements, dépenses, etc., mais ils ne passent aucune écriture, justement pour préserver cette indépendance.
Ce que je n'ai pas dit, et que j'aurais dû dire, c'est que bien entendu il y a des cellules de qualité comptable dans les DCM. On trouve bien, au niveau départemental comme dans chaque CBCM, des cellules de qualité comptable qui auront le même rôle d'animation, de pilotage et de vérification sur les assignations que vont avoir à gérer les DCM. C'est là encore un acteur qui ne passera pas d'écritures, qui n'exécutera pas les dépenses, etc., mais qui veillera à ce que toutes ces opérations fassent l'objet d'un contrôle interne de premier niveau, de qualité, etc.

Le rôle du service de contrôle budgétaire et comptable ministériel

Dominique Lamiot

Jean-Louis Ninu va maintenant nous rejoindre. Jean-Louis Ninu est trésorier payeur général. Il est aujourd'hui à la tête d'une structure nouvelle que l'on appelle le service de contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM), constitué dans l'idée de préparer les travaux liés à la mise en œuvre de la réforme comptable et de la LOLF.

Jean-Louis Ninu, *Contrôleur Budgétaire et Comptable du Ministère de la Défense*

Je vais donc essayer de vous présenter ce nouveau service. Nouveau service pour exercer un rôle nouveau, en utilisant naturellement, dans notre démarche, l'audit et le contrôle interne de manière privilégiée.
On a déjà dit que rien ne se créait et tout se transformait. Il me semble que pour le SCBCM, la transformation est très forte. Nous disposons d'éléments anciens véritablement transformés et nous disposons aussi d'éléments tout nouveaux. Tout cela a pour objectif d'exercer des missions rénovées.

Voyons tout d'abord la nouveauté de ce service

Ce qui peut frapper, en tout cas dans le monde administratif, c'est la rapidité de création et d'installation. L'origine, c'est évidemment la loi organique, qui a déclenché, à la direction générale de la Comptabilité publique, une réflexion sur l'organisation comptable et sur la fonction comptable en tant que telle. Dès la fin 2003, on a expérimenté le département comptable ministériel au ministère de l'Intérieur. Le 1er janvier 2004, on a expérimenté le département comptable ministériel au ministère de la Défense, l'idée étant d'améliorer l'articulation entre le contrôle financier et le comptable : la réflexion était déjà significative en ce qui concerne cette question d'articulation avec le contrôle financier central.

Cette réflexion s'est approfondie. Il y a eu notamment un groupe de travail 2005 sur l'articulation de ces services, et un décret du 18 novembre 2005 a créé le SCBCM, pourvu de responsables par l'arrêté du 20 décembre avec effet du 1er janvier de l'année 2006.

Ce service comptable ministériel est placé sous l'autorité du ministre du Budget. Fonctionnellement, il relève de deux directeurs, le directeur général de la Comptabilité publique et le directeur du Budget. Au ministère des Finances, ce n'est pas une situation très fréquente de relever de deux directions. Il y a évidemment un précédent, qui n'est pas innocent : les trésoriers payeurs généraux de région exercent également la fonction de contrôleurs financiers. Cette double direction est néanmoins une originalité, et elle se traduit, dans les faits, depuis le début de l'année, par un pilotage conjoint, avec des institutions, notamment un comité présidé par les deux directeurs.

Ce service nouveau est créé auprès d'un ou plusieurs ordonnateurs principaux, c'est-à-dire en fait auprès des ministères.

A l'heure actuelle, nous avons une quinzaine de CBCM ; ce chiffre n'est pas forcément stabilisé et nous verrons à l'occasion des évolutions dans la structure gouvernementale. Mais ce qui me paraît important, c'est que le CBCM ait une certaine taille critique.

Le CBCM est dirigé par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Ce sur quoi il faut insister, c'est que ce contrôleur a la qualité de comptable public. Par rapport à d'autres fonctionnaires, cela lui donne un positionnement un peu particulier.

Ce service comporte deux départements : un département comptable, un département de contrôle budgétaire. Le contrôle budgétaire, c'est la terminologie que j'utiliserai pour qualifier l'exercice du contrôle financier, et bien entendu, ce changement de vocabulaire n'est pas innocent.

Ces deux départements sont dirigés soit par des contrôleurs généraux, soit par des receveurs des Finances. Ce qu'il faut en déduire, c'est que le choix a été fait d'un positionnement hiérarchique assez élevé pour l'exercice d'un rôle nouveau.

Un rôle nouveau pour des missions rénovées

Le rôle est rempli par le représentant principal du ministère du Budget, par le contrôleur budgétaire et par le comptable ministériel.

Le rôle du **représentant principal** du ministère du Budget traduit plusieurs idées, affiche plusieurs objectifs. Je crois que l'on peut dire très simplement que ce représentant principal, c'est un peu la notion de guichet unique. C'est une approche client : on est le guichet unique pour le ministère gestionnaire, pour le ministère ordonnateur. Il ne faut pas minorer cette dimension. Je crois que c'est une simplification tout à fait bienvenue dans un monde où les procédures, les réglementations ne sont pas simples et sont, notamment en ce moment, très évolutives. En d'autres termes, on a là un point fixe, un guichet, un représentant.

Au-delà de cette notion, il faut insister sur le fait que l'on a voulu aller plus loin dans l'articulation des missions. J'y vois déjà un lien avec la démarche d'audit, plus exactement la démarche de processus. On a voulu, en ayant un représentant principal, mettre en œuvre une approche intégrée, unifiée du processus budgétaro-comptable.

Le rôle de ce représentant principal est assez innovant. Il exerce des missions directement et, en outre, il a une mission de coordination, de cohérence ministérielle. On peut aussi le qualifier de modérateur, au sens de celui qui régularise l'exercice d'une fonction.

C'est tout d'abord l'interlocuteur unique des services de l'ordonnateur principal. Il est placé sous l'autorité de la direction du Budget et de la direction générale de la Comptabilité publique. On voit bien que ce représentant unique doit apporter une valeur ajoutée à l'organisation ancienne, ce qui est un exercice nouveau pour lui. Autre innovation, le SCBCM est l'interlocuteur privilégié des ministères – privilégié veut dire qu'il n'est pas le seul – en tant que chargé de la coordination de l'action des contrôleurs financiers en région et des comptables assignataires.

C'est bien là un dispositif particulièrement innovant. Vous qui êtes familiers avec le système administratif, vous le mesurez aisément. Je suis trésorier payeur général, comptable public et les comptables publics dans les départements et les régions sont des trésoriers payeurs généraux et ils sont, bien entendu, comptables publics. Pourquoi cette innovation ? Je crois que c'est pour traiter une question délicate qui résulte de la loi organique. Traditionnellement, l'Etat est organisé avec une administration centrale et des services déconcentrés. On ne peut pas épiloguer sur ce sujet, mais il me semble que la démarche de la loi organique, avec notamment les responsables de programmes, est une démarche plutôt, si je puis dire, de nature verticale. Il fallait donc concilier la démarche administrative classique et l'exercice de responsabilités ministérielles, de responsabilités de programmes.

Dans le domaine qui est le sien, le CBCM est un mode de conciliation de ces éléments. C'est une responsabilité de cohérence dans les interventions de l'ensemble des intervenants relevant du ministère des Finances, à l'échelon déconcentré comme à l'échelon central auprès d'un ministère.

La question que l'on peut se poser est de savoir s'il n'aurait pas fallu aller au-delà de la compétence de coordination et créer ce que j'appellerai une compétence hiérarchique. Je pense que cela aurait été une erreur, parce que, certes il y a des programmes, il y a des ministères, mais nous avons toujours, bien entendu, un budget de l'Etat. Il faut éviter de découper, en de multiples tranches, le dispositif, et maintenir l'unité du budget. Il y avait par ailleurs un léger problème culturel, par nature difficile à traiter.

J'ajoute que, s'agissant de coordination, je ne pense pas qu'il y ait de véritable difficulté, parce que cette notion est tout à fait adaptée au dispositif. La cohérence dans le domaine qui nous occupe est dans l'intérêt de tous les acteurs : du CBCM, des ministères, mais aussi de mes collègues qui sont à la tête des services déconcentrés. C'est un enjeu important dans la mise en œuvre de la loi organique que d'assurer la cohérence de nos interventions. Comme c'est dans l'intérêt commun, je pense que c'est une bonne réponse à une situation nouvelle.

Ce rôle nouveau, c'est, bien sûr, pour exercer des missions rénovées. Ces missions rénovées, on les connaît. En ce qui concerne le contrôle financier, le CBCM est le contrôleur budgétaire auprès de l'ordonnateur principal.

J'insisterai sur un élément important : le contrôle financier n'a pas disparu, mais il a été profondément rénové. Le **contrôleur budgétaire** assure le contrôle financier. Le décret qui a refondé le contrôle financier est du 27 janvier 2005. Dans ce domaine nouveau, le CBCM participe à l'exécution de la loi de Finances, à la maîtrise de l'exécution de la loi de Finances, et pour ce faire, il identifie les risques, analyse les facteurs explicatifs de la Défense et des coûts. C'est la raison pour laquelle le contrôle qu'il exerce est tout à fait recentré sur la portée budgétaire des actes de l'ordonnateur principal. Ce qui signifie que les contrôles de régularité traditionnels sont quasi supprimés. Ils subsistent s'agissant des dépenses de personnel encore fortement liées à des questions statutaires, qu'il faut examiner dans leur ensemble ; en ce qui concerne par exemple des actes comme les marchés publics, il n'y a plus de contrôle de régularité.

On est passé à un contrôle de soutenabilité budgétaire des actes. Ce contrôle s'exerce de deux manières : il s'exerce d'abord à l'occasion, si je puis dire, de la campagne budgétaire des ministères. Nous disposons d'un document de programmation budgétaire initiale et de documents prévisionnels qui sont établis par les responsables de BOP.

Le CBCM vise le document de programmation budgétaire et donne un avis préalable sur les BOP. Son souci est de s'assurer de la sincérité des documents, des éléments qui sont présentés, de l'exhaustivité et de la soutenabilité. Ai-je besoin de préciser qu'il ne s'intéresse pas à l'opportunité, qu'il ne s'intéresse pas à la performance ? Il ne voit que la dimension budgétaire et financière des actes des gestionnaires. Sur cette question de soutenabilité, un élément central est, de plus en plus, la soutenabilité pluriannuelle, l'inscription du budget dans la durée, thème crucial au ministère de la Défense où les opérations d'armement, le développement des équipements s'inscrivent dans un calendrier s'étalant de vingt cinq à trente ans.

On maintient le visa pour certains actes, mais on voit bien que ce visa lui-même est transformé. Il n'est plus systématique, c'est un visa sélectif en fonction de la nature des dépenses, en fonction des seuils. En réalité, ce visa des actes permet un dispositif itératif entre la programmation budgétaire, son exécution et son exécution à travers des actes particulièrement importants. J'ai parlé des équipements militaires ; les commandes pluriannuelles en matière d'armement donnent lieu à des marchés publics s'élevant à plusieurs milliards. J'ai étudié récemment un programme d'équipement dont le montant global, sur plusieurs dizaines d'années, approche des dix milliards.

La mission de **comptable ministériel**, elle aussi, a été rénovée, notamment dans l'organisation. Jusqu'à présent, le critère territorial l'emportait. Désormais, les comptables ministériels sont des comptables de plein exercice, mais auprès de chaque ministère.

Le comptable ministériel est d'abord comptable assignataire de l'ordonnateur principal. Nous sommes encore dans une période transitoire. Un certain nombre de CBCM assurent dès à présent la fonction de comptable ministériel. Le basculement en tant que comptable assignataire, au 1er janvier de l'an prochain, sera total. L'ensemble des CBCM assurera cette fonction.

La deuxième modalité d'intervention du comptable ministériel est plus innovante. On peut dire que le comptable ministériel est vraiment le comptable responsable de la mise en œuvre de la qualité comptable et de la comptabilité d'exercice. L'organisation mise en place par la direction générale de la Comptabilité publique vise à confier au CBCM, secteur DCM, le copilotage de la préparation du bilan d'ouverture et de la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice dans chaque ministère. De ce point de vue, le comptable ministériel est le responsable privilégié de la qualité des comptes.

Aux termes de la loi organique, tous les comptables de l'Etat sont responsables de la qualité des comptes qu'ils tiennent. Le CBCM l'est donc au titre des comptes qu'il tient, mais il a une responsabilité d'ensemble auprès de l'ordonnateur principal. Il assure d'ailleurs des restitutions de l'intégralité des programmes. Il doit produire des états financiers ministériels, un rapport annuel sur l'exécution budgétaire. De ce point de vue, il a donc une responsabilité que je requalifierai de privilégiée dans la qualité des comptes ministériels ; et c'est bien la raison pour laquelle il exerce ce rôle de coordination des services territoriaux du ministère du Budget.

Pour remplir ses missions, **le CBCM** met en œuvre les outils et les démarches traditionnelles du comptable et du contrôleur financier, mais **privilégie l'audit et le contrôle internes**. Je l'ai dit il y a un instant, il n'est pas le seul à intervenir dans ce domaine, mais il joue un rôle privilégié. Il est spécialisé, il a une notion de coordination. Et, comme vous l'avez vu, l'organisation même de son service le met en mesure d'avoir une vision en termes de processus.

Je voudrais donner quelques exemples. D'abord, ai-je besoin de dire que le texte institutif mentionne qu'il y a un contrôle interne au sein même du SCBCM, sous la responsabilité du contrôleur.

Le CBCM joue un rôle significatif en matière de plans d'action ministérielle.
Ce sujet vous a été présenté, vous en connaissez bien l'analyse : il y a le plan, en quelque sorte, national, il y a la dimension interne au service du Trésor. Le CBCM – je reprends un terme utilisé dans les instructions – est l'interface entre la direction générale de la Comptabilité publique et les services du ministère. Le plan d'action ministériel est de la responsabilité de chaque ministère en matière de contrôle interne. Mais le CBCM a élaboré, avec bien entendu l'appui des services de la DGCP, un projet de plan d'action. Ce projet de plan d'action a été proposé, discuté, chaque ministère se l'est approprié, et d'ici à la fin de l'année, tous les plans de contrôle auront été présentés à la Cour des comptes. Le contrôleur appuiera en permanence les services du ministère dans l'établissement et la mise en œuvre – qui se déroulera sur plusieurs années – de ce plan d'action.

Le contrôleur budgétaire met également en œuvre le contrôle hiérarchisé de la dépense. Je n'y insiste pas, mais il faut savoir que le contrôle hiérarchisé de la dépense est fondé sur l'idée de risque, l'idée de risque étant évidemment un des éléments majeurs de la démarche de contrôle interne. Les DCM appliquent de manière généralisée, dans les domaines qui le permettent, le contrôle hiérarchisé de la dépense. Ils appliquent aussi le contrôle partenarial de la dépense.
Le contrôle partenarial de la dépense est un stade supplémentaire qui se rapproche encore plus de la notion d'audit et de contrôle interne, puisque le contrôle partenarial de la dépense consiste à mener, avec les gestionnaires, un audit conjoint des procédures qui conduisent effectivement à la dépense : audit conjoint des procé-

dures, identification des risques, identification des actions permettant de surmonter ces risques. Lorsque ces risques ont été surmontés, ou qu'ils sont à un niveau acceptable, le DCM met en œuvre des contrôles allégés. Concernant le CBCM de la Défense, nous avons mis en œuvre d'ores et déjà un contrôle partenarial sur des frais de déplacement et en ce moment même, nous avons deux audits, deux contrôles partenariaux menés avec deux grands services du ministère de la Défense.

Je passe sur la réingénierie des processus mais, on l'a vu tout au long des interventions, la réflexion sur les procédures a aussi pour objet d'améliorer en permanence les procédures et de les simplifier. Il a été engagé une vaste réflexion sur la réingénierie des processus qui permettra d'ailleurs de mettre en œuvre de manière satisfaisante le progiciel de gestion comptable lorsqu'il sera adopté dans quelques années.

Le CBCM est associé de près à la réingénierie de processus et, de ce point de vue, le ministère de la Défense est un des ministères pilotes. Nous participons à des réflexions qui portent en permanence sur la réingénierie des processus, le contrôle interne, dans le domaine des dépenses, des immobilisations et des recettes.

L'évaluation des circuits et des procédures. Dans tous les secteurs, le CBCM intervient avec une démarche d'évaluation des circuits, des procédures de contrôle interne. Cette notion stricte d'évaluation des circuits et des procédures est une mission reprise expressément dans le décret sur le contrôle financier, mission confiée au CBCM, ce qui signifie que très rapidement – puisque cette année nous achevons la réflexion sur la méthodologie à mettre en œuvre – à partir de 2007, le CBCM pourra participer à une vision d'ensemble d'évaluation des procédures, de la naissance de la dette, de la créance, jusqu'à l'exécution, au moment du paiement, de la dépense publique.

Voilà une présentation rapide du CBCM. Nous sommes en quelque sorte le premier service que je qualifierais de post-LOLF. Nous avons été créés après l'adoption de la loi organique et pour sa mise en œuvre.

Xavier ROUX, *Cabinet Mazars*

Vous avez insisté, Monsieur, sur la problématique de la soutenabilité budgétaire en disant que vous veillez à ne pas entrer dans les logiques d'opportunité. Pourriez-vous, s'il vous plaît, nous donner quelques exemples de critères de soutenabilité budgétaire et évoquer, deuxième question, vos relations avec les responsables de programmes ou les responsables de BOP ?

Jean-Louis Ninu

Sur les exemples de soutenabilité budgétaire, d'abord, comme je vous l'ai indiqué, nous avons à viser les documents budgétaires d'ensemble présentés par le ministère, par les programmes et par les responsables de BOP. De ce point de vue, nous définissons la soutenabilité, par rapport aux propos généraux du contrôle financier sur la maîtrise de la dépense, sur les facteurs explicatifs et sur les risques.

Lorsque nous examinons le dossier budgétaire, nous nous assurons que toutes les dépenses correspondant aux actions qui sont programmées ont bien été prévues, puis nous regardons en particulier si ces dépenses ont été exactement évaluées.

Naturellement, dans cette démarche-là, nous ne regardons pas au centime d'euro près. Prenons un exemple tout à fait banal : s'agissant des dépenses de personnel, nous avons des identifiants qui sont bien connus de tout le monde, comme par exemple la valeur du point d'indice qui peut évoluer dans l'année, et en général on le sait un peu à l'avance. Nous avons les promotions, et nous faisons jouer en quelque sorte ces facteurs de la dépense pour nous assurer que le budget qui est consacré à cette dépense est effectivement bien alloué et bien proportionné.

La question que vous posez est une question plus délicate s'agissant des actes. En ce qui concerne les actes, d'abord il y a des vérifications mécaniques qui consistent à s'assurer que l'on a bien enregistré, on a bien prévu les crédits nécessaires à la réalisation de ces actes. Je dois dire que cette mécanique n'est pas toujours huilée, pour le moment, puisque nous avons des crédits dans une double acception : les crédits d'engagement et les crédits de paiement. Donc, pour un acte, nous devons vérifier qu'il a bien été engagé ce qui était nécessaire, et après nous nous assurons que les crédits de l'année existent.

J'insiste sur le fait que la comptabilité des engagements (qui est une novation, puisqu'elle est généralisée aux dépenses de fonctionnement et aux dépenses d'investissement) devra, avec les services gestionnaires, être fiabilisée. Ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

Parmi les questions à régler, il y a celle des engagements pluriannuels, y compris en termes de fonctionnement. C'est une question très délicate. Nous avons également à nous interroger sur la notion de fonctionnalité. C'est une notion ancienne qui reprend une nouvelle vigueur. Normalement, un investissement doit pouvoir être mis en œuvre directement. On voit bien que, en théorie, on ne doit pas découper un investissement, pour des raisons budgétaires, sur plusieurs années. La théorie est simple, la pratique en termes de soutenabilité est un peu plus complexe. Je prendrai un exemple, plutôt caricatural, et vous m'en excuserez : un porte-avions est un équipement assez coûteux, même pour les finances d'un Etat. Doit-on réaliser sur un seul budget un équipement de cette taille, de cette nature, puisque manifestement un demi porte-avions, on en est sûr, n'est pas fonctionnel ?

On voit bien que ces questions doivent être traitées concrètement à partir des textes en vigueur, avec cette notion de soutenabilité. Vous l'avez bien compris, on est passés à la notion de soutenabilité pour insister sur le fait de la maîtrise de l'exécution budgétaire. Le cœur du métier du contrôle financier maintenant, c'est effectivement la maîtrise de l'exécution budgétaire.

Sur les relations avec les responsables de programmes et les responsables de BOP, je crois que nous avons deux types de relations. Lorsque les responsables de programmes et de BOP présentent des documents budgétaires et nous donnent l'exécution dans l'année de ce qu'ils ont prévu, nous sommes en relation avec eux sur ces dossiers. Lorsque les responsables sont ordonnateurs, ils présentent souvent directement les actes, et là aussi, nous avons ce que j'appelle une relation ponctuelle acte par acte.

Ce qui paraît intéressant, c'est peut-être d'insister sur le fait que, s'agissant des deux domaines du CBCM, notre relation est assez différente de la relation classique.

S'agissant du comptable, classiquement, on parle de séparation. Je me suis toujours élevé contre cette vision, mais c'est vrai que, dans le schéma classique, on pouvait travailler en quelque sorte côte à côte ; en bonne intelligence, mais côte à côte.

Aujourd'hui, on l'a vu dans la présentation de la fonction comptable, c'est une fonction partagée. Le DCM travaille en permanence avec les services gestionnaires, avec la direction financière. Le terme de partenariat est souvent galvaudé, mais je pense qu'il trouve vraiment à s'appliquer dans ce domaine.

S'agissant du contrôle financier et donc du contrôle budgétaire, le mode d'intervention du contrôleur budgétaire est assez sensiblement différent du mode d'intervention du contrôleur financier classique. Cela tient tout simplement à l'évolution des missions.

Quand on exerce un contrôle de régularité – je schématise, vous me pardonnerez – on adopte finalement un dispositif un peu manichéen, c'est-à-dire que le contrôle conduit à dire : « L'acte est régulier » ou « L'acte n'est pas régulier ». Sauf dans les cas où l'on se trompe, finalement, il n'y a pas véritablement d'échanges ; on exerce ce contrôle par « oui » ou par « non ».

S'agissant du contrôle de la soutenabilité budgétaire, si l'objectif est clair, les modalités doivent quand même être définies avec plus de précision. Elles portent sur des domaines qui sont délicats. Il est bien évident que lorsque l'on analyse la programmation budgétaire, on s'interroge sur l'exhaustivité des dépenses, ce qui veut dire par exemple que l'on s'interroge sur les dépenses dites obligatoires et que l'on examine les dépenses inéluctables.

Pour les dépenses obligatoires, on peut dire qu'il y a un engagement juridique. Avec les dépenses inéluctables, on voit déjà qu'il y a une marge de discussion. C'est le point sur lequel je voudrais insister ; le décret de janvier 2005 le dit bien, d'ailleurs : le contrôleur financier contribue, concourt, ce qui veut dire qu'on est là aussi dans une démarche de dialogue. Dans un certain nombre de cas, à partir du dossier, il pose des questions, mais son jugement n'est pas définitif, n'est pas fait. Il ne dira pas « Ce n'est pas soutenable », sauf dans quelques cas exceptionnels où il n'y a pas du tout de crédit. Non, il posera des questions afin de voir avec le gestionnaire si véritablement le dispositif est maîtrisé, ce qui est, vous l'avez compris, un objectif commun.

L'AUDIT INTERNE COMPTABLE ET FINANCIER DE L'ETAT

Dominique Lamiot

Nous allons maintenant parler de l'audit interne comptable et financier avec trois praticiens. Fernando de Almeida, praticien de l'audit au sein des services du Trésor public, est responsable du pôle national d'audit à la MAEC.
Jean-Claude Diquet, est inspecteur général de l'Equipement au Conseil général des Ponts et Chaussées.
Hervé Le Gall, est inspecteur général de l'Agriculture au Conseil général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces ruraux.

Fernando de Almeida, *DGCP, Responsable du Pôle National d'Audit à la MAEC*

Nous allons vous présenter, à trois voix, les dispositifs mis en œuvre et les travaux réalisés au cours de cette année dans le domaine de l'audit interne comptable et financier de l'Etat. Nous avons décidé de vous présenter ces dispositifs et ces travaux en deux temps, en commençant tout d'abord par quelques mots préliminaires sur le contexte de notre intervention, et en particulier sur la contribution qui peut être attendue de l'audit interne par rapport à l'ensemble de la démarche de certification des comptes, qu'il faudra entendre de manière assez large, puisque cela va au-delà, bien entendu, de la relation avec le certificateur, l'ambition étant, au-delà de cette articulation entre l'audit externe et l'audit interne, de contribuer conjointement et utilement à l'objectif premier qui est celui de la qualité des comptes.

Puis, nous enchaînerons avec une présentation un peu plus détaillée des pratiques mises en œuvre, pour partie conjointement au cours de cette année, pour partie chacun dans notre domaine d'activité, en matière d'audit interne.
Sur le premier point, la première question que l'on peut effectivement se poser, c'est de savoir quelle est l'utilité de faire de l'audit interne quand on a un certificateur dont l'ambition est d'auditer l'ensemble des cycles, sous-cycles et processus comptables pour formuler son opinion sur la qualité des comptes.
On va tenter d'y répondre assez rapidement – puisqu'un certain nombre de choses ont déjà été dites sur le sujet – au travers de trois points, et tout d'abord en partant de ce que disent les normes.
La norme de l'IIA 2050 prescrit d'une manière assez générale – mais cela s'applique également à l'environnement dans lequel on a évolué cette année et dans lequel on continuera à évoluer dans l'avenir – une coordination, une information réciproque entre les activités d'audit interne réalisées par les services d'une organisation donnée et les différentes activités d'audit ou de conseil externes qui peuvent être réalisées à la demande, ou dans le cadre de dispositifs réglementaires, au sein de cette organisation.
Les normes internationales ou françaises du Commissariat aux comptes qui traditionnellement indiquent que les commissaires aux comptes prennent en considération les activités d'audit interne, ainsi que leur incidence éventuelle sur leurs propres procédures d'audit. M. Lefas, tout à l'heure, l'a parfaitement bien exprimé. Il a parfaitement indiqué quel était son degré de vigilance quant à l'existence et à l'efficacité d'un service d'audit interne de l'Etat pour garantir l'efficacité des processus et au final la qualité des comptes.

On doit déjà se cadrer, se situer, par rapport à ces premières normes générales.
Ensuite, il y a ce qu'a écrit la Cour des comptes. Dès 2004, elle a indiqué quelle serait l'attention qu'elle porterait au contrôle et à l'audit internes qui constituent pour elle deux domaines essentiels. Puis elle l'a encore réaffirmé en 2005, dans son rapport sur les comptes, puisqu'elle a indiqué que l'audit interne présente pour la Cour des comptes un intérêt primordial. On verra tout à l'heure comment on peut et on doit articuler les deux interventions.

Il y a également ce que l'on peut apprendre des expériences mises en œuvre par d'autres pays. La France n'est pas le premier Etat à s'engager dans une démarche qui consiste à adopter d'abord une comptabilité d'exercice, ensuite à mettre en place les dispositifs de contrôle et d'audit interne garantissant l'atteinte des objectifs de qualité comptable. Cela a été fait dans d'autres pays avant nous, et d'abord dans des pays anglo-saxons.

Au travers d'un *benchmark* que l'on a fait réaliser, deux enseignements majeurs ressortent. Le premier, c'est que les certificateurs externes accordent une grande importance à la qualité de l'audit interne dans le cadre de leurs propres travaux de certification. Cela est valable pour la quasi-totalité des pays. On peut tout simplement souligner la spécificité ou le caractère un peu atypique des pratiques aux Etats-Unis où l'on n'a pas, en tant que tel, d'audit interne qui ait été positionné au sein des différents ministères produisant les états financiers. Mais pour le reste, quand on considère des pays précurseurs comme la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, quand on considère également ce qui a pu se passer au Canada tout particulièrement, on remarque que l'audit interne s'est très précocement positionné en matière d'audit comptable et financier pour justement aider les gestionnaires, aider les responsables des processus comptables à se préparer à la certification des comptes.

Bien entendu, cette prise en compte de l'audit interne par les certificateurs ne se fait pas à l'aveugle. Au contraire, elle est, dans ces différents pays, soumise à un certain nombre d'exigences. Tout d'abord, à l'indépendance de ses services d'audit interne. Les certificateurs sont vigilants quant à l'objectivité et l'indépendance des conclusions des travaux réalisés par les services d'audit interne. Ils s'attachent donc, dans un premier temps, à regarder quel est le positionnement de ces services d'audit.

Je dirai que là-dessus, il y a évidemment une spécificité de l'Etat, puisque, contrairement à une entreprise, on ne peut pas dissocier de manière aussi forte les actionnaires et donc l'assemblée délibérante, le conseil d'administration et la direction générale qui pilotent l'entreprise. Pour autant – et les derniers colloques de l'IFACI ont permis de le souligner tout particulièrement – on voit bien qu'également au niveau de l'Etat les services d'audit interne ont cherché à répondre également, dans les limites que j'ai exposées, à ce souci d'indépendance. Ils sont ainsi, la plupart du temps, positionnés soit directement auprès du directeur général, comme c'est le cas de la MAEC dont je vous parlerai tout à l'heure, soit encore, pour les inspections générales, à un niveau supérieur qui est celui du ministre lui-même.

Le deuxième critère essentiel retenu, et qui entre en compte dans l'évaluation de l'audit interne par le certificateur, c'est le niveau de compétence. Là, les degrés d'exigence varient en fonction des pratiques, des cultures des différents pays que l'on a pu visiter. Cela va d'un niveau d'exigence très élevé – par exemple au Canada où le certificateur exige que l'ensemble des auditeurs soient des experts comptables, avec une expérience déjà longue en matière d'audit – jusqu'à d'autres pratiques un peu moins exigeantes de ce point de vue-là.

Mais dans tous les cas le certificateur est vigilant quant à la méthodologie, quant aux compétences que portent les auditeurs qui réalisent ces audits et qui répondent ou pas au degré de qualité attendu de leurs travaux.

Comment trouver une bonne articulation entre le certificateur et l'auditeur interne ?

On peut faire dès à présent trois remarques qui ressortent à la fois de notre expérience mais également de ce que l'on a pu voir dans d'autres pays. Tout d'abord, le certificateur et l'auditeur interne ont la même finalité, celle de pouvoir garantir la qualité des états financiers produits par les Etats. Pour ce faire, ils adoptent généralement des approches et des méthodologies similaires sans être parfaitement homothétiques. Je reviendrai là-dessus dans quelques instants.

Je vais laisser de côté l'aspect méthodologique puisque l'on y reviendra un peu plus longuement tout à l'heure. Par contre, je dirai deux mots sur la finalité commune qui est celle de la qualité des comptes. La finalité est identique avec quand même une nuance.

Comme vous l'a expliqué M. Lefas tout à l'heure, le rôle du certificateur est d'émettre une opinion d'audit motivée, circonstanciée, sur la correspondance existant entre les états financiers produits par l'Etat et le référentiel comptable. Il va donc analyser les activités qui produisent les opérations comptables, au travers du prisme du référentiel comptable qui a été mis en place, et il va conclure, sur la base d'une opinion motivée, sur la sincérité, l'image fidèle que traduisent ces états financiers.

Pour l'audit interne, en tout cas dans la conception que nous avons de l'audit interne, ce n'est pas la même démarche. Je ne pense pas – dans nos pratiques, comme vous le verrez, ce n'est pas cette ambition-là qui nous porte – que l'audit interne ait vocation à donner une opinion générale sur les comptes, tout d'abord parce qu'une superposition complète des activités d'audit interne et d'audit externe serait complètement superfétatoire, voire gaspillerait l'argent public qui est nécessaire au maintien de cette activité-là, et puis parce que je crois aussi que l'audit interne peut contribuer, peut-être au-delà de ce que peut le faire un certificateur, à la robustesse des processus comptables et des dispositifs de contrôle interne qui leurs sont adossés eux-mêmes.

La vocation première de l'audit interne, à mon sens, est d'assurer la robustesse des processus, leur évolutivité. L'audit interne, par son intervention récurrente, peut contribuer, doit contribuer dans le temps à garantir que les dispositifs de contrôle interne qui permettent de maîtriser les risques soient parfaitement et de manière permanente en phase avec l'évolution de l'environnement. L'audit interne aura peut-être une démarche plus espacée (pluriannuelle) que ne le sera celle du certificateur. Mais il ira plus en profondeur sur l'organisation des processus et des dispositifs mis en œuvre pour en assurer la fiabilité. Donc, une finalité commune, mais des objectifs opérationnels un peu différents. Pour l'audit interne, c'est la robustesse du contrôle interne qui garantira in fine des états financiers de bonne qualité.

Quel audit interne peut-on mettre en œuvre dans le contexte qui est le nôtre ?

Je vais vous présenter ce qui a été mis en œuvre depuis maintenant plusieurs années par la direction générale de la Comptabilité publique et insister tout particulièrement sur une modalité d'intervention qui s'est affirmée au cours des derniers mois et qui – à mon avis, et l'on essaiera de le justifier ensuite – est prometteuse pour l'avenir de cette démarche.

Avant d'entrer dans le détail, quelques mots sur la MAEC. La mission d'audit d'évaluation et de contrôle est le service d'audit interne mis en place par le directeur général de la Comptabilité publique qui a pour vocation, comme tout service d'audit interne, d'auditer, d'évaluer l'ensemble des métiers, des activités, des processus mis en œuvre par notre direction générale.

Pour accomplir cette tâche, le chef de la MAEC a deux leviers. Il a tout d'abord un pôle national d'audit composé d'une vingtaine d'auditeurs, aujourd'hui, et qui diligente sous la commande directe du directeur général, un certain nombre d'audits, à la fois dans le domaine comptable et financier, mais pas seulement. Pour faire écho à la remarque d'un collègue, l'audit interne a chez nous également une vocation plus large que le simple audit comptable et financier.

Le deuxième levier est un réseau d'auditeurs, implanté dans les départements et les régions, positionné auprès des trésoriers payeurs généraux teneurs de comptes, et qui compte environ deux cent quatre vingt auditeurs, soit une force d'audit sur laquelle nous nous sommes appuyés dans le cadre de notre démarche.

Comme je vous l'ai indiqué – et je dirai que c'est un peu inhérent à l'activité de notre direction générale qui pilote un réseau de comptables publics – l'audit comptable et financier est une part importante de notre activité d'audit. Il représente actuellement environ 50 % de l'activité d'audit de la MAEC dans son acception large, à la fois le pôle national mais également les services déconcentrés.

C'est une activité traditionnelle ; on n'a pas commencé à faire d'audit comptable et financier pour préparer la certification des comptes, on en faisait depuis des années. Pour autant, compte tenu des enjeux qui vous ont été parfaitement décrits par les intervenants précédents, on a décidé de mettre en place un dispositif encore plus musclé dans le cadre du développement, de la consolidation de l'audit interne comptable et financier.

On s'est en fait donné deux ambitions : une ambition collective qui s'est trouvé déclinée ensuite dans des exigences individuelles. L'ambition collective est de produire des travaux qui soient révisables par la Cour des comptes. On a d'abord cherché à mettre en place une méthodologie aussi proche que possible, pour être aussi intelligible que possible, de celle d'un certificateur. Pour ce faire, on s'est adjoint le concours d'un cabinet de commissaires aux comptes afin de s'assurer que notre méthodologie, nos pratiques étaient conformes à ce que pouvait attendre un certificateur d'un service d'audit interne. De ce point de vue-là nous avons été rapidement rassurés en constatant que, finalement, l'audit interne était parfaitement soluble dans les méthodologies des commissaires aux comptes.

Le deuxième levier de notre action et de cette ambition collective, c'est que l'on s'est imposé une démarche de qualité, qui s'est trouvée consacrée récemment par la certification ISO 9001-2000 que nous a octroyée l'IFACI.

Les exigences individuelles vis-à-vis de nos auditeurs pouvaient s'appuyer sur un socle solide, puisque nous portons tous individuellement la culture de notre administration, administration dont le métier comptable est très prégnant. Nos auditeurs sont des personnes qui maîtrisent bien à la fois les processus et les normes comptables. On leur a néanmoins demandé d'entreprendre une démarche de certification individuelle (CIA).

Voilà, en quelques mots, ce qu'est la MAEC et comment elle est organisée.

Je vais vous parler maintenant de l'audit interne comptable et financier sur son mode partenarial.

Je ne vais pas développer la pratique d'audit interne comptable qui peut être la notre depuis des années. Je pense que ce qui est intéressant, dans le nouvel environnement que nous connaissons, c'est de vous montrer que finalement on peut trouver des dispositifs qui répondent parfaitement ou qui nous semblent, en tout cas, répondre parfaitement aux exigences de ce nouveau contexte.

Je ne vais pas insister très longuement sur le contexte, qui vous a été décrit par Nathalie Morin et par M. Lefas précédemment. Le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice a déplacé le fait générateur du comptable chez l'ordonnateur et, par conséquent, il nous faut maintenant avoir une approche plus large des processus comptables.
C'est dans cette perspective-là que le ministère des Finances a proposé la mise en œuvre d'une démarche d'audit partenarial qui couvre la totalité de la chaîne, de l'ordonnateur jusqu'au comptable et je dirai également des ordonnateurs et comptables secondaires jusqu'aux ordonnateurs principaux de l'Etat.

Un certain nombre de ministères se sont déjà engagés résolument dans cette démarche ; ce qui nous a conduit, sur des processus importants, d'ailleurs essentiellement tournés cette année sur le bilan d'ouverture, à réaliser des audits partenariaux avec notamment des collègues d'autres corps d'audit ou d'inspection ministériels.

Quelle méthodologie avons-nous mis en place ? Je ne vais pas vous la décrire dans le détail. Par contre, je vais insister sur ce qui exprime finalement le mieux le caractère partenarial de ces travaux. Je vous l'ai dit, nous avons deux objectifs majeurs : la robustesse du contrôle interne et la production de travaux d'une qualité suffisante pour être révisables par la Cour des comptes et sur lesquels elle puisse s'appuyer. Cela implique trois conséquences sur un plan méthodologique. Premièrement, nous devons « coller » au plus près à l'approche

d'audit d'un certificateur. Deuxièmement, nous avons une exigence absolue d'aider les gestionnaires à mettre en œuvre ces nouveaux dispositifs et à les consolider. Troisièmement, nous avons l'ambition (dans ce contexte où l'on met en oeuvre différentes choses) de jouer véritablement un rôle de promotion des pratiques reconnues au niveau international et garantes de l'avenir, que sont l'approche managériale des risques et le contrôle interne.

Sur le premier point qui est celui d'adopter une méthodologie aussi proche que possible de celle du certificateur, on constate un parallélisme assez fort entre les deux approches (audit interne et externe) : une phase de prise de connaissance avec des revues analytiques, une analyse de risque, une phase d'évaluation du contrôle interne qui correspond à la phase d'intérim pour le commissaire aux comptes, et puis des phases de tests détaillés, et des restitutions qui correspondent à la phase de travail « final » et à la formulation de son opinion pour la Cour.

En ce qui concerne le deuxième point, qui est celui d'apporter une aide aux gestionnaires, aux responsables des processus comptables, nous associons dès le départ, et de manière assez étroite, les commanditaires dans les ministères et bien entendu à la direction générale de la comptabilité publique (en particulier la Fonction Comptable de l'Etat), à la formulation du besoin. Ce qui veut dire que les auditeurs, une fois qu'ils ont pris connaissance du processus, qu'ils ont un bon niveau de compréhension du domaine à auditer, soumettent leur approche d'audit aux commanditaires pour que l'on ait une vision partagée, à la fois des risques, sous-jacents à ces processus, et de la façon dont nous allons les traiter pour pouvoir conclure utilement.

Le cœur de cette approche d'audit est une approche par les risques. C'est justement ce qui nous permet d'instiller, de promouvoir auprès de l'ensemble de nos partenaires dans ces audits, à la fois les commanditaires et les audités, la démarche d'analyse des risques et de contrôle interne. On a – c'est classique dans toute démarche d'audit et on l'a particulièrement formalisé dans le cadre de nos audits internes comptables et financiers – une approche par les risques qui nous conduit à identifier précisément les objectifs, les processus que nous allons auditer. Et ces objectifs, ce n'est rien d'autre que les critères de qualité comptable ou les assertions d'audit pour un commissaire aux comptes.

Pour chacun de ces objectifs, on identifie les risques inhérents qui pourraient empêcher de les atteindre et l'on commence à cartographier les mesures de contrôle mises en place dans les ministères et chez les comptables avant de les analyser, l'idée étant d'arriver à une cartographie des risques résiduels – ou, dit autrement, des risques de contrôle interne – qui nous permette de proportionner la réponse d'audit, c'est-à-dire la profondeur des tests détaillés en fonction du niveau de risque de contrôle que nous apprécions.

Tout au long de l'audit, nous sommes particulièrement vigilants sur le dialogue avec les services audités et les commanditaires. Des réunions d'étape sont organisées au cours des travaux, des réunions de clôture ont lieu à l'issue de chacune des phases d'intervention sur les sites, et des bilans d'étape sont effectués avec les commanditaires pour les tenir au courant, au fur et à mesure, de nos résultats et leur permettre très rapidement d'enclencher des actions, si le contexte le justifie, afin de corriger les anomalies et de permettre à la Cour d'arriver dans un environnement assez bien maîtrisé. Des rapports de synthèse sont soumis à la contradiction des audités, ensuite à l'examen de nos commanditaires.

Quels sont les premiers enseignements que l'on peut tirer de ces démarches ?

Pour les équipes d'audit : avoir l'ambition de couvrir la totalité d'un processus comptable, de l'ordonnateur jusqu'au comptable, cela suppose de mobiliser un certain nombre de compétences que l'on ne trouve pas forcément chez un seul et même individu ou dans un seul service d'audit. Le fait de conjuguer les compétences de différents corps d'audit nous a permis, au cours de ces missions, d'être beaucoup plus rapidement opérationnels, sans doute de mieux appréhender les différents risques et d'avoir une meilleure compréhension des processus eux-mêmes.

Il y a ensuite un intérêt majeur qui est de rendre encore plus crédible la démarche pédagogique vis-à-vis des audités, puisqu'au sein des équipes, se trouvent des personnes qui proviennent de l'environnement du comptable public, de l'environnement dans lequel les gestionnaires évoluent. On tient donc un discours beaucoup plus adapté à leurs besoins et à leurs attentes. Par ailleurs, cette mutualisation de compétences, cet échange méthodologique entre les auditeurs permet ou permettra, au fil du temps, de garantir une bonne assise méthodologique à ces audits internes comptables et financiers.

Pour les commanditaires, l'intérêt est de deux ordres. Tout d'abord, le fait que l'on ait des équipes conjointes, garantit encore mieux l'indépendance, l'objectivité des constats ; parce qu'il y a eu possibilité d'un échange, parce qu'il y a eu possibilité de confronter des points de vue différents, les constats, au final, sont beaucoup plus incontestables qu'ils ne l'auraient été si un corps d'audit unique était intervenu.

Enfin, il y a la possibilité, par l'idée de mettre en place un corps d'audit pivot au sein de ces équipes conjointes, de mutualiser les bonnes pratiques que l'on peut relever dans tel et tel ministère et d'en faire bénéficier tout le monde.

Quelques mots sur les enseignements que nous pouvons tirer dès à présent sur la maîtrise des processus comptables au travers des premiers audits que nous venons de réaliser. Nous avons relevé une très forte mobilisation de l'ensemble des personnels, alors que le contexte était marqué par la conduite simultanée de chantiers lourds : le volet performance de la LOLF, des réorganisations structurelles au sein des services ministériels audités. Et pour autant, les personnels étaient particulièrement vigilants et mobilisés sur les dispositifs de contrôle qu'on leur demandait de mettre en place.

Tout de même, une culture du contrôle interne reste encore à consolider et il faudra trouver les modes de consolidation adaptés. Cela pourra passer par de la formation ou de la documentation peut-être plus adaptée en fonction de la nature des acteurs, mais l'essentiel à ce stade est de donner du sens à la démarche. On a constaté que des agents faisaient un certain nombre de contrôles sans toujours mesurer qu'ils contribuaient, au travers de ces tâches quotidiennes, à une ambition beaucoup plus générale qui était celle de la qualité des comptes de l'Etat et au-delà, à une ambition démocratique, à savoir de permettre à nos concitoyens, par l'intermédiaire notamment des parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, de disposer d'un outil d'appréciation de la réalisation des politiques publiques.

La robustesse des dispositifs de contrôle interne dont nous disposons doit encore s'affirmer au travers de l'appropriation nécessaire de ces dispositifs par les acteurs. C'est nouveau. Cela a nécessité un très gros investissement. Cela demandera également un peu de temps pour que l'ensemble des acteurs se positionnent parfaitement dans leur rôle par rapport aux exigences qui leur ont été fixées.

Dominique Lamiot

Nous allons enchaîner tout de suite avec M. Hervé Le Gall pour l'expérience du ministère de l'Agriculture.

Hervé Le Gall, *Inspecteur Général de l'Agriculture, Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux*

Je voudrais dire, d'entrée de jeu, que nous partageons totalement les conclusions qui viennent d'être formulées par Fernando de Almeida sur l'intérêt de cette première expérience qui a été menée en 2006, de mise en œuvre d'audits conjoints réalisés par des équipes mixtes.

Mon propos sera principalement centré sur le retour d'expériences et les leçons que nous pouvons tirer, en interne au ministère de l'Agriculture, de ce qui a été fait cette année.

Au préalable, je voudrais vous présenter de quelle manière les corps d'inspection, au ministère de l'Agriculture, ont procédé pour accompagner les démarches de modernisation, notamment dans le domaine de la gestion budgétaire et comptable.

S'agissant du cadre organisationnel, traditionnellement le ministère de l'Agriculture comportait trois structures, le Conseil général du génie rural des eaux et des forêts, le Conseil général vétérinaire et l'Inspection générale de l'agriculture, qui regroupaient respectivement les ingénieurs généraux du génie rural des eaux et des forêts, les inspecteurs généraux de la santé publique vétérinaire et les inspecteurs généraux de l'agriculture. Leurs activités, en matière d'inspection et d'audit, étaient coordonnées dans le cadre d'un Comité de coordination des inspections.

En 2006, ces instances de contrôle et d'audit ont été regroupées dans une instance unique, le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER). Le titre est un peu long, mais il regroupe l'ensemble des instances assurant, au sein du ministère, des fonctions de conseil, d'expertise, d'évaluation et d'audit. Et au sein de ce conseil, a été mis en place une structuration spécifique de manière à assurer une séparation interne des fonctions d'expertise, de conseil et d'appui technique – qui sont assurées dans des sections, au nombre de six, qui ont un caractère vertical et technique, comme je viens de l'indiquer – et les fonctions d'audit qui sont, elles, assurées dans le cadre d'une mission permanente d'inspection générale et d'audit (MIGA).

Au sein de cette mission nouvelle (puisqu'elle a été mise en place en avril 2006), se trouvent rassemblées les différentes branches d'audit du ministère et autant dans le domaine budgétaire et comptable la démarche d'audit n'était pas, jusqu'à ce jour, formalisée puisque nous avions une approche en termes d'inspection, les démarches d'audit avaient été déjà développées dans d'autres secteurs, il faut le dire, sous la poussée des instances communautaires. Et ces démarches d'audit avaient été principalement développées dans deux secteurs, le contrôle des aides de la politique agricole commune, d'une part, et d'autre part, le contrôle sanitaire.

La mise en place de ces structures nouvelles nous amène à repenser nos dispositifs, avec une réorientation des modes d'intervention avec la mise en œuvre de la LOLF. Nous allons passer d'une approche qui était jusqu'à présent une approche en termes d'inspection (nous faisions des inspections d'ensemble des services, des inspections administratives et budgétaires) à une approche plus axée sur une démarche d'audit. Passage également d'une approche jusqu'à présent centrée sur les structures et sur leur activité, à une approche qui sera orientée sur les processus d'une part, et d'autre part, sur les actions et les programmes de la LOLF de manière à auditer l'ensemble de celle-ci à la fois sous l'angle de la performance, de la régularité, de la conformité et la fidélité en matière comptable.

Dans ce cadre a été mise en place une unité d'audit budgétaire et comptable qui constitue une des branches permanentes de la mission d'inspection générale et d'audit et dont les premiers travaux ont porté sur la mise en œuvre de ces audits partenariaux en liaison avec la MAEC.

Comment ces audits partenariaux ont-ils été mis en œuvre ?

Tout d'abord le choix des thèmes d'audit a été fait de manière concertée entre le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, sur la base des propositions faites conjointement par le service du CBCM, d'une part, et par la direction des Affaires financières, d'autre part. Ces propositions ont été validées par le Service de la fonction comptable de l'Etat et par le Secrétaire général du ministère, et

formalisées dans des lettres de mission adressées aux deux structures d'audit, la MAEC et la MIGA, et qui ont ensuite donné lieu à l'établissement de cahiers des charges, eux-mêmes validés respectivement par la direction générale de la Comptabilité publique et par la direction des Affaires financières du ministère.

Sur quoi ces audits ont-ils porté ? Sur des processus qui ont été identifiés comme comportant des enjeux et des risques : les audits « parc immobilier », qui ont été réalisés dans cinq départements. Des audits portant sur les charges à payer concernant quatre dispositifs d'intervention, qui comportaient des difficultés spécifiques liées à la complexité des procédures ; deux dispositifs ont été audités dans le domaine de l'enseignement agricole, deux l'ont été dans des domaines concernant des interventions des opérateurs de l'Etat.

Comme cela vous a été indiqué, ces audits ont été menés de manière totalement conjointe. Les deux équipes d'audit se sont rendues simultanément dans les services relevant du ministère de l'Economie et des Finances, localement les trésoreries générales, et dans les services techniques relevant du ministère de l'Agriculture, localement les directions régionales et départementales de l'Agriculture.

Ce partenariat a été complet dans la quasi-totalité des cas, à une exception près concernant le dispositif du parc immobilier, le ministère de l'Agriculture n'ayant pas été à même d'envoyer des auditeurs dans un département assez éloigné, le département de la Réunion, en l'occurrence.

Quels constats, quels enseignements pouvons-nous tirer de ces premiers audits qui ont été menés de manière conjointe ?

Comme l'a dit Fernando de Almeida – et là, je parle exclusivement pour nos services techniques, pour les services locaux du ministère de l'Agriculture – il y a incontestablement des marges de progrès encore importantes dans la diffusion de la culture du contrôle interne, non pas que le contrôle interne n'existe pas, mais en règle générale il est encore assez peu formalisé. Faut-il s'en étonner ? A vrai dire, à moitié, car jusqu'à une époque assez récente, la formalisation du contrôle interne, que ce soit en administration centrale ou en service déconcentré, consistait à préparer le passage du dossier devant un contrôleur financier qui était chargé de donner un avis ou un visa, selon le cas ; la formalisation du contrôle interne était d'une certaine manière très orientée sur cette procédure de visa ou d'avis préalable.

Nous avons vu précédemment que le contrôle financier a évolué de manière tout à fait considérable avec la mise en œuvre de la LOLF, se recentrant sur la soutenabilité budgétaire, ce qui signifie que les services doivent internaliser cette démarche de contrôle. C'était, d'une certaine manière, déjà une démarche de contrôle interne puisque le contrôleur financier central ou local faisait partie de l'Administration, mais il était externalisé par rapport à la structure responsable en dernier ressort de la dépense publique.

Il ne faut donc pas s'étonner qu'il faille un certain temps pour passer de cette culture où l'on s'en remettait au visa ou à l'avis d'un contrôleur interne/externe, si je puis m'exprimer ainsi, à une internalisation véritable de la démarche de contrôle.

La seconde difficulté que l'on a pu rencontrer tient au partage des rôles des différents acteurs. Il est souvent insuffisamment affirmé. Les processus audités impliquent une distinction entre certains niveaux de responsabilité – responsable d'inventaire/gestionnaire immobilier ; responsable charges à payer/gestionnaire des dispositifs d'intervention. Il est sûr que dans des structures de petite taille, comme c'est le cas pour nos directions départementales, la séparation des fonctions n'est pas toujours simple à organiser.

Il reste que si la préoccupation de la séparation des fonctions n'est pas encore très développée dans nos services, c'est là encore parce que jusqu'à une époque relativement récente, on s'en remettait pour la séparation des fonctions au principe de la séparation de l'ordonnateur et des comptables ; et les services avaient tendance à

considérer que, dès lors que l'on vivait dans cet environnement de séparation de l'ordonnateur et des comptables, il n'y avait pas de sujet d'inquiétude. Il va donc falloir mener un travail persévérant dans les mois qui viennent pour faire internaliser cette préoccupation de séparation et de formalisation des tâches et des responsabilités.

Un troisième sujet de préoccupation est lié à la documentation. Fernando de Almeida le disait il y a un instant, les services, localement, on dû, avec la mise en œuvre de la LOLF, faire face à une multiplicité de tâches et de fonctions nouvelles, et les assumer dans des périodes de temps relativement courtes. Dans ce contexte de changement accéléré, les services, localement, ont reçu une documentation qui, à certains égards, a été foisonnante pour deux raisons : en raison, d'une part, de l'ampleur des changements, et d'autre part, en raison du fait que la conduite des différents chantiers a amené à une mise à disposition progressive de la documentation, donc à un problème de synthèse et d'assimilation de cette documentation.

On observe, en outre, des lacunes dans la documentation des procédures, par absence de concertation, à l'Administration centrale, entre la direction des Affaires financières et le CBCM, et au niveau local, entre les directions techniques et les trésoreries générales.

Ceci est vrai en règle générale. Il reste que pour certains dispositifs un peu complexes, il nous paraît, à l'issue de ces missions, indispensable que les normes, les positions appliquées, soient clairement signifiées de l'échelon national aux échelons déconcentrés, ne serait-ce que pour garantir l'homogénéité de l'application de ces normes et positions.

Qu'en conclure pour l'avenir ?

Certains éléments nous conduisent à avoir une appréciation véritablement positive de la capacité de progression des services.

Deux éléments doivent être pris en compte. Le premier concerne d'une part le fait que certaines défaillances ou certaines déficiences qui ont pu être constatées ont été liées à la situation conjoncturelle du contexte de fort changement qui a été enregistré en 2006, d'autre part la constatation que la démarche de contrôle interne fait l'objet, dans les services, d'un accueil plutôt positif, voire d'un intérêt réel.

Le deuxième élément à prendre en considération, est que les démarches d'audit se développent, comme je le disais dans mon propos introductif, très rapidement dans les domaines placés sous la surveillance de l'Union européenne. En conséquence, ces démarches de contrôle interne entrent de plus en plus dans la ligne de mire des préoccupations des services.

Je pense que, assez vite, chacun comprendra qu'il y aurait une anomalie si, dans les services, notamment du ministère de l'Agriculture, on continuait à fonctionner à deux vitesses, avec une préoccupation de contrôle interne forte pour ce qui concerne les deniers de l'Union européenne, et une préoccupation de contrôle interne un peu moins forte en ce qui concerne la gestion des deniers publics nationaux.

La première expérience, menée en 2006, met en évidence l'importance des démarches d'audit en tant que levier pour inciter à la mise en place des dispositifs de contrôle interne dans les services, et pour accompagner les services dans leur démarche de progrès.

Nous sommes actuellement en discussion avec la direction des Affaires financières pour élaborer un programme d'audit qui accompagnerait les services dans la mise en œuvre du plan d'action comptable ministériel, avec la réalisation, dans un premier temps (au premier semestre 2007), d'audits ayant pour objet de faire un bilan de l'état actuel du contrôle interne dans les services, de manière à déboucher sur la mise en œuvre

d'une manière généralisée d'organigrammes fonctionnels budgétaires et comptables dans les services déconcentrés ; et dans un deuxième temps, de réaliser des audits plus centrés sur des processus, de manière à accompagner la démarche d'élaboration de guides de procédure spécifiques à des dispositifs complexes au sein des services du ministère de l'Agriculture.

Mme Nathalie Morin disait tout à l'heure que le développement du contrôle interne est au cœur de la modernisation de la gestion publique en France. C'est effectivement un des chantiers importants voire essentiels avec le chantier du contrôle de gestion. Nous essayons, au ministère de l'Agriculture, et à travers notre mission d'inspection générale et d'audit, d'accompagner ces dispositifs à travers les démarches d'audit.

Dominique Lamiot

Merci beaucoup pour ce témoignage fort intéressant qui illustre bien l'appropriation de l'audit interne dans un ministère, celui de l'Agriculture.
Nous allons enchaîner tout de suite avec l'Equipement, et donc avec M. Jean-Claude Diquet.

Jean-Claude Diquet, *Inspecteur Général de l'Equipement, Conseil Général des Ponts & Chaussées*

Je risque d'être un peu redondant avec mes collègues, M. Fernando de Almeida et M. Hervé Le Gall. Je vais essayer, dans toute la mesure du possible, de montrer les différences qui existent entre le ministère de l'Equipement et celui de l'Agriculture.

Le cadre organisationnel

Je suis au Conseil général des Ponts et Chaussées. Au sein de ce conseil, une section « Personnel et fonctionnement des services » est plus particulièrement chargée de l'inspection des services. Cette section, à laquelle j'appartiens, est présidée par Bertrand Méary, qui est intervenu hier. Dans cette section, il y a deux collèges : un collège management, un collège régularité et gestion. Je coordonne le collège régularité et gestion qui est plus particulièrement chargé, avec une vingtaine d'inspecteurs généraux, de définir les méthodes de travail et de partager les méthodes d'inspection.

Le Conseil général des Ponts a à la fois une fonction d'expertise et une fonction d'inspection. Au sein de la première section, nous avons essentiellement une mission d'inspection vis-à-vis des cent cinquante services déconcentrés et vis-à-vis des établissements publics dont le ministère a la tutelle.

Hier, Météo France est intervenu. Nous assurons l'inspection de Météo France, de l'IGN, de l'IFREMER, de l'ENPC ou de l'ENTPE, soit en inspection au sein du ministère, soit en inspection interministérielle.

Les orientations de l'inspection générale des services

Nous avons, chaque année, des orientations sur l'inspection elle-même qui comprend des inspections de service, des inspections de suivi ou des inspections de régularité. Nous disposons d'une méthodologie qui nous permet d'intervenir de la même façon dans les différents services.

Nous effectuons des audits thématiques : cette année, nous sommes intervenus au titre du bilan d'ouverture ; des audits de programme, que nous menons en interne, auprès des directeurs de programmes, au sein de l'Equipement ; des enquêtes administratives.

Le contexte dans lequel nous avons mené l'audit du bilan d'ouverture est un peu particulier, puisque normalement, dans le bilan d'ouverture, trois niveaux étaient prévus : un contrôle de premier niveau qui était exercé au niveau local, un contrôle de second niveau qui normalement devait être exercé par la direction financière, au sein du ministère de l'Equipement, la direction générale du personnel et de l'administration, et normalement le Conseil général des Ponts aurait dû intervenir en contrôle de troisième niveau.

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de contrôle de deuxième niveau au sein du ministère. Le Secrétariat général du ministère est en train de travailler à cette mise en place qui normalement est prévue en 2007 ou en 2008.

Compte tenu de ces éléments, en accord avec le contrôleur budgétaire ministériel, nous avons mis en place un audit partenarial avec le DCM sur le bilan d'ouverture dans certains services. Et nous avons, dans ce cadre-là, été sollicités par la direction générale du personnel et de l'administration sur certains points particuliers que souhaitait voir auditer cette direction.

Autre point important concernant l'environnement : les services ont été fortement sollicités par la décentralisation (un tiers des personnels des directions départementales de l'Equipement vont passer aux collectivités locales) et par la mise en place de la LOLF. Pour les services, le bilan d'ouverture n'était qu'un chantier parmi d'autres.

Heureusement, dans ce contexte un peu difficile, les liens entre la direction générale du personnel et de l'administration et les directions départementales de l'Equipement, et les liens au niveau local entre les trésoreries générales et les directions départementales étaient étroits.

Pourquoi avons-nous lancé ces bilans d'ouverture ?

C'est en application de l'article 58 de la loi organique qui confie à la Cour des comptes la certification des comptes de la nation, en s'appuyant notamment sur les audits internes réalisés par les inspections générales des différents ministères. Dans ce cadre, nous avons fait une première vague d'audits, avec le département comptable ministériel, à partir d'un questionnaire identique que nous avons élaboré au sein du collège régularité et gestion, questionnaire extrêmement simple et bref, portant notamment sur la prise en compte par la hiérarchie de la mise en place du bilan d'ouverture, le déroulement des opérations, la mise en place des contrôles, les difficultés rencontrées avec l'informatique, les questions relatives aux partenaires (notamment la direction générale du personnel et de l'administration et les trésoreries générales), et enfin le contrôle des contrôles effectués.

L'intervention

Cette première vague d'audits, nous l'avions positionnée aux mois de juin juillet 2006, et en parallèle, nous avons été sollicités par la mission d'audit et de contrôle pour effectuer une mission identique dans deux directions départementales. A partir du questionnaire que nous avions élaboré, nous avons mené des audits à la direction générale du personnel et de l'administration et dans onze directions départementales de l'Equipement. Nous avons souhaité que ces audits soient brefs, à la fois pour les équipes d'audit et pour les directions départementales de l'Equipement.

Nous avons, dans un premier temps, informé les directions que nous allions auditer. Nous leur avons demandé un certain nombre d'éléments que nous avons analysés avant notre audit et nous sommes allés sur place, équipes conjointes inspecteurs du CGPC et représentants du département comptable ministériel, une journée. Ensuite, chaque équipe a fait un rapport adressé aux directions départementales de l'Equipement pour d'éventuelles corrections. Ces rapports ont été ensuite envoyés au Conseil général des Ponts et un rapport de synthèse a été établi, adressé à la fois aux comptables budgétaires ministériels et aux directions générales du personnel et de l'administration, faisant ressortir à la fois nos constats et les progrès qui pouvaient être réalisés.

Avec la MAEC, nous avons fait la même démarche. Là aussi, nous avons informé la direction générale du personnel et de l'administration qu'il y avait un enjeu particulier sur l'aspect immobilier. C'est donc sur cet aspect immobilier que nous avons travaillé avec la MAEC et dans la DDE 78, à la fois pour l'aspect immobilier et parce que la DDE 78 est dans le cadre d'une procédure de fusion avec la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

L'équipe conjointe MAEC est intervenue en septembre 2006 ; l'audit a porté également sur l'organisation et sur le processus de contrôle de premier niveau. L'intervention avec la MAEC nous paraissait extrêmement intéressante pour déterminer si le processus de formalisation pouvait être adopté par le Conseil général des Ponts et également par les services.

Quels sont les constats ?

Les constats, en fait et heureusement, ont été identiques, aussi bien dans les audits première vague que dans les audits deuxième vague. Ces constats sont quasi identiques à ceux qu'a indiqué Hervé Le Gall tout à l'heure.

Le premier constat est que bien souvent le rôle des différents acteurs est mal défini – responsable d'inventaire/gestionnaire immobilier – ce qui a un impact direct sur le contrôle interne de premier niveau. A ce contrôle interne de premier niveau et à sa mise en place, nous avions sensibilisé, il y a pratiquement deux ans, nos différentes directions départementales de l'Equipement. Malheureusement, compte tenu de la réorganisation liée à la décentralisation et de la mise en place des directions interrégionales des routes, ce contrôle n'a pas été considéré comme un dossier prioritaire pour les différents services. Notre intervention, aussi bien avec les équipes d'inspection qu'avec la MAEC, a permis de montrer aux services comment un contrôle de premier niveau pouvait être réalisé.

Le deuxième constat est une faiblesse dans l'exhaustivité des dossiers, parfois même dans leur inexistence, et dans la traçabilité des informations. Nous avons donc montré aux services comment constituer des dossiers, faire en sorte que ces dossiers soient exhaustifs, et que les éléments qui sont à l'intérieur des dossiers soient facilement retrouvables.

Le troisième constat concerne les charges et produits. Bien souvent il y avait des absences de justification du service fait, une non prise en compte de charges ou un traitement non homogène de charges ou de produits.

Enfin, comme l'a indiqué Hervé Le Gall, la documentation était surabondante, venant tantôt de la direction de la Comptabilité publique, tantôt des Trésoreries générales, tantôt enfin, de la direction générale du personnel et de l'administration.

Le travail en cours

Comme toute inspection, comme tout audit, nous sommes en train de poursuivre, en fonction de ces constats, un travail avec, notamment, la direction générale du personnel et de l'administration et avec le contrôleur budgétaire ministériel.

Nous avons demandé à la directrice générale du personnel et de l'administration de faire en sorte que les chefs de service eux-mêmes soient beaucoup plus sensibilisés sur ce dossier. Auparavant, les notes de service étaient envoyées aux gestionnaires ou aux comptables locaux. Dorénavant, les notes de service sont directement envoyées par la Directrice aux directeurs départementaux eux-mêmes.

Nous sommes en train de travailler, en liaison avec la direction générale du personnel et de l'administration et avec le département comptable ministériel, sur une documentation beaucoup plus synthétique, notamment sur

le contrôle de premier niveau. Nous élaborons des fiches simples indiquant ce qu'est un contrôle de premier niveau et quels contrôles doivent être faits. Ce sera un document bref, une sorte de check-list qui demandera au contrôle de premier niveau de vérifier l'exécution des contrôles, l'existence de dossiers, l'existence de documents dans les dossiers, l'existence d'informations dans les dossiers. Nous ferons la même chose pour le contrôle de deuxième niveau.

Pour améliorer la formation des gestionnaires, nous sommes en train d'établir une formation au niveau local, à la fois sur les aspects comptables et sur les aspects de contrôle interne.

Nous sommes également en train d'établir une cartographie fonctionnelle des rôles de chacun et notamment sur la partie immobilière où, au sein du ministère de l'Equipement, notamment à l'Administration centrale, différentes directions s'occupent de cette question.

Nous avons demandé également à la direction générale du personnel et de l'administration d'assurer une gestion du parc immobilier mieux coordonnée, puisque différentes directions interviendront au niveau local : direction départementale de l'Equipement, mais dorénavant aussi direction interrégionale des routes.

Enfin, comme je l'indiquais tout à l'heure, nous sommes en train de finaliser une démarche pratique et détaillée, mais extrêmement simple, de formalisation de l'organisation, du contenu des dossiers et des contrôles internes à effectuer.

En conclusion, je dirai que le partenariat avec la MAEC a été extrêmement fructueux, qu'il nous a appris, au sein du Conseil général des Ponts, à travailler autrement. Nous avions une certaine formalisation, la MAEC en avait une autre. Et ce partenariat nous permet d'évoluer vers des documents qui tiendront compte à la fois de notre propre expérience, mais également de l'expérience de la MAEC.

Marie-Annie Burette, *ministère chargé de la Santé*

Je souhaiterais faire une remarque. Il me semble que, notamment dans les deux dernières interventions que nous venons d'entendre, il apparaît que la LOLF, qui est en fait le principe fondateur de tous ces aspects d'audit dont on parle, a été à la fois un élément de facilitation de sa mise en œuvre et un élément de difficulté. En effet, la création d'une structure verticale en programmes séparés a fait que les directions techniques se sont souvent refermées sur leurs préoccupations premières et pouvaient être assez aisément négligentes relativement aux préoccupations nouvelles qu'on leur apportait, et qu'elles devaient néanmoins prendre en charge, dès lors que l'on avait organisé – comme cela a été le cas dans différents ministères – une forme de déconcentration des fonctions d'ordonnateurs.
Mais en même temps, la LOLF posait des principes de responsabilité qui sont ceux sur lesquels nous pouvons nous appuyer pour faire en sorte que des services s'impliquent de plus en plus dans ces démarches de contrôle et internalisent ces préoccupations.
Je trouve qu'au travers de vos deux interventions, Messieurs, ceci a été particulièrement sensible et je voulais simplement vous remercier de la qualité de vos interventions à cet égard, et souligner qu'il était important de faire comprendre que la démarche ne portera véritablement ses fruits que si elle est internalisée par les acteurs de premier niveau.

Question

Merci pour ces exposés extrêmement intéressants. Il y a une question qui me brûle les lèvres.
Dans les sociétés privées, les rapports entre l'audit interne et les certificateurs, les commissaires aux comptes, l'audit externe, sont une question permanente, notamment pour les patrons de sociétés, à savoir comment

l'audit externe peut-il s'appuyer sur les travaux de l'audit interne ? Si l'on arrive à réaliser ce partenariat, on voit bien les économies que les sociétés peuvent réaliser dans un partenariat intelligent.
Alors, je transpose la question : comment la Cour s'appuie-t-elle ou peut-elle s'appuyer sur les travaux, par exemple de la MAEC et les travaux des inspections générales des différents ministères, pour l'élaboration de ses propres travaux de certification ?

Dominique Lamiot

Pour répondre à votre question, il y a la lettre et il y a l'esprit. Je reprends ce qui a été dit tout à l'heure – je crois que c'est par Fernando de Almeida – sur le rapport sur les comptes de l'exercice 2005 : *« L'audit interne présente, pour la Cour des comptes, un intérêt primordial dans l'exercice de sa mission de certificateur des comptes de l'Etat. »* Intérêt primordial. Les choses sont claires, le terrain est balisé.

La Cour a bien compris qu'un mouvement en profondeur avait été engagé dans les ministères et que cela n'allait pas de soi.

Il a été dit par un intervenant ce matin que l'ensemble des ministères avait présenté un plan d'action (après avoir établi une cartographie des risques) devant le certificateur cet automne. En fait, certains l'avaient fait dès la fin du mois de juin et les derniers sont en train de le faire. Donc, quatorze ou quinze ministères, à l'heure qu'il est (le quinzième est en train de préparer sa copie), sont passés devant la Cour et ont expliqué combien ils avaient travaillé sur ces questions, avec parfois les audits conjoints que l'on a évoqués ; dans d'autres cas, même s'ils n'étaient pas encore à l'audit conjoint, ils s'étaient organisés, ils avaient été sensibilisés, ils avaient créé des structures. Nombre de ministères ont créé des bureaux du contrôle interne comptable. Cette dynamique-là est engagée.

La Cour, pour répondre à votre question, a eu dans un premier temps des préventions : l'audit interne, certes, mais il est de qualité très inégale dans les différents départements ministériels de l'Etat. Cela reste vrai. Mais le mouvement est en marche ce qu'elle a, je crois, compris ; c'est elle qui nous le dira, notamment dans les six prochains mois. On sait qu'il y avait des éléments sur lesquels elle pouvait s'appuyer de manière très sûre ; et là où les bases, les fondations n'étaient pas encore totalement stables, une dynamique émerge, sur laquelle demain elle pourra s'appuyer en confiance.

C'est donc une démarche de progrès. Imaginer que pour le printemps 2007 tout sera réglé, et que la Cour pourra pleinement s'appuyer sur un audit interne dans l'ensemble des ministères, ce serait une vue de l'esprit à l'heure qu'il est. Mais les témoignages très francs qui ont été apportés par les inspections générales de l'Agriculture et de l'Equipement le montrent bien, on est au milieu du gué.

Ce qui est en tout cas certain, c'est que la Cour a bien compris qu'elle aurait un intérêt primordial à s'appuyer sur l'audit interne. Dès lors qu'il va se consolider, parce qu'il se consolide chaque jour, si vous me posez la même question dans trois ans, je vous donnerai une réponse beaucoup plus affirmative que je ne le fais à cette heure.

François Delafosse, *Président de la Cour des comptes*

Mesdames, Messieurs, j'ouvre cette séance de l'après-midi qui va nous conduire à poursuivre notre marche exploratoire sur le chemin d'une meilleure qualité des comptes publics. Nous allons quitter la sphère de l'Etat et la sphère de la LOLF proprement dite pour une série d'interventions portant sur la qualité des comptes des organismes de Sécurité sociale, puis des collectivités territoriales. Dans un deuxième temps, une table ronde nous permettra, d'une part, d'essayer de faire la synthèse de tout ce qui a été dit depuis ce matin et, d'autre

part, d'ouvrir la réflexion à un champ plus large qui est celui de l'International, en essayant de trouver des points de comparaison dans les pays européens, avec des intervenants provenant notamment de l'OCDE et de la Commission européenne.

La mise en œuvre de la Certification des comptes des organismes de Sécurité Sociale

Je vais maintenant passer la parole à Jean-Philippe Vachia, conseiller maître à la Cour des comptes, responsable du secteur « certification » à la 6ème chambre qui, comme vous le savez certainement, est en charge du contrôle des comptes de la sécurité sociale.

Jean-Philippe Vachia, *Conseiller-Maître à la Cour des comptes, Chef de la Mission Certification des comptes des organismes de Sécurité Sociale auprès de la 6ème Chambre*

Je remercie très sincèrement l'IFACI de m'avoir invité à présenter le point de vue de la Cour des comptes sur cette nouvelle mission de certification des comptes de la sécurité sociale dont elle est chargée, je vais dire dans un instant dans quelles conditions.

Ce qui a tout changé pour nous, c'est la loi organique du 2 août 2005, la LOLFSS qui est le pendant de la LOLF (de 2001). Je reviendrai sur ces deux lois.

Mais que demande-t-on à la Cour ?
La Cour devra établir chaque année « un rapport présentant le compte rendu des vérifications qu'elle a opérées en vue de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos ».

De quels comptes s'agit-il ? Je précise tout de suite qu' il n'y a pas de comptes de la sécurité sociale en tant que tels, ce sont les comptes du régime général et encore, ce ne sont même pas des comptes combinés ou consolidés de l'ensemble du régime général, ce sont les comptes combinés de chacune des branches : la branche maladie, la branche accidents du travail, la branche famille et la branche vieillesse, et les comptes d'une entité qui a été mise à part, qui est l'ensemble entre l'ACOSS et les URSSAF, et qui sont les comptes de l'activité de recouvrement. Cette activité de recouvrement n'a de raison d'être que pour assurer la trésorerie et le financement des différentes branches.

Mon propos comprendra trois parties. Je vais d'abord parler du contexte. Pourquoi cette mission de certification intervient-elle maintenant, dans quelles conditions, dans quel contexte ? Ensuite, je parlerai des conditions à réunir pour que, d'une part, les comptes soient certifiables et, d'autre part, que nous soyons en mesure de nous prononcer, de délivrer une opinion. J'insisterai évidemment sur les concepts d'audit interne qui sont ce qui fait la caractéristique de votre organisation. Enfin, je terminerai en parlant de la stratégie de la Cour des comptes.

Le contexte

Qu'est-ce que les comptes ? Comment les comptes de la sécurité sociale se présentent-ils ? Quels sont les enjeux ? Je me situerai d'abord dans une optique de flux et ensuite dans une optique de bilan, avec l'actif et le passif de la sécurité sociale, et les relations avec l'Etat ; je reviendrai donc sur cette coïncidence dans le temps de la LOLF et de la LOLFSS.

Les enjeux, la réalité des comptes de la sécurité sociale, cela donne lieu à des débats rituels ; chaque année on parle du déficit de la sécurité sociale. Depuis maintenant plus de dix ans, la Cour des comptes rend un rapport,

chaque année, sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale où elle analyse notamment, dans une première partie, à la fois les charges, les produits et surtout le résultat, et le financement du résultat. C'est là que je voulais en venir. Puisque déficit il y a, de quel déficit parle-t-on ? Il y a le déficit du régime général et le déficit tous régimes. Le problème n'est pas tellement là, dans la mesure où, par le biais de la compensation inter régime, les ordres de grandeur ne sont pas très différents. En revanche, il y a un point extrêmement important – et c'est une des caractéristiques du rapport de cette année de la Cour des comptes, auquel je vous renvoie : rapport de septembre 2006 sur la sécurité sociale, premier tome, première partie – qui est le déficit des branches à côté duquel il y a des fonds et différentes entités : fonds de financement qui consistent à faire de la défaisance sociale, si l'on peut dire ; la CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale) où l'on va placer la dette accumulée par les régimes ; et le fonds de réserve des retraites.

Quand on parle des comptes et du niveau de déficit, il faut savoir de quel déficit on parle. Nous, nous estimons qu'il ne s'agit pas seulement du déficit des branches et de l'activité de recouvrement, mais qu'il faut aussi prendre en compte en particulier le déficit du Fonds de solidarité vieillesse qui est assez important, et pour lequel, pour l'instant, on ne trouve pas de solution durable comme le montre le projet de loi de financement de sécurité sociale pour 2007.

La recherche de la vérité des chiffres est donc le premier enjeu de la certification. Il ne s'agit pas seulement de refaire les additions derrière le dos des branches. Elles les font très bien, et elles n'ont pas besoin de nous. Ce qu'il faut c'est savoir de quoi l'on parle quand on parle de déficit.

Le deuxième enjeu est aussi un thème qui revient très fréquemment dans le débat public, notamment dans les préoccupations des commissions des affaires sociales du Parlement, c'est le bilan de l'Etat, le bilan de la sécurité sociale, quel actif, quel passif ?

L'une des difficultés de cette certification, ce sont les relations avec l'Etat – l'Etat pris au sens large du terme – sachant que la sécurité sociale est financée, pas seulement, comme vous le savez bien, par des cotisations et par la CSG sur les revenus d'activité, mais aussi par des impôts et taxes recouvrés par l'Etat (taxes sur les salaires, prélèvements et contributions diverses, droits sur les tabacs, droits sur les alcools…), et par des contributions budgétaires pour compenser un certain nombre d'allègements de cotisations. En outre, l'Etat est censé financer les fonds de financement, c'est-à-dire le Fonds de solidarité vieillesse, notamment, le FIPSA pour le régime agricole, qui viennent compenser les charges des régimes de sécurité sociale qui ne peuvent pas être équilibrées par les cotisations : c'est l'intervention de l'Etat au titre de la solidarité nationale.

Tout ceci crée un enchevêtrement extrêmement complexe de relations entre l'Etat et les branches ou les régimes de sécurité sociale, parce que ce que je dis ne vaut pas seulement pour le régime général mais aussi pour les autres régimes. Une vision claire montre qu'il y a quelques dettes, mais qu'il y a surtout des créances de la sécurité sociale, soit sur l'Etat, soit sur les fonds de financement.

La question se pose évidemment sous un jour nouveau, avec la préparation du bilan d'ouverture de l'Etat pour les comptes 2006. Comment retrouver, au passif du bilan d'ouverture, les créances qui se trouvent à l'actif des branches ou de l'activité de recouvrement de la Sécurité sociale.

Mais il n'y a pas que l'Etat. Il existe aussi des relations avec différents fonds ; les relations inter régimes ; des relations parfois complexes avec des organismes qui interviennent en marge ou qui ont reçu des missions nouvelles (la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, par exemple). Il est absolument indispensable de clarifier tout ceci.

LOLF et LOLFSS

Avant de plonger dans les questions de contrôle interne, je voudrais élargir un peu le sujet en insistant sur les similitudes entre la dynamique de la LOLF et celle de la LOLFSS.

S'agissant de la structure et des normes comptables, la réalité de départ n'est pas la même. L'Etat est passé d'une comptabilité qui était pour l'essentiel de caisse à une comptabilité en droits constatés. Pour la sécurité sociale, cette comptabilité en droits constatés était un principe d'application assez général depuis 1997, précisé et étendu par le plan comptable unique de 2001, et qui a reçu la consécration de la loi organique en 2005.

Il existe une particularité pour l'Etat, qui demeure, et qui n'existe pas pour la sécurité sociale. L'Etat a deux comptabilités : une comptabilité générale assez similaire au plan comptable général des entreprises du secteur privé et une comptabilité budgétaire qui reste marquée par la logique encaissements/décaissements. Rien de tel pour la sécurité sociale où il n'y a qu'une seule comptabilité. Cela fait une grande différence entre les deux sphères.

Cela dit, il y a beaucoup de ressemblances entre LOLF et LOLFSS. Je voudrais souligner le lien entre les deux exigences d'une comptabilité répondant aux meilleures normes en la matière au plan international (comptabilité en droits constatés, sincérité, image fidèle, rattachement à des produits et des charges, à l'exercice, etc.), la volonté de coller aux normes d'audit international (avec une certification obligatoire des comptes, soit par l'auditeur public par excellence qui est la Cour des comptes, soit, pour les régimes autres que le régime général, par des commissaires aux comptes), et d'une gestion par la performance. Car, parallèlement à l'évolution comptable, on constate une évolution dans les exigences de gestion avec, du côté de l' Etat, les nouvelles dispositions en matière de prévision et de mesure de la performance, les programmes annuels de performance, les rapports annuels de performance, les indicateurs, etc.

On trouve également des exigences de même type dans la LOLFSS. Certaines sont reprises d'éléments qui existaient, je pense par exemple à ce que l'on appelle l'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance maladie) qui est un indicateur extrêmement important de suivi de la dépense, mais qui repose lui-même sur toute une série d'indicateurs, pour partie de performance ; la nécessité aussi de la présentation – même si elle est un peu décevante, pour être tout à fait clair – d'un rapport avec le projet de loi de financement de sécurité sociale sur les conditions de retour à l'équilibre ; et surtout la présentation de programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et recettes de chaque branche de la sécurité sociale. Ces programmes de qualité et d'efficience, évidemment, ressemblent un peu aux programmes dans lesquels se structure le budget de l'Etat.

Les conditions à réunir

Je partirai du rapport préparatoire que la Cour des comptes a publié en septembre 2006. C'est le deuxième volume de son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, et qui s'appelle « La préparation à la certification des comptes de la sécurité sociale ».

Les comptes des organismes de base du régime général de sécurité sociale ne sont pas soumis directement au certificateur. Ce que la Cour va avoir à certifier, ce sont les comptes combinés des branches et les comptes des établissements publics nationaux tête de réseau. Il faut savoir qu'il y a cent vingt, cent trente caisses primaires d'assurance maladie, une centaine d'URSSAF, cent vingt caisses d'allocations familiales et une vingtaine de CRAM. Malgré tout, il faut s'assurer de la qualité des comptes des organismes de base et les organismes concernés doivent avoir pris les mesures suffisantes en matière de contrôle et d'audit interne pour rendre leurs comptes auditables.

D'une part, on reconnaît désormais à l'agent comptable national, c'est-à-dire l'agent comptable de l'établissement public tête de réseau, un pouvoir de « validation » des comptes des organismes de base ; d'autre part, ce pouvoir ne se comprend que par rapport à un dispositif de contrôle interne et d'audit interne dont il faut dire quelques mots.

Le pouvoir de validation de l'agent comptable, c'est une originalité. En fait, l'agent comptable est à la fois directeur comptable de la branche et, en même temps, il se voit reconnaître des attributions proches de celles d'un commissaire aux comptes de droit commun. Mais il n'est pas un commissaire aux comptes, même s'il est un professionnel des chiffres, bien entendu.

Le pouvoir de validation de l'agent comptable n'est pas une véritable certification. Au regard des normes internationales de l'audit des comptes – cela va vous intéresser – notre opinion, notre jugement est qu'il doit être considéré comme un auditeur interne. Il cumulerait cette fonction avec celle de directeur comptable du réseau. Je vous laisse méditer sur ce cumul qui a été voulu par le législateur, bien entendu.

Je passe aux aspects plus opérationnels. L'agent comptable doit s'appuyer, pour faire son travail, sur un référentiel de validation. Un arrêté, en cours de signature, comporte en annexe une série de principes explicitant ce référentiel.

A ce référentiel qui est centré essentiellement sur le contrôle interne, s'ajoutent des exigences en matière d'audit comptable interne. En effet, les organismes nationaux doivent vérifier, par des audits, l'application du référentiel. A cette fin, des guides d'audit décrivent les grandes étapes permettant d'aboutir à la formulation d'une opinion sur les comptes des organismes audités au regard des objectifs généraux de l'audit des comptes.

Le contrôle interne et l'audit interne

Le contrôle interne n'est pas une nouveauté pour les organismes de sécurité sociale. Cette exigence est déjà un peu ancienne puisqu'elle remonte à une série de décrets de 1993, et l'on dispose ainsi – c'est tout à fait remarquable pour la sphère publique – de texte qui, assez précisément et dès cette époque, exigent la mise en place de plans de contrôle interne de la part conjointement du directeur et de l'agent comptable au niveau local.

Pourquoi reparler aujourd'hui du contrôle interne ? D'abord parce que c'est une nécessité pour préparer la certification des comptes, mais surtout parce qu'un pas très important reste à franchir, dans une optique d'unification et de centralisation, qui est la nécessité de disposer d'outils, d'un cadre national pour ces plans de contrôle interne. On a donc aujourd'hui une démarche en général ascendante dans la méthodologie, qui consiste à définir, au plan national, des plans qui portent des titres divers selon les branches : plan de maîtrise socle, plan de contrôle de référence… mais constituent une systémisation nationale, au regard d'objectifs précis.

Une première strate concernait la prévention du risque financier, une deuxième strate était essentiellement tournée – je simplifie beaucoup – vers une certification au sens « certification qualité », qui reste d'actualité. La troisième strate consistait à intégrer les exigences de validation et de certification des comptes, c'est-à-dire des exigences au regard des objectifs habituels de l'audit.

L'audit interne comptable

Bien entendu, il ne suffit pas de s'assurer de l'existence d'un contrôle interne. L'agent comptable national doit lui-même organiser, sur la base de méthodes appropriées, l'audit qui sera fait pour son propre compte, en vue de lui permettre de valider les comptes des organismes de base.

Ce que fait très bien jusqu'à présent l'agent comptable national, c'est de centraliser les comptes. Il dispose pour cela d'une méthodologie, d'applications informatiques, de guides de procédures, etc., plus ou moins rédigés, mais qui existent. Il a des compétences autour de lui. Mais l'on passe à un niveau qualitatif plus exigeant qui est, au-delà de la centralisation, de s'assurer que l'on combine des comptes de qualité certifiable. L'agent doit donc disposer, pour ce faire, d'une méthodologie d'audit comptable interne avec un nombre suffisant, approprié, d'auditeurs comptables.

Tout cela est très important, parce que l'on est face à des systèmes qui gèrent des masses absolument colossales, en montants et en nombre d'opérations. Le régime général, c'est un peu moins de trois cents milliards d'euros ; les comptes du régime général de l'assurance maladie, c'est environ cent trente cinq milliards d'euros pour 2005 ; les comptes de la branche vieillesse, c'est quatre vingt deux milliards ; famille, cinquante deux milliards. Dans la branche maladie on n'est pas loin, je crois, du milliard d'actes (feuilles de soins). Face à de tels mouvements, il faut évidemment une approche extrêmement exigeante en termes de contrôle interne et d'audit.

Quelle stratégie pour la Cour des comptes, face à ce continent immense ?

La tâche est imposante et nous essayons de nous référer, *mutatis mutandis*, aux normes d'audit ou aux bonnes pratiques en matière de normes d'audit internationales, que nous adaptons évidemment aux particularités de la sphère publique. Mais nous partons bien entendu d'une analyse des risques, avec toujours la trilogie : risques inhérents, risques de contrôle, risques d'audit.

La Cour – je cite en gros ce que nous disons dans notre rapport – doit se former une opinion sur l'ensemble des dispositifs de contrôle interne mis en place par chaque organisme national, pour sécuriser non seulement les processus d'élaboration des comptes proprement dits, mais plus globalement les processus afférents aux grands cycles d'opérations de gestion technique ou de gestion budgétaire se traduisant par des flux financiers retracés dans les comptes.

Autrement dit, et de manière un peu différente de celle que vous a présentée Patrick Lefas ce matin, où il vous a montré sans doute un découpage en cycles et en sous-cycles qui vous ont paru assez familiers, nous avons également, nous aussi, un découpage en cycles et en sous-cycles, mais qui sont adaptés à la réalité de la sécurité sociale. D'une part, la gestion administrative où l'on retrouve les différents sous-cycles habituels que vous connaissez parfaitement : personnel, immobilisations, etc. D'autre part, ce que l'on appelle la gestion technique, qui est tout simplement le versement des prestations de sécurité sociale et la perception des cotisations de sécurité sociale ; et cela représente des centaines de millions d'opérations enregistrées dans des grands systèmes d'information avec des modes de gestion assez uniformes, même si l'on peut, là aussi, découper les cycles de gestion technique en cycles ou en sous-cycles, selon la nature de la prestation dont il est question.

Nous, certificateurs, devons nous faire une opinion sur l'efficience du dispositif de validation des comptes des organismes de base par l'agent comptable. Nous devons examiner le déroulement des opérations, regarder la validation en train de se faire. Mais cela ne suffit pas, du fait que nous sommes dans une phase de montée en puissance. Nous devons donc exercer des diligences supplémentaires appropriées, pour nous faire directement une opinion sur la qualité du contrôle interne dans les organismes de base.

Autre aspect qui n'est évidemment pas propre à la sphère publique, que l'on retrouve dans l'audit des comptes des grandes entreprises, mais qui prend un caractère fondamental pour nous, notre approche du risque inhérent et du risque de contrôle implique un audit des systèmes d'information.

Là encore, nous nous référons aux bonnes pratiques de l'audit. Nous avons sous-traité à des cabinets du secteur privé les tâches d'audit informatique sur la base d'un cahier des charges qui, si vous le regardiez en

détail, ne vous étonnerait pas. Il est inspiré par les recommandations de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et les normes internationales d'audit.

La démarche d'audit informatique retenue par la Cour en 2006 consiste en l'élaboration d'une cartographie complète des systèmes d'information, en une revue générale informatique (pour mesurer le risque inhérent présenté par les systèmes), et en un audit d'applications majeurs de gestion technique (pour évaluer le risque résiduels de contrôle).

Ces travaux représentent un effort très important, ils exigent beaucoup de temps et d'énergie de la part des branches elles-mêmes et de leurs directions comptables et informatiques. Mais ce n'est que le point de départ d'une stratégie visant à un audit d'ensemble sur les années 2006 à 2008, compte tenu de la complexité et de la diversité des prestations.

Il y a enfin les opérations traitées au niveau national. Les caisses nationales sont des sortes de holdings, qui, selon le principe des pompes aspirantes refoulantes, versent des dotations aux caisses de base qui les distribuent et puis ces dernières remontent leurs chiffres. Les URSSAF, c'est l'inverse : elles perçoivent les cotisations qu'elles font remonter, puis l'ACOSS reverse les fonds nécessaires aux branches après les avoir répartis.

Il y a un certain nombre d'opérations de compensation et de transfert, notamment les opérations que l'on retrouve avec les autres régimes de sécurité sociale et avec l'Etat, où le risque inhérent est sans doute important, mais le risque de contrôle réduit, parce que ce sont des opérations massives qui ne peuvent pas passer inaperçues.

Le premier Président Philippe Séguin, dans la présentation qu'il a faite du rapport aux commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'a dit : nous nous situons dans une perspective pluriannuelle pour essayer de nous faire une opinion sur un noyau dur d'opérations et de processus que nous avons décrits à la fin de la première partie de notre rapport sur la préparation de la certification.

Ce noyau dur comprend les opérations significatives comptabilisées nationalement, l'architecture globale des systèmes d'information, ainsi que les applications et processus majeurs, les dispositifs de contrôle et d'audit interne mis en place dans le cadre de la validation des états financiers locaux, et les principales prestations de gestion technique.

La loi attend de nous que notre premier rapport porte sur les comptes de l'exercice 2006, comme pour l'Etat, et ce premier rapport devrait être transmis au Parlement pour le 30 juin 2007, au terme d'une période politique agitée. C'est à ce moment là que la Cour des comptes aura à présenter ses rapports de certification et autres rapports, d'une part sur les finances et les comptes de l'Etat, d'autre part sur les comptes de la sécurité sociale.

La Certification des Comptes de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse

François Delafosse

Je vais passer la parole à M. Pierre Raynaud qui est directeur financier et du contrôle interne de la Caisse nationale de l'assurance vieillesse et en même temps agent comptable de ladite caisse.

Pierre Raynaud, *Directeur Financier et du Contrôle Interne, Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse*

La CNAV (que vous connaissez certainement) est une entreprise publique multinationale dont le rôle social est essentiellement la fiabilité du paiement pour onze millions de retraités, en France et à l'étranger, dans cent cinquante pays, au jour J, à l'heure H, en utilisant les plus grands réseaux bancaires, par l'intermédiaire de vingt caisses, et pour un montant de quatre vingt six milliards d'euros.

Ces données posent tout de suite le problème, évoqué par Monsieur Vachia, du risque d'audit.
Nous avons donc consulté, outre les commissaires aux comptes, les grands cabinets, et nous avons tenu compte de la formation IFACI. Je peux vous dire que je considère qu'il y a un retour sur investissement de ma cotisation à l'IFACI, et je vous conseille de le faire. Vous comprendrez qu'en tant qu'administrateur de cette noble institution, c'est la seule mention que je ferai, mais il fallait la faire.

J'ajouterai deux choses.
Tout d'abord il s'agit – M. Vachia l'a évoqué par la cartographie des systèmes – d'évoluer dans un environnement technologique extrêmement développé et, j'allais dire, exclusif. Cela veut dire que cette cartographie, que l'on a évoquée tout à l'heure, était d'autant plus nécessaire qu'il fallait en déduire la cartographie des risques.

Ensuite, et au-delà de ce que j'ai appris à l'IFACI, il faut se rappeler qu'avant la LSF, seuls deux secteurs socioéconomiques en France disposaient de textes qui impliquaient le contrôle interne : la banque et la sécurité sociale, auxquelles le décret de 1993 imposait de mettre en place le contrôle interne. Je crois que finalement, la force essentielle en vertu de laquelle je pense aujourd'hui avoir des chances de demander la certification à la Cour – ce n'est pas la bonne formule juridique, mais pour l'instant, c'est celle que j'émets – c'est d'avoir investi effectivement dans le dispositif de contrôle interne. C'est mon premier message.

Cela dit, la certification à la CNAV, comme dans toute la sécurité sociale, est une construction *sui generis*, et pour bien l'appréhender, je vous propose d'essayer une synthèse sur les acteurs et le système. Il y a un petit relent croziérien en la matière, mais je crois que c'est la bonne formule.

De plus, il faut essayer de réaliser l'unité de temps, de lieu et d'action, qui n'est pas toujours évidente ni dans la tragédie grecque, ni dans la tragédie moderne, ni dans la mise en place des dispositifs de contrôle interne.

Concernant la mise au point du référentiel et son application, notre travail initial a été, non pas de compulser les normes européennes et la huitième directive, ni l'ensemble des normes internationales, mais de nous inspirer des travaux et de l'expérience des commissaires aux comptes. Nous avons retenu que l'audit préalable est un des éléments importants de la méthode.

Nous avons donc fait cette investigation, qui nous a confirmé que nous avions les moyens de le réaliser.

La certification s'est déroulée en trois étapes, ce qui explique la construction *sui generis* et la façon originale de répartir les missions qui sont confiées aux trois intervenants.

Premièrement, nous avions un réseau de comptables dans les caisses, pour les vingt caisses, comme dans le régime général de la sécurité sociale, les cent trente cinq caisses maladie, etc. Je crois que la tradition publique de la comptabilité nous a aidés. L'investissement est important. L'état actuel de notre réseau est une de nos forces.

Deuxièmement, l'agent comptable a un rôle nouveau, même s'il exerce, apparemment, un cumul des fonctions. Dans les trois fonctions énumérées, la comptabilité est importante. Mais je dirai d'ores et déjà que la comptabilité est un résultat. Et dans l'appréhension de ce problème de la certification, il faudrait prendre vraiment conscience de cette approche-là pour ne pas rater les prérequis et les préalables à cette mise en œuvre.

Troisièmement, la Cour des comptes établira le rapport de certification.
Dans le rôle que la Cour des comptes jouera par rapport au Parlement, les techniques comptables et le contrôle interne sont mis à la disposition de nos représentants et des parlementaires, et des représentants en général de nos institutions politiques. Cela veut dire, au-delà des méthodes sophistiquées, le sérieux de l'approche et les résultats qui peuvent être attendus à ce niveau-là.

En ce qui nous concerne, la qualité repose sur les quatre piliers de la sagesse qui sont les suivants : la maîtrise du risque financier, le contrôle interne (opérationnel), l'audit interne, le contrôle des processus du système d'information.

La sécurité sociale peut être considérée comme une institution financière qui distribue tant de milliards, dans tant de pays, etc. Par quels systèmes ? Quelle est la maîtrise des risques que nous appliquons à ce système-là ? C'est dans cet ordre des facteurs qu'il faut appliquer, à l'ensemble des composantes, les disciplines qui sont pour nous fondamentales et constitutives d'une certification.

Le contrôle interne doit être le *must* du contrôle interne, et devenir un contrôle opérationnel, un contrôle interne opérationnel. C'est ce que des experts éminents, ici et ailleurs, appellent la capillarité du contrôle interne. On peut réussir si l'on a obtenu – et j'y reviendrai tout à l'heure – la capillarité du contrôle interne.

L'audit interne retrouve toute sa place aujourd'hui et ses lettres de noblesse, parce qu'il va permettre l'évaluation de l'ensemble de ce dispositif.

Je rajoute (ce qui est un métier nouveau et que nous avons mis en avant) le contrôle des processus du système d'information. Le développement technologique, aujourd'hui – et je vais essayer d'expliquer cela appliqué à notre domaine – est tel, qu'il faut le mettre en œuvre, faire du reingeniering. Il faut définir les processus, les construire, les bâtir, et ensuite les contrôler. Cette démarche, aujourd'hui, à ma connaissance, n'est pas l'objet de métiers spécifiques. On a essayé de mettre cette construction en place. Voilà le message que je souhaitais vous faire passer et je vais essayer de le démontrer maintenant.

Pour ceux qui n'y ont pas assisté, je vous renvoie à un colloque précédent de l'IFACI, intitulé : « les différents acteurs du contrôle interne », et à l'exposé de M. Brian Towhill, qui repositionne le contrôle interne, l'audit interne et le *risk management* que j'ai rebaptisé « politique de maîtrise des risques ».

Il a fait apparaître dans son exposé – et cela rejoint ce que j'ai essayé de dégager tout à l'heure – qu'il y a plusieurs niveaux de contrôle interne. Effectivement, pour mettre en place un contrôle interne, il ne suffit pas de créer des référentiels, d'élaborer des dispositifs, il faut mettre en place trois niveaux de contrôle, le troisième étant l'audit interne.

Je pense que nous sommes arrivés à ce stade-là et que c'est une des forces essentielles qui constituera une des clés de notre réussite.

Je voudrais parler de **la politique de maîtrise des risques** au sens de gestion de l'ensemble des risques, mais aussi, ce que l'on oublie de temps en temps, de la surveillance, des mesures, du reporting, avec tous les contrôles qui en découlent et les plans d'action nécessaires.

La maîtrise du risque financier est un élément capital. Aujourd'hui, elle est d'abord dans une approche client. Le retraité, qui espère bénéficier de sa retraite, veut savoir si, dans l'approche de gestion relationnelle classique, on lui donne tout ce qu'on lui doit. C'est la façon de définir la qualité sur la chaîne de production (de services) qui est la nôtre.

C'est ce que nous avons analysé, analyse difficile, parce qu'il faut établir les classes de risque ; le métier qui contribue à cela, que l'on peut appeler le « maîtriseur » du risque, est un métier ancien, et l'expression franglaise *« risk manager »* est un peu réductrice en la matière.
Le « maîtriseur » du risque englobe tous les éléments que je viens de définir, notamment le support au management et les points de coordination centralisés. On peut définir les politiques de gestion des risques de l'entreprise – j'ai vu beaucoup de plans sur ce sujet – et les modalités de reporting de ces risques. Mais l'intégration dans le système est très difficile. Ce n'est pas un problème informatique, ce n'est pas un problème technique, ce n'est pas un problème de niveau statistique, bien qu'en réalité il faut disposer des séries statistiques pour essayer de démontrer les classes de risque. C'est ce que nous avons essayé de faire aujourd'hui. Dans la convention d'objectifs et de gestion de l'Etat, on s'engage sur un objectif Qualité qui est tout à fait symétrique et qui repose sur la politique de risques.

La maîtrise du risque implique également la surveillance des risques avec alerte et compte rendu à la Direction générale. Nous avons mis en place un système d'alerte conçu en commun avec la Cour des comptes pour permettre de détecter des défaillances éventuelles et des risques qui pourraient apparaître au deuxième plan.

Parlons un peu de **la qualité comptable**, puisqu'elle est au centre des débats. La qualité comptable est l'ensemble des processus qui concourent à la production d'une information financière fiable, régulière, sincère et fidèle. La qualité comptable est un résultat.

Bien sûr il faut que les mécanismes de production de l'information financière et comptable soient absolument verrouillés. Il y a deux grands principes sur lesquels je voudrais insister : premièrement, la cohérence budgétaro-comptable. Au centre de la qualité comptable, il y a les relations entre la comptabilité et le budget. Beaucoup d'entreprises privées n'ont pas réussi à réaliser cette cohérence.

Deuxièmement, la production automatique. Les grands progiciels comptables découlent aujourd'hui de deux objectifs : l'objectif courant de productivité à l'ensemble des entreprises privées ou publiques, et nous avons fait le choix de progiciels ; la nécessité d'informatiser l'ensemble des fonctions.

Plusieurs facteurs conduisent à la qualité comptable.
L'organisation et les apports originaux de notre construction.
On oublie que la France est le pays de Fayol, l'inventeur de l'organisation scientifique du travail, aujourd'hui un peu oublié. L'organisation est la capacité à maîtriser des activités complexes, notamment lorsqu'elles sont découpées en sous-processus, comme c'est le cas à la sécurité sociale pour la retraite, la fabrication des dossiers, mais aussi l'action sociale, la logistique et les ressources humaines.
Cette organisation, il faut qu'elle soit équilibrée. Il existe des préconisations de la direction générale de la Comptabilité publique que nous avons essayé de mettre en oeuvre par un juste équilibre entre la décentralisation et la centralisation, la consolidation immédiate et quotidienne, pour pouvoir fournir des balances à nos ministères de tutelle, ce que nous faisons aujourd'hui, alors qu'hier nous n'étions pas capables de le faire.

Une relation partenariale doit exister entre l'ordonnateur et le comptable. Le principe de contrôle interne que j'évoquais tout à l'heure, de la séparation ordonnateur/comptable doit aussi, de manière synthétique et constructive, déboucher dans cette relation partenariale, partagée bien sûr les mêmes références et les mêmes méthodes comptables.

Les hommes sont au cœur du débat, et donc l'implication, le niveau de compétences, le niveau de formation, mais aussi l'identification de nouveaux métiers et la séparation des rôles.

Les outils ne sont pas toujours d'une mise en œuvre aisée, vous le savez. Nous travaillons avec les grands cabinets. Nous tenons compte de toutes les expériences en la matière.
Le système d'information doit intégrer les spécificités des métiers, des activités que l'on traite. C'est là que se situe la difficulté essentielle.
Il faut des outils de pilotage. Nous disposons d'une comptabilité analytique extrêmement précise qui permet, à tout moment, de déterminer le coût d'un dossier retraite (le traitement d'une déclaration annuelle des données sociales, par exemple).

Vous savez qu'aujourd'hui la sécurité des systèmes d'information physiques et logiques est primordiale. Nous gérons aujourd'hui trente cinq millions de comptes à Tours, et il faut savoir qu'il y a deux millions d'attaques par des hackers du monde entier, sur nos fichiers vitaux du centre de Tours. Donc, si nous ne mettons pas en place un système de protection, on ne peut plus parler de qualité des comptes, l'approche patrimoniale de l'informatique n'existe plus.
Je vais dire quelques mots sur **l'analyse du risque** et **l'approche d'audit du système d'information**.

Il y a des risques internes et externes.
Aujourd'hui les systèmes dépendent d'autres systèmes. Les déclarations annuelles de données sociales viennent de toutes les entreprises de France : 1 500 000 entreprises alimentent votre compte individuel ou les 35 millions de comptes que je citais tout à l'heure.

C'est ce que j'appellerai la certification réciproque au sein des systèmes d'information, qu'il faut mettre désormais en place ; et appliquer tous les contrats d'inter-changes. C'est un chantier extrêmement difficile.

Nous avons donc intégré dans notre approche des risques, nous les avons analysés, nous les avons quantifiés, à l'euro près. Vous avez bien retenu que, dans notre maîtrise des risques, il y a un adjectif fondamental, c'est « financier », synonyme de précision. Nous devons, comme chez Renault, contrôler notre chaîne de production. Nous disposons d'outils de maîtrise et d'aide à la décision. Vingt mille données, toutes indexées, permettent un contrôle sélectif, tel que défini par la Comptabilité publique. Je crois savoir que, si l'on se réfère aux établissements publics, c'est le seul système de contrôle sélectif intégré dans une chaîne de production.

Ensuite il faut identifier les risques financiers majeurs, ce qui relève d'une analyse un peu plus classique. C'est là qu'apparaît le risque d'audit. Je crois que dans la certification des comptes de la sécurité sociale, le risque majeur – je parle sous le contrôle de commissaires aux comptes – c'est le risque d'audit.

Je vais dire maintenant pourquoi. Nous avons bâti et automatisé nos outils à partir des outils des grands cabinets. Nous avons pu le faire vite parce que nous avions le contrôle interne.
Nous avons bâti notre dossier de clôture en les appliquant à chacun des cycles automatiques de comptabilité ; je crois que Mme Morin vous a expliqué ce matin comment, dans l'Etat, il y a les cycles majeurs. Nous avons procédé de la même façon pour nos cycles à nous.

Je vais insister sur l'un d'entre eux pour essayer d'illustrer le risque d'audit, et dire ce que nous avons proposé à nos auditeurs comme méthode pour intervenir de façon efficace. (Les prestations, c'est 99 % de la dépense. Les frais de gestion de la CNAV, c'est 1 % de la dépense. Je tiens à le dire, parce que ce n'est pas connu, et que c'est déjà une performance).

Les grandes fonctions du système d'information sont : l'ordonnancement, la liquidation (instruction du dossier), la comptabilisation.

Comment ne pas provoquer de rupture de la piste d'audit en partant des premières phases de l'ordonnancement pour arriver à la dernière phase de la comptabilisation ?
Je crois qu'il faut d'abord analyser les risques d'audit du commissaire aux comptes et s'assurer que les données comptabilisées reflètent l'ensemble des actes de gestion – qu'il n'y a pas de blanchiment d'argent, par exemple – et sont justifiées par un droit.
Quels sont ces risques ? D'abord, les risques sur l'intégrité des données (la sécurité des données sur le système), les risques majeurs. Ensuite, le risque sur le paramétrage des données et le risque sur la pertinence et la véracité des données en entrée ; j'ai évoqué les déclarations annuelles de données sociales, tout à l'heure. Le commissaire aux comptes s'engage par rapport au livre de paie, au gérant de l'entreprise et à l'entrepreneur.
Enfin, le risque sur le correct paramétrage et la justification des mises à jour. Le problème, c'est qu'il y a deux approches de justification des comptes, que j'ai essayé de définir pour fixer la méthode de nos auditeurs, la première, de type « auxiliaire », qui est la validation de la pertinence du dispositif de contrôle interne + des rapprochements comptabilité/gestion ; la seconde, de type « système », par exception, qui est la validation de la pertinence du dispositif de contrôle interne + l'audit du journal des anomalies et l'audit des corrections d'anomalies.
La seconde méthode accroît la productivité des commissaires aux comptes.

Jean-Philippe Vachia

Je suis très content que vous ayez posé cette question, car c'est une question absolument essentielle, pour la sécurité sociale aussi. M. Raynaud nous a présenté un monde idéal, celui auquel nous voulons tous atteindre, naturellement. Je dois dire que le principal défi, c'est précisément de rassembler les éléments probants sur l'existence de ce deuxième niveau de contrôle, c'est-à-dire la supervision.
Dans les documents, dans l'organisation, il est prévu – pas toujours avec une clarté aveuglante, d'ailleurs, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas dénommé comme vous le nommez à très juste titre et comme nous, nous aimerions le trouver – et notre principale question est : comment se fait la supervision, comment en rend-on compte ?
M. Raynaud a présenté quelques outils. Encore faut-il que ces outils fonctionnent et surtout qu'il y ait un niveau de responsables qui rendent compte de ce qu'ils font. C'est toute la difficulté, qui n'est pas propre au monde de la sécurité sociale, c'est la difficulté de la sphère publique. Avant de passer au troisième niveau qui est indispensable, l'un des points importants pour nous, c'est ce second niveau.
Les conditions existent pour qu'il s'exerce ; les conditions de rendu compte sont précisées dans le référentiel de validation des comptes des organismes de base, avec notamment la technique des dossiers de clôture.
Encore faut-il que ces dossiers de clôture ne soient pas de purs instruments déclaratifs faits pour la satisfaction intellectuelle du valideur et du certificateur, mais correspondent à une réalité de la supervision.
C'est notre très grand défi.

Pierre Raynaud

Je vous donne un exemple concret. Très rapidement.
Dans notre univers il y a trente mille textes, huit cents transactions sur le poste de travail. On est dans ce que les experts appellent la gestion de la complexité extrême.
Qu'a-t-on fait ? On a fait un outil d'aide à la décision.
Comment le contrôleur peut trouver les erreurs que l'instructeur lui-même n'est pas capable de déceler ? C'est la question simple du contrôle interne.
J'ai fait un outil qui repose sur la modélisation de la législation. : trente mille textes, cinq mille règles. On intè-

gre dans l'outil, c'est-à-dire que l'on est à peu sûr qu'on est passé par tous les internes du système pour contrôler ; et nous avons un reporting et une traçabilité sur cet outil-là.
J'ai fait l'expérience, deux ou trois fois. J'ai recruté pendant la période estivale, quand nous sommes un peu dépourvus de personnel, des bacheliers. Il n'y a pas à les former. On leur dit : « Voilà les quatre pages de la demande de retraite, voilà toutes les informations qui sont dedans et voilà où tu appliques la transaction. ». Ils sont immédiatement productifs. Et comme on a la traçabilité, on a le reporting immédiat.
C'est vrai qu'il faut faire cet effort. On a un retour sur investissement parce que l'on a passé deux ans à dix personnes à modéliser toutes les règles de la Vieillesse.

L'EXTENSION DE LA DÉMARCHE LOLF AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

LA MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTÈME DE PILOTAGE

François Delafosse

Je vais demander maintenant à MM. Bouchardon et Peretti de nous parler de l'extension de la démarche LOLF aux collectivités locales.
M. Bouchardon est délégué à l'évaluation des politiques publiques et à l'audit au Conseil général des Hauts-de-Seine et M. Peretti est directeur de mission chez KPMG.

Jean-Pierre Peretti, *Directeur de mission, KPMG*

Nous souhaitons vous présenter, en première intervention, le cadre de la LOLF adaptée aux collectivités locales et une réflexion menée aujourd'hui par le département des Hauts-de-Seine que présentera Patrick Bouchardon. Le cadre contextuel retenu est le cadre budgétaire. Quel est aujourd'hui le cadre budgétaire des collectivités publiques ? En quoi ne peut-il qu'imparfaitement répondre aux objectifs de la LOLF ? Pourquoi peut-il y avoir des évolutions de ce cadre-là ?

Derrière l'axe budgétaire, il y a l'axe performance prévu dans le cadre de la LOLF, qui est aujourd'hui un des axes premiers de mise en place des démarches que l'on va appeler d'expérimentation de la LOLF aux collectivités locales, et qui nécessite un approfondissement, une réflexion, un travail sur le dialogue de gestion au sein de la structure publique.

Quelle est notre problématique sur le cadre de l'extension de la LOLF aux collectivités locales ? La problématique s'est posée depuis les premiers débats sur la LOLF puisqu'un amendement avait été présenté pour l'extension du champ de la loi organique au secteur public local, qui n'avait pas été retenu. Aujourd'hui, dans le cadre du rapport au gouvernement réalisé par Didier Migaud et Alain Lambert sur la mise en œuvre de la LOLF, ces derniers avaient prévu, dès septembre 2005, dans leur premier rapport, une extension de la LOLF aux différents acteurs de la sphère publique, et en premier lieu, aux collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales, par le jeu des relations qui les regroupent à l'Etat, sont déjà concernées par certains des aspects du cadre budgétaire et elles s'inscrivent totalement dans le principe de s'associer au grand choix et participer à l'équilibre financier général.

Aujourd'hui, en 2006, de nombreuses expériences ou études permettent de réfléchir à l'état des lieux sur l'extension de la LOLF au secteur public local.

Patrick Bouchardon, *Délégué à l'Evaluation des Politiques et à l'Audit, Conseil Général des Hauts de Seine*

Effectivement plusieurs études ont été réalisées au cours de l'année 2006, qui témoignent de l'intérêt manifesté par les collectivités territoriales pour la transposition d'une démarche de nature LOLF à leurs pratiques de gestion. On va en citer plus particulièrement une qui a le mérite d'être assez récente. Elle a été réalisée par le groupe Finances de l'INET auprès de collectivités de plus de 50 000 habitants, communes, intercommunalités, départements, régions.

Le premier enseignement que l'on peut tirer de cette étude, sur la centaine de réponses reçues, c'est que la moitié des collectivités se déclarent intéressées, en réflexion ou engagées dans une démarche de transposition totale ou partielle des principes de la LOLF.

Je crois qu'il y a, à cela, une explication assez simple : les collectivités locales ont une tradition de présentation totale ou partielle de leurs comptes, puisque près de la moitié des collectivités qui ont répondu à l'enquête présentent leur budget par programme et opérations.
Le deuxième enseignement, c'est que le niveau de collectivités le plus engagé semble être le département. Le plus avancé d'entre eux (je crois que c'est aujourd'hui bien connu) est le conseil général de la Mayenne, présidé par Jean Arthuis – président de la Commission des finances au Sénat, ancien ministre – qui a vraiment franchi le cap, et qui a décliné entièrement son budget par missions, programmes, actions. On y reviendra tout à l'heure en faisant une comparaison avec les travaux engagés au Conseil général des Hauts-de-Seine. On peut citer aussi l'Hérault, la Manche ou d'autres collectivités ou départements : la région Bretagne, la communauté urbaine du Grand Lyon, ou même la ville de Paris pour l'un de ses services.

Le troisième enseignement de cette enquête, c'est que la culture du résultat s'affirme plus que jamais dans les collectivités territoriales, avec de nombreux outils de suivi d'activité, et surtout l'émergence d'indicateurs d'efficacité.

Je citerai essentiellement le Grand Lyon, que j'évoquais à l'instant, qui a lancé par l'intermédiaire du directeur général des services une logique de contractualisation des contrats d'objectifs. Le DGS signe un contrat d'objectifs avec ses services prévoyant des indicateurs de moyens, d'activité et une logique d'évaluation des résultats de ses propres directeurs.

Le Conseil général des Hauts-de-Seine a fait le choix d'entrer dans cette démarche de pilotage, cette démarche de transposition par la question de l'évaluation des politiques, programmes ou actions.

La culture de pilotage s'est diffusée de façon assez massive ces dernières années au sein du conseil général à travers deux démarches.

La première, c'est le schéma directeur des systèmes d'information, accompagné de la diffusion d'une charte de conduite de projets avec une quantification des objectifs et la logique de moyens affectés à ces objectifs.

La seconde, la plus structurante, celle qui nous intéresse directement aujourd'hui, c'est la mise en place d'un programme de mandature qui a été mis en œuvre, baptisé Etats généraux, avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs chiffrés annuellement pour les cinq ans à venir. Ce programme Etats généraux a été arrêté début 2005, après une large concertation – consultation des habitants par questionnaires – et il a donné lieu pour les services à l'élaboration d'une fiche action pour chacune des mesures dont ils ont la responsabilité, qui inclut donc les indicateurs de résultat et surtout – et c'est la mission qui nous a été confiée au titre de l'évaluation – la mesure d'un taux de réalisation des objectifs.

Nouvelle politique veut dire souvent nouvelle organisation. On a donc aligné derrière la définition de cette nouvelle politique un nouvel organigramme, l'organigramme des services distinguant très clairement les pôles opérationnels porteurs des politiques et les services de support, et également la mise en œuvre d'un comité de direction autour du directeur général des services responsabilisé sur le pilotage global des mesures Etats généraux et *a fortiori* du fonctionnement de la collectivité.

Parallèlement, pour vérifier le bon ordonnancement du fonctionnement de la collectivité, et pouvoir commencer à mesurer les résultats du socle classique des compétences départementales, on a décidé de rénover un système de pilotage, qui était jusqu'alors plutôt centré sur le volet financier, essentiellement à travers l'investissement. Outre un comité d'investissement et de programmation des équipements, aujourd'hui on franchit une étape, et l'on se dote d'un tableau de bord qui retrace l'ensemble des actions menées par le Conseil général et ce dans un triple objectif. D'abord, d'évaluer les résultats de l'activité de services et donc, *in fine*, d'évaluer la performance des politiques mises en œuvre. Ensuite, d'assurer un reporting au directeur général dans un premier temps, et qui sera ensuite retranscrit pour l'exécutif et l'assemblée départementale. Enfin de rendre compte aux citoyens des résultats obtenus.

C'est cette approche plutôt centrée sur l'activité que l'on va vous présenter.

Quelques chiffres clés pour bien situer le conseil général des Hauts-de-Seine. Le département est compact : 36 communes ; 1 419 000 habitants. C'est un département de la petite couronne parisienne, avec des compétences héritées du département de la Seine. Nous gérons des parcs et des jardins en nombre, le réseau routier départemental et national, des établissements sociaux en province ; nos compétences en matière d'assainissement sont plus poussées. Autant d'éléments qui renforcent le besoin d'un pilotage très fin.

Un budget conséquent : 2 .065 millions d'euros ; 600 millions d'euros en investissement. 5 700 agents, 7 000 à terme, lorsque seront intégrés les agents DDE et TOS. Aujourd'hui, sur les 5 700 agents, on compte 1 200 cadres A, lesquels sont les relais du changement que l'on veut impulser à travers la rénovation de notre système de pilotage. 250 métiers et une dizaine de compétences fortes.

Le pilotage doit être d'autant plus fin que l'on n'évalue pas de la même façon des résultats obtenus dans le retour à l'emploi des RMIstes ou dans l'aide sociale à l'enfance que dans l'aide à la pierre, la création de chemins de randonnée ou les kilomètres de voirie urbaine.

Jean-Pierre Peretti

Sur ce mouvement d'extension de la LOLF aux collectivités locales, quelles sont les premières pistes? Quels sont les premiers enseignements que l'on peut tirer ?

Première piste : quelle amélioration peut-on attendre de la présentation des budgets dans un cadre indicatif, puisque aucun cadre réglementaire ne s'impose au secteur public local, sur la mise en place de cette nomenclature ?

Deuxième piste : quel système de performance et d'objectifs, d'indicateurs de pilotage – sachant que cette piste n'est pas la plus difficile techniquement, mais la plus prégnante en termes d'expérimentation – va permettre de construire un système global de pilotage de la structure publique ?

Troisième piste : derrière cette mise en place d'outils, quelle analyse de la performance doit être réalisée, et sous quelle forme ?

La quatrième piste qui a été ébauchée et préconisée dans le rapport que j'ai déjà cité, est la démarche de certification des comptes dans le cadre des travaux des chambres régionales et, au-delà éventuellement, par des certificateurs privés. Nous n'avons pas, à ce stade, d'illustration globale de démarche de ce type au sein du secteur public local. Patrick Bouchardon vous l'a présentée dans le cadre des études ; ce n'est pas l'axe retenu par les collectivités locales, que je vais appeler improprement expérimentatrices, aujourd'hui.

Le cadre budgétaire, quel est-il aujourd'hui ? Chacune des collectivités est soumise à des instructions (M14, M52) qui déclinent certains des principes de façon moins exhaustive que la LOLF aujourd'hui, et l'une des logiques de présentation de la nature comptable, est la présentation sous la forme fonctionnelle ; la nomenclature fonctionnelle des administrations (NFA) permettrait donc cette logique en termes de présentation de politique publique. Elle est malheureusement incomplète, imparfaite et ne permet pas aujourd'hui de retranscrire de façon fine et homogène, entre les collectivités, la réalisation de leur politique.

Une deuxième difficulté, est la déclinaison au sein de chacune des fonctions, et en premier lieu au sein de la rubrique services généraux qui est dans certains cas un réceptacle de l'ensemble des dépenses (en premier lieu des dépenses de personnel), lesquelles dans d'autres cas sont ventilées selon une présentation plus fine, ce qui ne permet pas de comparaison entre les collectivités territoriales.

Enfin la NFA – c'est un peu moins vrai pour les départements ; il y en a vingt en France qui votent sous cette forme-là – n'est pas le choix retenu par les collectivités locales comme mode de vote. Aujourd'hui, pour les 900 communes qui peuvent voter leur budget en NFA, moins de 3 % sont dans ce cadre-là. Ce n'est pas, pour différentes raisons, l'axe mission- programme- action tel qu'on le trouve dans la LOLF aujourd'hui.

Patrick Bouchardon

J'ajouterai un argument complémentaire. La NFA ne permettrait finalement qu'imparfaitement de transcrire les politiques départementales pour ce qui nous concerne, mais je crois que la remarque vaut pour tous les niveaux de collectivité, car si ces politiques s'appuient sur un socle légal qui est clair, qui les unifie sur l'ensemble du territoire, pour ce qui est des domaines de compétence attribués par la décentralisation, l'exécutif, lui, distingue ensuite des priorités qui doivent être impérativement exprimées par l'outil de pilotage.

En revanche, on se retrouve assez bien dans le triptyque mission-programme-action, avec cette déclinaison à trois niveaux qui peut nous permettre d'assurer le suivi d'exécution des politiques publiques départementales. De fait, nous travaillons aujourd'hui à une segmentation de cet ordre, qui se décline (nous n'avons pas retenu le terme de mission, parce que les services, pas plus que les élus, ne s'y seraient retrouvés ; nous avons préféré parler de politique publique) assez naturellement ensuite en programmes et en actions.

Ce choix présente plusieurs avantages. Il permet de « coller » aux compétences départementales, telles que définies par la loi. Il permet d'afficher les priorités politiques décidées par l'exécutif. Je prends l'exemple de l'habitat ; l'habitat/logement est un axe fort chez nous. On peut le détacher des autres domaines de nature technique. Autre avantage : on peut conserver une relative cohérence avec la structure organisationnelle : les services vont se retrouver dans le découpage, dans la segmentation par politiques et par programmes. Dernier avantage, dans cette logique des politiques et des programmes, il est aisé d'ajouter, pour la compréhension des objectifs, des éléments de contexte qui s'avèrent assez pertinents pour éclairer les fluctuations des indicateurs de résultat. Ce sont des données démographiques, socioéconomiques, etc., qui permettent d'éclairer le lecteur.

Nous avons distingué, au titre des politiques, huit grands champs : la solidarité (chez nous, c'est la moitié du personnel et la moitié du budget de fonctionnement) ; l'éducation (les collèges) ; le sport ; la culture ; l'attractivité à l'emploi, qui englobe à la fois l'économique et le retour à l'emploi, y compris des RMIstes, qui, chez nous, sont traités pour ce volet-là dans la politique attractivité-emploi ; la politique de la ville ; la sécurité ; les grands projets (politique d'intégration qui porte les projets avant de les mettre en gestion dans les grands domaines : solidarité, sport, culture, par exemple) ; l'aménagement du territoire.

Ces huit politiques se déclinent ensuite en une trentaine de programmes opérationnels, lesquels représentent le volume idéal pour mettre en évidence quelques indicateurs de résultats et rendre compte, en premier lieu à notre directeur général, aux élus de l'assemblée départementale et in fine aux habitants des Hauts-de-Seine, des résultats obtenus, programme par programme.

Jean-Pierre Peretti

Pour la préparation des budgets prévisionnels, le secteur public local, comme le secteur public, a, dans le cadre de la LOLF, des impératifs d'évaluation, de justification, et de performance (moyens engagés, efficacité, efficience).

Les données de gestion constituent un socle que l'on va trouver dans les systèmes d'information métiers et dans les systèmes informatiques qui ont chacun, en tout cas aujourd'hui, leur propre mode d'évolution et de fonctionnement. Ces données regrouperont des éléments financiers, physiques, des schémas d'intervention…

On dispose d'un système de pilotage opérationnel d'activité des directions et services, assimilable, si je raisonne par analogie, au champ d'intervention des BOP, aujourd'hui, au sein des services de l'Etat, et d'un tableau de bord de pilotage stratégique qui peut, lui, répondre à des logiques propres d'outils du contrôle de gestion de type BSC *(Balance Scorecard)*, comme certains ministères l'ont construit aujourd'hui.

Il y a donc une logique de réflexion, d'articulation entre des données multiformes détenues dans les bases informatiques, l'organisation des services (même si elle peut évoluer, et elle a évolué au sein du Conseil général des Hauts-de-Seine) et les différents niveaux de pilotage.

Mais l'on n'a pas, dans le secteur public local, ou l'on a peu de démarches pures d'alignement stratégique. Et à ce titre-là – et c'est un axe souvent fort, retenu par les collectivités locales qui travaillent sur cette réflexion de déclinaison – la LOLF permet aujourd'hui cet alignement en définissant une segmentation stratégique et derrière, définissant des objectifs stratégiques et des indicateurs de pilotage des programmes et des actions.

Patrick Bouchardon

Il est clair que le pilotage, dit stratégique ou décisionnel, qui concourt à l'aide à la décision est évidemment plus qu'une agrégation de toutes les données opérationnelles. Mais il n'empêche qu'il s'appuie sur des niveaux infra, qu'il repose sur ces niveaux infra, qu'à terme on souhaiterait connecter pour assurer les extractions de données dans les meilleures conditions et disposer d'une actualisation en temps réel plutôt que d'avoir aujourd'hui une remontée mensuelle, ou trimestrielle, dans certains cas.

C'est plus facile à dire qu'à organiser. Il était très important de structurer trois niveaux de pilotage que l'on a véritablement définis avec les portages associés, en juillet dernier, et qui ont vocation demain à s'articuler pleinement.

Le premier niveau, c'est le pilotage opérationnel, c'est-à-dire le suivi des actions et le pilotage des budgets associés à ces actions.

Le pôle le plus avancé dans ce domaine, chez nous, est le pôle Solidarités. Ce sont trois mille agents déployés sur l'ensemble du territoire ; c'est la moitié du budget de fonctionnement, comme je le disais tout à l'heure. Le pôle a retenu188 indicateurs qui retracent fidèlement l'activité des quatre directions. Ils sont tous en capacité, ou le seront à court terme, d'être renseignés en permanence grâce à un réseau de trente cinq correspondants fédérés par un chargé d'évaluation qui est au niveau central du pôle.

Tout cela donne lieu à l'amorce d'une réflexion d'indicateurs par territoires. Nous avons la chance, d'avoir un recoupement assez juste entre le niveau cantonal qui est le niveau de base pour un conseil général et le niveau communal, parce que le fait d'avoir peu de communes nous permet d'être assez proches en termes de découpage du territoire du canton. Aujourd'hui, il est possible de remonter ces données, au moins au niveau infra cantonal, donc communal pour les agréger ensuite.

Le deuxième niveau, c'est le pilotage des ressources. Là, on déplace le curseur vers les départements de support. On a lancé une démarche très progressive de globalisation des crédits de fonctionnement : chaque direction désormais dispose d'une enveloppe affectée qu'elle délègue ensuite à la direction des achats ou à d'autres directions ; elle a son volume d'achats, pour tous les crédits matériels, de fonctionnement, téléphonie mobile, etc. Cette gestion responsabilise les fonctionnaires, bien que l'on soit loin de la notion de coût complet par dispositif. Mais ce qui est important, c'est que la démarche soit engagée, et l'on va la rapprocher maintenant, lorsque l'on aura bouclé notre niveau de pilotage stratégique, de la logique du coût de programme et du coût d'action.

Le troisième niveau est le pilotage stratégique. Suivant le projet de nomenclature que j'ai présenté tout à l'heure, on peut décliner les objectifs et surtout on peut évaluer les résultats avec une mise en perspective mensuelle, trimestrielle… selon les commandes, et selon le rythme. On sait qu'il y a un rythme, dans les collectivités territoriales, de trois rendez-vous par an au moins pour les discussions autour du budget.

Notre objectif, c'est d'avoir en fin d'année ce qui s'apparenterait au rapport annuel de performance des programmes, que certains d'entre vous connaissent bien, en intégrant les éléments de contexte que j'évoquais plus tôt, qui permettent d'éclairer les résultats : pourquoi le nombre de RMIstes au retour à l'emploi a diminué ? Cela peut s'expliquer par la diminution globale de l'enveloppe. Ces éléments de contexte sont donc très importants ; et l'on peut, sur le territoire des Hauts-de-Seine, apporter quelques éléments d'appréciation du contexte socioéconomique.

La politique publique est le premier niveau du triptique mission-programme-action, le deuxième niveau c'est le programme (l'insertion sociale, l'aide à l'enfance et la protection maternelle et infantile), les données de contexte (nombre de personnes reçues, de titulaires du RMI, de naissances) – évidemment, tout cela doit être enrichi et nous y travaillons actuellement – et puis l'action, avec les données budgétaires inscrites au BP 2006. Avec le souci constant d'actualiser ces données en cours d'année.

Un objectif quantitatif et qualitatif est attaché à chacune des actions, et l'on retrouve ensuite l'agrégation au niveau du programme. Mais le niveau du ou des indicateurs, c'est l'action, ce qui nous amène du coup à réfléchir plutôt sur une centaine d'actions remontées et en présentation, donc réinscrites à l'intérieur des trente programmes que j'évoquais tout à l'heure, ce qui est un volume assez facile à manier pour rendre compte de l'activité de l'ensemble de la collectivité dans toutes les composantes, tous ses métiers.

Jean-Pierre Peretti

Aujourd'hui, on voit émerger tout un système de pilotage et d'analyse dans les structures décisionnelles des collectivités locales. La réflexion est basée sur un principe : ce que l'on trouve au sein de l'Etat avec le responsable de programme, les responsables de BOP, le dialogue de gestion, on peut le retrouver, avec la même logique, dans le secteur public local, avec des contraintes identiques, les mêmes éléments de consommation de ressources, de production des services, avec leur diversité et leur richesse ; une collectivité territoriale n'est pas seule, elle n'est pas isolée, il y a d'autres acteurs. Il y a même des formes de concurrence entre chacune des collectivités ; et l'on a un élément de mise en œuvre, de déclinaison ou de stratégie qui s'impose. On doit donc rechercher une adéquation dans ce pilotage de gestion entre la stratégie et les différents systèmes de pilotage que l'on a constitués.

Or, aujourd'hui, lorsqu'on se livre à un examen rapide – évidemment, cela mérite une analyse détaillée pour chacune des structures organisationnelles qui composent la collectivité – les étapes de dialogue de gestion ne sont pas nécessairement en cohérence, et donc, comme certains l'ont sous-entendu tout à l'heure, on ne peut pas avoir de réflexion sur l'allocation des moyens exactement calée au moment de la période de réflexion du budget, voire d'analyse dans le cadre d'une forme d'analyse de RAP si l'on peut procéder par analogie, et encore moins d'évaluation individuelle dans le cadre de l'entretien d'évaluation. On a des systèmes sédimentés de dialogue de gestion qui se sont construits au fil du temps.

La vraie difficulté à laquelle est confrontée la mise en œuvre de la LOLF sur cet axe du dialogue de gestion, est de réussir cet alignement entre les différentes procédures qui nécessitent une analyse des résultats, et les cycles et les arbitrages sur les moyens, les finalités, les évaluations des cadres en premier lieu – les gestionnaires, dirait la LOLF – et le pilotage qui doit être extra-LOLF, comme l'a cité Patrick Bouchardon, par exemple sur le pilotage des territoires.

En synthèse rapide sur la présentation et l'extension des démarches LOLF au vu des expérimentations que l'on peut faire aujourd'hui, quels sont les écueils et les enjeux ?

Revenons sur le rapport produit en 2006 par la mission Migaud-Lambert.
Quelles sont ces actions qu'elle préconise dans le cadre de l'extension du périmètre LOLF ? Premièrement, le droit de voter et d'exécuter les budgets dans une logique de type LOLF, avec pour principe que l'on peut faire une présentation dès l'instant qu'elle ne sera pas contraignante. Une présentation contraignante ne retranscrirait pas la richesse de chacune des collectivités, et elle reproduirait les imperfections que l'on voit au travers de la NFA.

Deuxièmement : quelle gestion, quel pilotage des résultats adopter, comment introduire une logique PAP et RAP au sein du secteur public local ?

Troisièmement : l'aspect conduite du changement. Aujourd'hui, on constate l'émergence d'un besoin d'expérimentations, de démarches, parfois assez éloigné des principes premiers de la LOLF, qui se mettent en place dans le secteur public local. Le rapport préconise, par un pilotage peut-être des ministères concernés, la conduite de partage d'expériences, la mise en œuvre d'actions de conduite du changement, notamment à l'aide des guides et outils dont on dispose à l'échelon de l'Etat, pour la transposition de la LOLF au secteur public local.

Quatrièmement : la comptabilité entrera dans notre champ de vision lorsque l'on aura le droit de voter et d'exécuter le budget sous une nomenclature LOLF. Quelle démarche de qualité et de certification des comptes peut-on adopter ? Quelle réflexion sur le territoire d'analyse qui dépasse le strict cadre de la commune et englobe, en premier lieu, par exemple son établissement de coopération intercommunale ?

Il n'est pas question de construire une troisième comptabilité, mais de toujours rester dans le cadre de l'article 27 de la LOLF.

Patrick Bouchardon

Les facteurs qui nous paraissent déterminants pour la mise en œuvre et la réussite de cette démarche, c'est d'abord l'implication de la direction générale, mais aussi l'action du comité de direction. Ce n'est pas seulement l'expérience qui le prouve, c'est également l'enquête de l'INET qui le dit. C'est le comité de direction qui doit assurer le suivi de l'exécution des politiques, lequel suivi peut ensuite trouver son prolongement naturel au niveau des instances électives de la collectivité.

On voit bien qu'avec les différents niveaux de pilotage identifiés, il y a possibilité de jouer sur le levier le plus opportun. Soit on adopte le levier du pilotage opérationnel et des directions, parce qu'elles se sont engagées dans cette démarche ou parce qu'elles s'y retrouvent facilement ; soit on a une approche plus financière, et dans ce cas, on entre, à travers le contrôle de gestion, dans une vision fine, analytique par actions ; soit – et c'est le choix que nous avons fait au conseil général des Hauts-de-Seine – on choisit plutôt le chemin de la transparence de l'action publique, donc l'évaluation des résultats et la recherche de la performance.

Un autre facteur de succès évident est la reprise des travaux existants et la prise en compte du volet organisationnel. Il faut aligner l'organisation sur les politiques publiques.

Les écueils à ne pas négliger. On s'est rendu compte qu'il y a beaucoup de politiques conduites aujourd'hui au niveau local, en partenariat, ce qui veut dire que l'on n'a pas toujours la main sur les données et les indicateurs de résultats : on peut être tributaire, pour nos propres services, de données extérieures. Il ne faut pas perdre de vue ce point, et l'inclure dans le montage des dispositifs ; la logique de contractualisation qui prévoit toujours celle d'évaluations a posteriori, doit maintenant intégrer les attendus en termes de pilotage.

L'aspect schéma directeur des systèmes d'information est important. L'outil ne peut vivre que s'il y a une intégration et des outils d'extraction attachés. C'est le prix à payer pour avoir une actualisation des données en temps réel et ne pas tomber dans un reporting trop cyclique qui finit par ne plus rien dire.

Un des reproches faits ou que l'on peut faire aux logiques « LOLF », c'est cette logique de lecture à plat ou par politiques. Elle a parfois du mal à s'accommoder d'un programme transversal ou a fortiori d'un programme territorial. Pourtant la vision territoriale qui fonde l'action de la collectivité doit être prise en compte. C'est là un des écueils sur lesquels on travaille ; on peut y remédier assez aisément. On a la chance de disposer dans les Hauts-de-Seine d'un système d'information géographique performant, et on a engagé les correctifs qui s'imposent pour pouvoir – et c'est bien normal, parce que l'on a un découpage par cantons et une clé de lecture par territoires – ramener des données des résultats produits infra territoriaux, infra départementaux.

Jean-Pierre Peretti

L'élément clé, vous l'avez vu, est que la LOLF est une démarche d'alignement. Vous le savez, vous y êtes confrontés dans le cadre de chacune de vos actions. Ce n'est pas un effet d'aubaine ponctuel, et je crois qu'il serait dommage, à la fois pour le secteur public local et a fortiori pour d'autres, de ne pas l'inscrire dans une logique de performance sur un terme qui sera un peu plus long peut-être que le cadre strictement annuel.

Comme toute démarche de ce type, cela impose quelques clés, quelques éléments de mise en œuvre que nous avons détaillés ici. Cela impose aussi la modification de certains métiers, la modification des modes de fonctionnement, la remise à plat de certains processus. C'est une entreprise ambitieuse, profonde, de modification et d'amélioration de la gestion publique.

François Delafosse

Beaucoup de questions viennent à l'esprit. Essayons d'en poser quelques-unes.

Jean-Philippe Vachia

J'ai été pendant six ans président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées et je voulais vous faire part de quelques réflexions que m'inspire votre intervention.
Je trouve, d'une manière générale, cette démarche extrêmement positive et stimulante, et je crois qu'on ne peut qu'approuver le sens dans lequel vous allez. Ce que je souhaite surtout, c'est que votre département, que l'on peut qualifier de pilote, soit un modèle pour d'autres départements que je connais et qui sont, hélas, à des années-lumière du point où vous vous trouvez.
Je partage assez votre jugement très nuancé, mais vous avez dit ce qu'il fallait dire sur la nomenclature fonctionnelle, le budget fonctionnel. Ce n'est pas ce que l'on pouvait en attendre. D'ailleurs, lorsque nous, les vingt cinq chambres régionales des comptes, avons fait un travail sur l'intercommunalité qui a conduit à la publication d'un rapport public l'année dernière, nous avons été assez déçus de ce que l'on pouvait en tirer.
Je dirai, malgré tout, pour ne pas vous adresser que des éloges, ce qui manque peut-être dans le tableau.
La LOLF, c'est pour le Parlement. On voit bien le rapport entre les ministres, leurs administrations, les responsables de programme, le Parlement. L'imbrication entre les services et le conseil général, ça n'est pas du tout de même nature que les relations gouvernement/Parlement.
Le département de Hauts-de-Seine, c'est une typologie « région parisienne », un département très puissant, très actif. Mais il ne faut pas négliger le volet intercommunal et le volet communal ; vous êtes confrontés à plusieurs acteurs avec une difficulté, je pense, pour la mesure de la performance.
Je suis un peu plus sceptique sur la problématique de la comptabilité. Je pense qu'effectivement il y a un effort

considérable à faire pour faire évoluer ou remplacer purement et simplement la présentation fonctionnelle qui n'est pas adaptée. Simplement, il y a une grande différence avec l'Etat, peut-être le rapport Lambert-Migaud l'oublie-t-il un peu. L'article 27 de la LOLF nous dit : il y a la comptabilité générale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité d'analyse de coûts. Dans les collectivités locales, vous le savez mieux que moi, la M52 ou la M14, c'est à la fois une nomenclature comptable et une nomenclature budgétaire, donc unicité.
Qu'il y ait des expériences avec l'utilisation d'une présentation LOLF, certes il faut expérimenter, mais je rappelle quand même que la comptabilité est un outil de comparaison. Donc, ce que je crains, en lisant peut-être un peu rapidement le rapport Lambert-Migaud, c'est que demain, des collectivités territoriales présentent leurs comptes dans tous les sens et qu'on ne puisse plus les comparer. Je pense qu'il y a des solutions techniques pour éviter cet écueil, qu'il faut garder un socle de comptabilité M52 ou M14 qui évolue, mais attention aux mirages de la LOLF.
Quant à la certification des comptes, je pense qu'il y a un certain nombre de conditions à remplir parmi lesquelles – cela n'est valable que pour les départements, les grandes intercommunalités et les grandes villes – un effort en direction du contrôle interne, de l'audit interne, et du contrôle de gestion. Il y a beaucoup de travail encore pour y arriver. Cela ne sert à rien de dire : « On va certifier les comptes des collectivités territoriales », si l'on sait qu'on ne peut pas les certifier.

Patrick Bouchardon

Je peux peut-être répondre sur le premier point et laisser Jean-Pierre répondre au second.
Le premier point était le rapport à l'élu, que vous avez souligné, je crois, avec justesse. C'est un document qui est encore appelé à évoluer et qui, pour l'instant, est parfaitement adopté par l'Administration et dans lequel, aujourd'hui, le comité de direction joue une part active.
L'étape suivante sera de mettre cet outil à la disposition des élus, à l'ensemble des élus, pas seulement au président du Conseil général qui peut bénéficier d'éléments de discours de la part du directeur général des services.
La note de conjoncture (dont j'ai parlé peut-être un peu trop rapidement) sera évidemment destinée aux élus et à l'assemblée départementale, et pas seulement à l'exécutif. Cette note leur permettra de lire le tableau de suivi et de pilotage.
Quant au niveau territorial, c'est vrai que l'on a une typologie très particulière : l'intercommunalité existe dans certains secteurs, mais elle n'a pas la force qu'elle peut avoir dans certains départements ruraux, ce qui donne presque plus de légitimité au département, puisqu'il n'a pas à vivre une concurrence intercommunale comme ces départements ruraux.

Jean-Pierre Peretti

Je partage votre vision, notamment sur les aspects comptables, sur les difficultés que cela pourrait entraîner, qui nécessitent un approfondissement et un portage de ces démarches.
Aujourd'hui, si l'on « s'amuse » à analyser toutes les expérimentations menées, on est sur une forme d'expérimentation assez large, assez riche, mais pas nécessairement homogène et parfois relativement éloignée des principes de la LOLF. Il va donc falloir travailler sur tout ce qui a été mené au sein de l'Etat, sur la justification d'une certification, sur la mise en place de démarches de contrôle interne, etc.
Pour revenir sur le premier point, on peut imaginer qu'une lecture par politiques publiques et par programmes peut améliorer la qualité des périodes d'analyse des budgets, du compte administratif, par exemple, et la qualité des débats d'orientation budgétaire au sein d'une collectivité. Ce peut être un facteur d'enrichissement et d'amélioration de la qualité des débats.

Jacques Renard

Dans votre schéma d'organisation, on a l'impression qu'il y a une cellule audit. Or, s'il y a une cellule audit, comment se fait-il qu'elle disparaisse dans le pilotage ? On a l'impression que vous ne pilotez qu'avec le contrôle de gestion, ce qui est certes important, mais sans doute insuffisant.

Jean-Pierre Peretti

Sur les logiques de cellules audits telles qu'on les constate dans le secteur public local, c'est souvent les audits de structure externe ou c'est de l'audit interne ponctuel d'organisation de services et d'activités de service. Une démarche de contrôle de gestion, par essence, s'inscrira dans une temporalité différente et notamment dans une démarche permanente.
Pour le département des Hauts-de-Seine qui est un gros département, que l'on ait à la fois une structure d'audit avec les missions qui sont les siennes, et une structure de contrôle de gestion, est tout à fait souhaitable ; on voit émerger ces deux fonctions qui ont leur raison d'être propre, chacune d'entre elles.

Patrick Bouchardon

La cellule Audit a toute sa légitimité. Si on l'a confondue ou agglomérée dans la section du pilotage et du contrôle de gestion, c'est qu'elle m'est rattachée directement. Il y a une double entrée qui est l'audit et l'évaluation. On fait de l'évaluation a posteriori, au même titre que l'on fait de l'audit des structures, mais on a également la responsabilité du pilotage et, c'est peut-être à ce titre que je peux participer au comité de direction beaucoup plus qu'au titre de l'audit.

Le positionnement des auditeurs internes et le nouveau rôle du contrôle interne dans le processus de certification des comptes de l'Etat

Quelle stratégie pour le modèle français ? Doit-il s'aligner sur les modèles anglo-saxons et sur le PIFC (Public Internal Financial Control) ?

François Delafosse

Nous enchaînons sur la table ronde qui va terminer notre après-midi et ce colloque.
Cette table ronde a pour thème le positionnement des auditeurs internes et le nouveau rôle du contrôle interne dans le processus de certification des comptes de l'Etat.
Je précise qu'en traitant ce sujet, nous entrons dans une perspective pure et simple de qualité des comptes, alors que dans les précédentes interventions, nous avions traité de la performance et du contrôle de la performance. Nous nous situons là dans la perspective des audits et des contrôles financiers et comptables.
Nous avons réuni quatre intervenants, que nous remercions de leur présence, et qui sont : Mme Valérie Lainé, senior manager chez Ernst & Young ; mon collègue, François-Roger Cazala, conseiller maître à la Cour des comptes, actuellement en détachement à l'OCDE ; M. Robert Gielisse, qui lui, est à la Commission européenne et chef d'unité auprès de la Direction générale du budget ; M. Alain Turc, contrôleur général au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.
Le sujet va être découpé en trois thèmes.
Le premier thème concerne l'articulation entre l'audit externe, l'audit interne et le contrôle interne. Cette articulation est-elle bien clarifiée ? Les missions de chacune de ces entités sont-elles bien définies ?
Le deuxième thème abordera le contrôle interne et son évolution, les contraintes résultant de la LOLF, et de la démarche de qualité des comptes.
Le troisième thème sera celui des modalités de mise en place et les perspectives de développement de l'audit interne dans les administrations. Je dis « perspectives de développement », car il s'agit en fait – même si des audits internes sont pratiqués depuis longtemps – de systématiser une démarche dans l'ensemble des administrations et ceci, encore une fois, avec l'objectif de la certification des comptes.
Je vais demander à M. Turc d'aborder le premier thème.

Alain Turc, *Contrôleur Général, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie*

Lors du colloque 2004 de l'IFACI, , une des conclusions de notre comparaison internationale avait été l'importance d'une bonne articulation du contrôle interne, de l'audit interne et de l'audit externe, dans tous les pays ayant adopté une gestion publique axée sur la performance et les résultats. C'est nécessaire du point de vue de la qualité et de la sincérité des comptes comme de la mesure de la performance.
Les débats de ces deux derniers jours ont montré que la nécessité de cette bonne articulation est aujourd'hui bien reconnue en France, dans le cadre de la LOLF. A la différence des pays qui ont réformé leur gestion par expérimentation et extensions progressives, la démarche française se caractérise par une impulsion très forte, puisqu'elle est d'ordre constitutionnel, et une impulsion systématique puisqu'elle s'impose à toutes les administrations de l'Etat.
Les exigences accrues quant à la comptabilité de l'Etat doivent être assumées par tous les acteurs de la gestion publique, ce qui entraîne d'un bout à l'autre de la chaîne des transformations significatives. Un des points forts pour la réussite de ces transformations est l'impulsion donnée en matière d'audit externe par la Cour des comptes.
Pour ce qui est du contrôle interne comptable, l'impulsion donnée, en liaison d'ailleurs avec la Cour, par la

Direction générale de la comptabilité publique et les ministères concernés s'accompagne d'un grand effort de formalisation dans tous les ministères.

Dans la perspective nouvelle de la certification des comptes de l'Etat, chaque responsable ministériel doit être assuré de la qualité du contrôle interne, notamment comptable, dans son département. Pour le certificateur des comptes, l'environnement de contrôle et la qualité du contrôle interne comptable sont des éléments importants d'appréciation.

Nous avons noté hier que les inspections ministérielles, qui étaient déjà fortement impliquées dans les audits de type CIAP ou de modernisation, interviennent de plus en plus en audit de l'organisation, de la transformation et de la mise en place des nouvelles procédures liées à la LOLF.

On va probablement vers le développement de la fonction d'audit interne – à l'Executif – dans la voie déjà ouverte par les audits du CIAP ou les audits de modernisation.

Comme on l'a vu dans ces deux exemples, les facteurs-clés sont le niveau auquel les audits sont organisés, la qualité du référentiel et des rapports d'audit, et enfin le professionnalisme des intervenants.
Les membres des inspections ministérielles jouent un grand rôle dans ce développement, et continueront sans aucun doute à le jouer. De plus, en fonction des besoins, appel sera probablement fait à d'autres intervenants en fonction de leur apport technique spécifique (consultants extérieurs ou experts de l'administration).

La clarification et la formalisation de la fonction d'audit interne « au sein de l'Exécutif » apparaît souhaitable pour organiser cette évolution et bien utiliser les compétences requises, quel que soit leur corps ou leur structure d'origine.

Valérie Lainé, *Senior Manager, Ernst & Young, Secteur Public*

Un point qui m'a semblé intéressant dans les débats est le fait que les rôles des différents acteurs du dispositif ont été effectivement clarifiés, mais dans un objectif commun de qualité comptable et un esprit de partenariat qui est particulièrement productif pour arriver à l'objectif final de qualité des comptes à mettre à disposition des décideurs publics.

Robert Gielisse, *Chef d'Unité auprès de la Direction Générale du Budget, Commission Européenne*

Je vois mon rôle ici de façon un peu limitée, car je ne veux en rien critiquer un développement qui est actuellement en cours en France, et qui va, d'après moi, dans la bonne direction. Nous voyons, par rapport à une situation quasi stable depuis des décennies et plus, le mode de constitution du budget en discussion est en voie d'être radicalement changé.
Si je suis un peu réticent à m'exprimer ici, c'est que je ne sais pas si nous avons la même compréhension des différentes notions.
Pour l'audit externe, on est tout à fait d'accord, notamment sur la Cour des comptes, à qui appartient la certification. Mais, pour l'audit interne, nous le voyons comme une fonction interne à l'organisation proprement dite, non pas tout à fait à la fonction d'Etat qui peut déterminer ou bien même ordonner un audit qui serait interne à la fonction publique proprement dite.
Pour moi, la différence entre l'audit interne et l'audit externe se situe à l'échelon des clients, des produits et des fonctions. Je ne dis pas que c'est la vision de la Commission européenne, mais à mon avis, l'audit interne a une fonction de conseiller du gérant. Je sais que cette fonction n'est pas tellement développée dans la fonction publique, mais elle va s'instaurer car la LOLF implique que les gestionnaires, dans les organismes publics, sont ou seront tenus responsables de la réalisation de leur mission, de leurs objectifs. Ils souhaitent

donc avoir accès à une fonction de conseil adaptée à leur organisation leur permettant d'assumer leurs responsabilités et de signer la déclaration annuelle.

François-Roger Cazala, *Administrateur Principal, OCDE*

Comme vous l'avez dit, je travaille à l'OCDE, mais je ne parlerai pas de l'OCDE en tant que telle car je m'occupe pour l'essentiel de pays qui ne sont pas dans l'OCDE. Certains aimeraient bien y être ; certains sont d'ailleurs dans l'Union européenne. Mon travail porte sur des pays d'Europe centrale et orientale, et je ne sais pas ce qui se passe aux Etats-Unis ou au Japon, éminents pays de l'OCDE.

En revanche, il y a des problématiques communes et différents stades d'évolution.

Il y a une problématique des relations entre audit interne, audit externe, contrôle interne, qui est de savoir comment leur interaction peut faire avancer le système ; ou comment l'absence d'un des éléments peut empêcher l'autre élément de s'épanouir, de se développer complètement.
Permettez-moi de revenir à ma fonction d'origine et donc à celle de l'audit externe… enfin, qui est en train de devenir vraiment de l'audit externe. Je vois dans les pays d'Europe centrale et orientale, sous l'impulsion notamment de la Commission, dans le cadre de la discussion de l'élargissement, une mise en place assez systématique de structures, et de fonctions d'audit interne. Savoir si cela fonctionne est une question, mais, il y a au moins l'idée d'une espèce de couverture relativement homogène et exhaustive des fonctions des organismes publics par l'audit interne.

En France en revanche, je ne suis pas sûr qu'on en soit tout à fait là, sauf dans certains secteurs très avancés, d'ailleurs même avant la LOLF, et la question se pose à mon avis pour le certificateur aussi, pour l'audit externe, qui doit se demander jusqu'à quel point il peut tolérer cette situation. Bien sûr, il variera l'importance de ses diligences en fonction de la fiabilité des systèmes de contrôle interne, dont l'audit interne est l'un des éléments clés, c'est évident, mais combien de temps acceptera-t-il de le faire ? Aux Pays-Bas, il y a une quinzaine d'années, au moment où les opérations de certification des comptes publics étaient lancées, notre homologue de la Cour, la Chambre des comptes, a refusé de certifier les comptes de certains organismes ou a émis des réserves tout à fait gênantes, parce que l'audit interne n'était pas en place. Ce n'est d'ailleurs pas tout à fait terminé aujourd'hui.

Avec la LOLF, on met un peu tout en place en même temps, y compris la certification, mais tous les outils, à mon avis, ne sont pas tout à fait en place. Des questions stratégiques, voire politiques vont se poser compte tenu des degrés divers d'avancement des différentes composantes.

François Delafosse

A ce stade, je retiendrai qu'il ne semble pas y avoir ambiguïté ou confusion s'agissant du positionnement de la mission de l'audit externe assurée sur le plan comptable pour ce qui concerne les comptes de l'Etat par la Cour des comptes qui a reçu cette mission de certification depuis la LOLF.
L'auditeur externe évalue les systèmes de contrôle interne – Patrick Lefas l'a développé ce matin – et il doit pouvoir utiliser les travaux de l'audit interne, s'appuyer sur eux.
Je retiens qu'il y a sans doute une clarification à faire sur le positionnement et l'étendue des missions, l'articulation des missions de l'audit interne. On va avoir l'occasion de voir de plus près la question avec notre troisième thème.
Je retiendrai aussi une remarque qu'a faite M. Turc, qui me paraît très importante : dans la démarche française, nous plongeons directement dans l'eau froide du grand bain, c'est-à-dire que le législateur a fixé un délai bref pour la mise en place du dispositif de qualité de comptes certifiables sur l'ensemble du front, sans expérimen-

tation préalable. Petite parenthèse : de mon point de vue d'ailleurs, en France, au moins dans la sphère publique, on sait mal ou on ne sait pas expérimenter. On passe des ténèbres à la lumière, ou l'inverse, mais en une seule fois.
C'est donc un défi très lourd à relever, on l'a souligné, pour l'Etat. Les délais – M. Vachia l'a exposé tout à l'heure – sont encore plus bref pour les organismes sociaux, mais j'ai noté avec satisfaction que la sérénité paraissait de mise sur le front social, tant du côté des certificateurs que de celui des producteurs et teneurs de compte. Tant mieux.
Néanmoins, il faut accepter – et je crois que cela a été souligné par tous les intervenants dans la journée – que, du fait de ce choix politique, de ce choix de calendrier, que l'on n'arrive pas d'un seul coup à des comptes dont la qualité sera intégralement certifiable et qui n'appelleront aucune réserve importante (il y a toujours des réserves) de la part du certificateur. Je crois que c'est un point qu'il faut bien avoir en mémoire.

Je propose de passer au deuxième thème, en nous interrogeant sur les contraintes d'évolution du contrôle interne compte tenu de la mise en œuvre de la LOLF.

Valérie Lainé

Ce que l'on retient de ce qui s'est dit ce matin sur les dispositifs de contrôle interne, c'est qu'il y a un certain nombre d'acteurs qui sont en pointe dans la mise en place de ce dispositif de contrôle interne comptable, notamment le CBCM et son copilotage avec les directions financières des ministères, qui ont un rôle d'articulation de la mise en place de la comptabilité d'engagement ; ils ont eu un gros travail sur le bilan d'ouverture pour mettre en place ces premiers dispositifs de contrôle interne comptable.

Il y a ensuite les équipes d'audit interne ont à appréhender un nouveau métier qui est l'audit interne comptable, donc à appréhender les spécificités de l'audit interne comptable et financier, notamment la notion de référentiel comptable qui n'est pas intuitive, et les particularités des processus financiers, des risques qui y sont associés et des contrôles spécifiques qui portent sur ces processus financiers.

La principale zone de progrès qui a été mise en avant ce matin, concerne les services de l'ordonnateur et tout particulièrement les services gestionnaires des ordonnateurs. La prise en compte d'un impératif de contrôle interne comptable et de leur rôle dans cet objectif de qualité comptable, est encore à travailler avec les services de l'ordonnateur, et notamment les services déconcentrés, puisque naturellement les services gestionnaires sont portés à mettre l'accent sur leur métier, sur la mise en œuvre des politiques et moins sur la qualité des comptes.

Il y a donc là vraiment un enjeu d'intégration du dispositif de contrôle interne comptable dans un dispositif de contrôle interne général qui doit être orienté sur la sécurisation des processus métier. Peut-être les responsables de programmes, le secrétaire général, le ministre, doivent-ils s'engager dans un rapport sur la qualité du contrôle interne, comme le font les dirigeants d'entreprises depuis la mise en œuvre de la LSF. C'est peut-être une piste de réflexion.

Alain Turc

Avec mon lourd passé à la Comptabilité publique, dans des services gestionnaires, mais aussi à la réforme de l'Etat, j'ai été très intéressé par la démarche de ce matin. J'ai vu, dans les propositions qui ont été faites, à la fois le professionnalisme en matière d'analyse comptable une démarche partenariale impliquant tous les acteurs de la chaîne, depuis le premier gestionnaire jusqu'au comptable. Et ceci dans tous les processus, recettes, interventions, mais aussi commande publique, immobilisation, stocks, etc... Je pense en particulier à un des schémas proposé à la fois par Mme Morin et M. de Almeida : on voyait très bien que si la première colonne

était bien centrée sur le comptable, la deuxième colonne, dans l'esprit d'ailleurs des articles 27 à 31 de la LOLF impliquait l'ordonnateur et le gestionnaire. C'est formellement et pratiquement très intéressant du point de vue des relations entre acteurs, de la qualité comptable et de la qualité de gestion. La qualité de gestion ne se ramène évidemment pas à la seule qualité comptable, mais celle-ci est nécessaire pour bien valoriser l'activité, ainsi que le patrimoine (actif et passif)Je salue l'impulsion qui est donnée, et la une démarche partenariale se déroule dans ce domaine.
Cette démarche partenariale nouvelle amène chacun des acteurs à abandonner le « chacun pour soi et tâche et par tâche » pour prendre sa place dans une analyse de l'ensemble des processus, organisée dans le nouvel environnement LOLF, et bien conçue par rapport à la certification des comptes de l'Etat.

Il y a là un chantier continu qui doit prendre forcément un certain temps, avec des améliorations successives année par année au niveau des procédures comme des mentalités.
Une autre remarque qui renvoie plutôt à la journée d'hier : dans l'analyse de la performance et dans l'analyse des rapports annuels de performance que les ministères auront à faire, une question importante va être la justification au premier euro, l'analyse des coûts et donc l'utilisation des données comptables. C'est un avantage pour les audits du CIAP sur les rapports annuels de performance, de pouvoir effectivement s'appuyer sur des données identifiées, auditées et qui sont en phase avec les comptes de l'Etat.

Robert Gielisse

Je suis un peu choqué par les termes « contrôle interne comptable ». De notre point de vue, le contrôle interne est un ensemble de procédures qui portent également sur l'environnement comptable pour lequel l'ordonnateur, lui, est responsable. Sa mise en œuvre, c'est autre chose, c'est du ressort du comptable.
Je vois donc là un rôle important à jouer encore une fois par l'auditeur interne à l'organisation proprement dite, pour donner l'assurance que le système contribue effectivement à la réalisation des objectifs.

François-Roger Cazala

Juste une petite remarque, puisque Mme Lainé et Alain Turc y ont fait allusion : la notion de déclaration d'assurance ou déclaration de responsabilité sur le contrôle interne, cela se fait dans les entreprises, cela se fait aussi dans le secteur public. En tout cas, cela se fait à la Commission Européenne, à l'échelon des directeurs généraux et, dans certains pays, comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suède, et cela tend à se faire – il y a un peu un effet de diffusion – également dans les pays dont je m'occupe en Europe centrale et orientale. Mais là, je dois dire que j'ai quelques doutes sur la valeur des documents qui sont ou seront produits.

Je pense en effet qu'il faut être prudent. La sincérité n'est pas intuitive, pour reprendre ce que vous disiez tout à l'heure, notamment dans la sphère publique, sans parler du fait que dans la sphère publique, même dans les pays qui sont allés assez loin dans la nouvelle gestion publique, les gestionnaires n'ont pas toujours tous les moyens du contrôle interne, et ceci limite la portée de leur affirmation. Certaines contraintes liées à l'environnement de contrôle, par exemple le statut de la fonction publique ou certaines règles financières et comptables imposées de l'extérieur et sur lesquelles il n'ont en fait pas de contrôle, tout cela peut être très déterminant sur leur gestion quotidienne.

Valérie Lainé

Le vote de la loi Sarbanes-Oxley aux Etats-Unis, de la LSF en France, ont donné un coup de fouet au développement des dispositifs de contrôle interne, avec un prisme très fort sur la qualité des comptes et l'engagement des dirigeants quant à la qualité du contrôle interne. Tout cela a donné une impulsion aux travaux menés par

les équipes comptables, de contrôle interne et d'audit interne.
Il ne s'agit pas que les dirigeants réalisent des audits internes mais s'assurent que le dispositif de contrôle interne est effectivement mis en place et que l'audit interne s'assure de la sécurité de ce dispositif de contrôle interne. L'impulsion par le haut est extrêmement efficace.

François Delafosse

Je voudrais réagir personnellement à ce qu'a dit M. Gielisse il y a quelques instants sur le contrôle interne comptable. Vous avez eu l'air un peu choqué que l'on emploie cette expression.
Je crois qu'il faut bien la placer dans le contexte français, contexte dans lequel le poids de l'histoire est très fort. Nous sommes extraordinairement marqués, me semble-t-il, par la séparation ordonnateur/comptable, et même la séparation gestionnaire/ordonnateur et comptable. Le gestionnaire est celui qui fait le travail de gestion, d'orientation, de réponse à la demande ; l'ordonnancement est plutôt une phase juridique et administrative ; le comptable tient les comptes de la seule comptabilité. En fait, il y avait toujours plusieurs comptabilités.
Dans notre démarche intellectuelle instinctive française, quand on parle de contrôle interne comptable, on pense au contrôle de la DGCP, de la sphère comptable, de celui qui rend les comptes. C'est bien plus que cela, et justement tout l'esprit de la LOLF, c'est d'intégrer dans la démarche le gestionnaire et l'ordonnateur qui concourent de façon essentielle à la tenue des comptes.
C'est un processus qui ne va pas de soi et qui suppose – je pense que cela a été abondamment expliqué précédemment – une nouvelle conception, une nouvelle impulsion à ce contrôle interne qui est considérablement enrichi par rapport aux pratiques antérieures. C'est, je crois, un processus qui est maintenant bien lancé mais qui ne va pas de soi.
Il se trouve qu'en 1980, il y a plus d'un quart de siècle, j'ai eu l'occasion de participer à une mission sur la tenue des comptes de l'Etat en général, ordonnateurs plus comptables, mission préparatoire au fameux décret d'avril 1981 qui se situait justement dans cette démarche d'intégration des comptabilités de l'ordonnateur et du comptable, l'idée étant que la comptabilité de l'Etat était un gisement d'informations commun, enrichi en commun selon des règles uniques par les gestionnaires, les ordonnateurs, tenue par les comptables.
A l'époque, on ne parlait pas du tout de certification des comptes. C'était un horizon qui n'était pas apparu, mais il y avait déjà, je crois, ce souci de faire vraiment de la comptabilité de l'Etat, tenue par les services techniquement compétents, le support commun aux gestionnaires et aux ordonnateurs. Il faut dire que les dispositions de ce décret sont restées quasi lettre morte pendant une fort longue période et que justement tous les travaux, tous les chantiers issus de la LOLF sont l'occasion de les repenser.
Alors, je crois qu'il faut bien se situer dans cette perspective, et si vous êtes un peu surpris par certaines de nos formulations, manières de poser la problématique, elles s'expliquent largement par ce poids de l'histoire.

Robert Gielisse

Je dirai que c'est le risque d'inviter quelqu'un de la Commission, notamment un Néerlandais, dont la vision est plutôt internationale et qui s'exprime toujours librement.
Il est évident que je ne veux nullement dire que je ne respecte pas les normes et les valeurs qui ont fait grande la France, certainement pas. Seulement, mon point de vue sur la réalité, fort complexe par ailleurs, se fonde toujours par rapport à des normes internationales. Je dis bien internationales et pas anglo-saxonnes, qui est une appellation que je n'aime pas du tout. La façon, pour moi, de rendre impopulaire toute modernisation est de lui coller une étiquette nordique ou anglo-saxonne.
Ce que je voudrais seulement dire, et c'est pour cela que je suis très heureux de pouvoir assister à ce débat, c'est que les normes sont évolutives, et d'ici deux ans, on constatera sans doute des développements.
Pour terminer, j'ajouterai que, du point de vue de la Commission et des normes internationales, il y a une nette séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable.

François-Roger Cazala

Juste une remarque complémentaire, pour clarifier les choses.
Je n'ai pas été choqué par l'expression « contrôle interne comptable », mais un peu surpris, parce que ce n'est pas une terminologie que j'ai vu apparaître dans des domaines similaires, mais je pense que la chose en elle-même, est tout à fait commune.
Le terme ne figure pas dans la LOLF en tant que tel, mais s'il y avait une idée ou une intention de diffuser en dehors des frontières de l'hexagone ces notions, il serait sans doute opportun de réviser la terminologie, parce qu'elle peut effectivement être trompeuse, surtout quand les personnes ont des idées un peu arrêtées sur ce qu'est le système français par rapport à d'autres.
Par exemple, je comprends que le contrôle interne comptable n'est pas le contrôle du comptable,. C'est l'ensemble des processus et procédures qui ont pour finalité, peut-être pas exclusive d'ailleurs, la production des comptes, et auxquels participe toute une série d'acteurs qui mettent en œuvre un ensemble de fonctions, dont des fonctions comptables, dont des fonctions de contrôle au sens où on l'entend, etc., mais c'est loin d'être exclusif de tout cela. Autrement dit, pour moi, cela ressemble beaucoup au contrôle interne tout court ou, à la limite, pour reprendre la terminologie que la Commission a diffusée, au contrôle interne financier public, si même d'ailleurs je devais rajouter l'audit interne.
Je crois donc qu'il serait utile de réviser cela, parce qu'en insistant sur l'aspect comptable, compte tenu justement de la vision que l'on peut avoir, même ici, du système français, cela fait tout de suite penser, comme vous l'avez rappelé M. le Président, et un peu exclusivement, à la séparation de l'ordonnateur et du comptable, donc à une fonction uniquement exercée par le comptable, quel qu'il soit, public ou autre. Or, ce n'est pas le concept que cette expression cherche à traduire.

François Delafosse

Effectivement, il faut surmonter cette approche conceptuelle, se demander ce que deviendra la séparation ordonnateur/comptable, mais c'est un autre sujet dans lequel nous n'entrerons pas.
Sur le contrôle interne, d'autres observations ?

Alain Turc

Deux courtes remarques : comme l'ont dit M. Gielisse et M. Cazala, en réalité il y a plusieurs contrôles internes, des contrôles internes particuliers : par exemple dans une entreprise on peut avoir des contrôles « métiers », des contrôles par entité, etc.., chacun avec son utilisation opérationnelle.. Mais, du point de vue des actionnaires, ce qui intéresse en fin de compte c'est le résultat de l'entreprise et l'accroissement de sa « richesse ». A ce niveau, c'est la synthèse comptable qui est fondamentale pour l'appréciation « du point de vue de l'actionnaire ».

Pour en revenir aux administrations, une grande direction spécialisée, la DGCP, et des ministères se sont mis d'accord pour une démarche partenariale pour la construction de la nouvelle comptabilité de l'Etat, avec une analyse de processus depuis le gestionnaire, l'ordonnateur jusqu'au comptable. Dans la mesure où chacun des acteurs comprend mieux sa place dans le processus et perçoit mieux les risques attachés à chaque opération, cela crée certainement des conditions favorables pour le développement du contrôle interne comptable et pour le contrôle interne en général, y compris dans ses spécificités « métiers ».

Valérie Lainé

L'année dernière, Ernst & Young Secteur Public a fait une enquête sur les pratiques de contrôle interne en environnement public à laquelle ont répondu essentiellement les collectivités locales majeures et les grands

établissements publics. Les quatre objectifs du contrôle interne/de l'audit interne étaient de maîtriser ou de vérifier la maîtrise des quatre axes suivants : l'efficacité des politiques publiques ; la conformité aux lois ; l'efficacité des processus internes ; la qualité de l'information financière. Je pense qu'avec ces quatre axes-là, on se retrouve finalement dans l'intégralité du champ des possibles et de maîtrise du contrôle interne et de l'audit interne.

Robert Gielisse

Quelle est pour vous la différence entre audit interne et contrôle interne ?

Valérie Lainé

Le contrôle interne, ce sont les dispositifs de maîtrise des processus, des procédures, des politiques. L'audit interne est là pour vérifier que le contrôle interne est efficace et efficient.

Robert Gielisse

Les normes nationales et internationales disent que l'audit interne fait partie du contrôle interne.

Valérie Lainé

Tout à fait.

François Delafosse

Abordons maintenant le troisième thème sur l'audit interne et sa mise en place dans les administrations.
Quel est le positionnement de l'audit interne dans le processus de certification, dans le prolongement de nos précédents échanges ?
Quelles sont les nouvelles relations de l'audit interne avec les différentes parties prenantes ?
Quelles sont les normes qui doivent être utilisées par l'audit interne ?
Quel serait l'intérêt d'un référentiel central des pratiques professionnelles et d'un centre de ressources capable de faire vivre ces pratiques ?
Quelles ressources, quels moyens humains prévoir pour cet audit interne qui se met en place selon, je le rappelle, les invitations pressantes du certificateur futur des comptes de l'Etat qui est la Cour des comptes dans ses rapports préparatoires à la certification.

Robert Gielisse

A la Commission, on a vécu l'expérience très récente de la mise en place de l'audit interne dans notre administration.
Pour la bonne compréhension, à la Commission il y a deux niveaux différents. Il y a le service d'audit interne qui est le service de conseil pour la Commission, le collège politique, et ce que l'on appelle la capacité d'audit interne qui appartient à chaque direction générale. Je me concentre plutôt sur ce deuxième niveau qui, d'après moi, est le vrai contrôle interne.

Quelles doivent être les ressources ? Je me suis posé la question. Ce que l'on attend de moi, c'est un pourcentage applicable partout et par tout le monde. Malheureusement, je ne peux pas vous donner cette assurance, car l'effectif à consacrer dépend, d'après moi, de trois facteurs : la complexité de l'organisme ; le niveau de risque ; et le degré de risk appetite (appétence pour le risque).
A titre d'exemple, mais c'est un exemple que l'on ne peut pas appliquer à toute la France, à la DG Budget, 1,5 % de notre effectif est consacré à la fonction d'audit interne.
Ce chiffre ne vous dit rien. Il ne veut pas dire que nous sommes sans risque, bien au contraire, mais la DG Budget exécute son programme de travail sur la base d'une analyse des risques et je peux féliciter mon directeur général de ce que nos procédures étant très bien conçues, le niveau de risque est relativement limité.

Je continue brièvement sur la question du positionnement de l'audit interne que nous avons déjà abordé. En faisant partie intégrante du contrôle interne, il joue son rôle. Son produit, son évaluation, ses recommandations et notamment la réaction du gérant à ses recommandations pour améliorer le contrôle interne sont bien entendu un produit très intéressant pour l'auditeur externe dans le cadre de la certification.

La question se pose de savoir avec quels outils, quels instruments. On est bien placé, ici, dans cet organisme français qu'est l'IFACI, qui est le véhicule préférentiel de l'IIA pour la diffusion des normes.
Si l'on se concentre sur le secteur public, il faut attirer l'attention sur le fait que toutes les normes internationales ne sont pas d'application directe, beaucoup de normes étant plutôt focalisées sur le privé. Il faut donc les « accommoder » pour qu'elles soient applicables.

Un aspect très important pour garantir un développement homogène de la fonction décentralisée d'audit interne : il faut diffuser une sorte de « guidance » émanant d'un organisme de référence, permettant d'éviter que chacun des auditeurs internes développe son véhicule de communication. C'est une question de discipline.
Je pense que l'on a besoin, ici, en France, d'un nouvel environnement réglementaire, permettant l'introduction proprement dite de la fonction d'audit interne dans le sens que j'ai indiqué. La LOLF en tant que telle, d'après moi et de ce que l'on m'en a dit, ne présente pas une base suffisante. Une unité centrale d'harmonisation peut aider à légiférer.

Dernier point important. Le manager, comme je l'ai dit, est responsable du contrôle interne. C'est donc lui qui va engager et renvoyer l'auditeur interne. Il faut qu'une fonction d'arbitrage garantisse une certaine protection à l'auditeur interne, en particulier lorsqu'il émet un message déplaisant à l'égard d'un audité.

Valérie Lainé

De toutes les questions que vous avez posées, peut-être la question de fond est-elle celle du référentiel de contrôle interne et d'audit interne et la diffusion de ce même référentiel à l'ensemble de l'Administration d'Etat. Il est vrai que l'idée d'avoir un organisme de référence qui puisse diffuser à la fois ce référentiel et ces pratiques est intéressante. Il faut voir comment cela se traduit dans les faits.
Un référentiel permet d'appuyer le développement du contrôle interne sur une analyse des risques. Une analyse des risques peut se faire et s'adapter à chacun des ministères.
Après, en fonction de ces risques, en fonction des contrôles qui sont mis en œuvre, on dimensionnera les dispositifs d'audit interne et l'on prévoira les plans d'audit interne en début d'exercice, sur un an ou sur plusieurs années.
Les référentiels internationaux peuvent être utilisés pour développer une pratique homogène à la fois du contrôle interne et de l'audit interne sur la sphère Etat. Il s'agira cependant de prendre en compte les spécificités des métiers de l'Etat pour ne pas appliquer des recettes qui ne seraient pas applicables à cet environnement-là.

Robert Gielisse

Je partage entièrement ce que vous dites à l'exception de ce que vous avez dit sur le plan d'audit, parce que le plan d'audit devrait être établi par l'auditeur interne au niveau de chaque organisation en fonction…

Valérie Lainé

Sur la base d'un référentiel méthodologique commun.

Robert Gielisse

D'analyse de risques, notamment.

Valérie Lainé

Tout à fait. Mais après, l'analyse de risques se fait par organisation, puisque les métiers sont complètement différents.

Alain Turc

Effectivement le texte de la LOLF ne fait pas référence à l'audit interne. L'article 31 pose la question du contrôle interne comptable, pour la « la sincérité des enregistrements comptables » et le « respect des procédures ».

Néanmoins, il est clair que la LOLF, dans la logique qui l'a enclenchée, rend nécessaire la mise en place d'un système d'audit. De fait, immédiatement après la promulgation de la LOLF le 1er août 2001, c'est en décembre 2001 le premier comité interministériel de réforme de l'Etat a décidé la création du Comité interministériel d'audit des programmes.
Naissent alors une pluralité d'audits: audit des programmes CIAP, bientôt audit des rapports d'activité, audit de modernisation, qui nous ont été présentés hier matin. On voit très bien qu'il y a une diversification, un besoin d'audit sous différentes formes, ce qui pose plusieurs questions.

Première question : va-t-il y avoir une convergence, une extension, voire une harmonisation du champ d'audit ? Je crois qu'une réflexion va probablement avoir lieu, à partir de la pratique de ces différents audits. Il est probable que les enseignements tirés d'un type d'audit vont pouvoir être utilisés dans un autre type d'audit. Ainsi des observations faites dans un audit initial de programme du CIAP ont déjà inspiré des thèmes d'audit de modernisation. De même, les audits de Rapports annuels de performance, pour un programme LOLF donné, tiendront compte des observations faites à l'occasion de l'audit initial de ce programme.

Deuxième question : sur qui s'appuie-t-on pour faire des audits ? Dans la réalité, aujourd'hui, le travail d'audit ministériel ou interministériel repose, pour l'essentiel, sur des membres d'inspection ministérielle, avec le concours de consultants externes qui font d'ailleurs un travail important pour aider à moderniser les processus.

J'ajouterai une interrogation, qui renvoie à une question de M. Gielisse : dans une organisation classique, l'auditeur interne est placé au plus haut niveau de l'organigramme puisqu'il doit donner au dirigeant une assurance raisonnable sur le bon fonctionnement des processus, sur l'analyse des risques, la gestion des risques, de manière à créer une valeur ajoutée.

L'Etat est une organisation complexe, c'est là le problème. Quand nous réfléchissons sur ces questions, nous discernons au moins deux niveaux :

- le niveau ministériel, sachant qu'un ministère a aussi des responsables de programme, mais que sa comptabilité va être présentée au niveau du ministère,
- et le niveau de l'Exécutif, parce que la responsabilité du gouvernement dans son ensemble est de réussir la réforme, mais aussi de présenter au Parlement un projet de loi règlement qui va être examiné également par la Cour des comptes et le Conseil d'Etat.

D'où une interrogation : pour bien positionner l'audit interne public, à quel dirigeant, se réfère-t-on ? Est-ce l'Exécutif au sens large auquel cas on a bien sûr toute la légitimité pour une intervention interministérielle ? Ou est-ce le ministre, en tant que chargé d'un département ministériel couvrant un ensemble de programmes et une comptabilité ?

Pour ma part, je ne sais pas donner une réponse unique à ces questions, mais je sais que dans la réalité, le travail d'audit se fait aussi – on le voit très bien – pratiquement, de plus en plus, par des membres de diverses inspection ministérielles, dans des missions conjointes, en utilisant des référentiels particuliers selon l'intervention (Guide d'audit du CIAP pour les audits organisés par ce dernier, Référentiel qualité de la DGME pour les audits de modernisation, ..).

Permettez-moi enfin d'évoquer la question de l'indépendance de l'auditeur, qui est souvent posée. Certains se demandent si les membres d'inspections ministérielles, occupant une place éminente dans l'organisation d'un ministère, peuvent exercer une fonction d'audit avec l'objectivité et l'indépendance requise à l'égard de l'autorité politique. C'est une question qui, évidemment, doit être traitée. Je pense, pour ma part, que la question du rapport à l'autorité n'est pas spécifique au secteur public et se pose aussi dans le privé. Là, parlant sous le contrôle des responsables de l'IFACI, je pense que la question de principe peut également se poser pour l'auditeur interne d'une entreprise privée qui doit aussi préserver son objectivité et son indépendance tout en étant salarié de l'entreprise.

Je reviens à la question de l'audit interne en milieu public. Il me semble possible d'assurer l'objectivité et l'indépendance d'esprit des auditeurs issus d'inspections ministériels en s'appuyant sur :

- l'éthique et la tradition professionnelle de ces inspections ministérielles,
- la formalisation des référentiels et de la démarche d'audit,
- et aussi la formation d'équipes interministérielles. Comme j'ai pu moi-même le constater il est encore plus facile, dans une telle équipe, de ne pas considérer seulement la situation de son ministère et d'examiner aussi la question du point de vue de l'Etat, des usagers, des citoyens.

Voilà un ensemble de questions complexes, parce que l'Etat est lui-même complexe. Par rapport au nécessaire développement du contrôle et de l'audit internes, il faut savoir comment former et rassembler les compétences, ne pas confondre les fonctions d'inspection et d'audit (ce qui renvoie à un problème de déontologie personnelle et professionnelle), travailler sur des référentiels clairs, bien combiner les expériences anciennes et nouvelles (question des seniors et des juniors) et enfin gérer tout cela dans le temps. Car la validité d'un système se mesure aussi à l'épreuve du temps.

François Delafosse

Vous avez posé une série de questions tout à fait essentielles et très concrètes, y compris la dernière qui montre qu'il y a encore un gros effort de clarification de définition des missions à faire.
Je me limiterai, pour ma part, à deux questions, sans prétendre que les autres ne sont pas pertinentes ; elles le sont tout à fait.
D'abord, le positionnement. Effectivement, vous avez mis là le doigt sur la question : dans le cadre de la LOLF, l'audit interne est positionné où, à quel niveau ? Est-ce que c'est au niveau du ministre ? Est-ce que

c'est au niveau des missions ? Est-ce que c'est au niveau des programmes ? Est-ce que c'est à un niveau inférieur, celui des BOP ?
Ensuite, quelle est votre conception de l'audit interne ? Est-ce que vous en avez la même conception intégrative, globalisante que pour le contrôle interne ? C'est-à-dire est-ce que l'entité chargée de l'audit interne, pour qu'elle soit positionnée, doit pouvoir faire à la fois des audits financiers, comptables, mais aussi des audits de gestion ?
Questions que je pose aux quatre personnalités qui m'entourent.

François-Roger Cazala

Sur le positionnement. Comme on n'a pas, pour l'instant, à ma connaissance – et c'est ce que disait Robert Gielisse – de prescriptions législatives très claires, c'est un peu « à votre bon cœur ». Cela reste un art d'exécution en fonction des histoires administratives, des traditions, de ce qu'il y a à faire, des budgets, de beaucoup de facteurs qui font qu'il n'y a pas de règle claire aujourd'hui, et du fait aussi que l'audit interne n'a pas attendu la LOLF pour commencer à se mettre en place, notamment à la CP et dans d'autres organismes.

N'y a-t-il pas une nécessité de clarifier cela sur un plan législatif sans préciser obligatoirement le nombre d'auditeurs nécessaire ? Mais au moins peut-on décider que la cellule centrale de l'audit interne soit rattachée soit au niveau du secrétaire général, soit au niveau du ministre. Il peut y avoir, comme c'est le cas à la Commission, au niveau des directions verticales – et d'ailleurs, cela se justifie pleinement quand on parle d'énormes administrations comme la Comptabilité publique ou les impôts – un service d'audit interne spécifique, parce que ce n'est pas au niveau d'agrégation où se situe le ministre que les choses pourront se faire, mais il faut qu'il y ait au moins une capacité, un département, une direction à ce niveau-là.

Sur la conception de l'audit interne. Je me permets de revenir un moment sur ce que je fais actuellement avec d'autres collègues et qui associe d'ailleurs des personnes présentes dans cette salle. On a tendance à dire que, pour des pays qui sont à un stade un peu moins avancé, tout doit se faire de manière progressive, c'est-à-dire que l'on doit commencer par l'audit comptable, pour reprendre les termes que vous avez utilisés tout à l'heure en ce qui concerne le contrôle interne, puis progressivement, lorsque la situation est fiabilisée, les systèmes rodés, on passe un échelon supérieur, à de l'audit de performance par exemple.

C'est surtout à l'audit externe que je pense, mais, selon moi, c'est une démarche tout à fait légitime pour l'audit interne. D'abord fiabiliser les procédures, le contrôle interne. Une fois cela fait, quand on a une assurance raisonnable, passer à des sujets qui touchent aux programmes, à la bonne gestion financière ; on aura du temps pour cela et l'on aura acquis une certaine confiance dans les systèmes.

De ce point de vue-là, je crois effectivement – pour revenir sur ce qu'Alain Turc a dit, mais on peut également y penser pour les premiers types d'audit de régularité, financiers – qu'il y a toujours intérêt, non seulement à comparer les expériences des uns et des autres, mais si possible à faire des travaux communs. Et cela peut se faire de deux manières. D'une part –Alain Turc y a fait allusion – avec des équipes communes pour traiter d'un problème particulier à l'intérieur d'un ministère, d'autre part en sélectionnant (et là, ce serait le rôle d'une unité centrale d'harmonisation) des thèmes interministériels ou intersectoriels, qui peuvent toucher aux procédures, comme les marchés, la gestion des ressources humaines, les procédures de contrôle interne *stricto sensu*, l'informatique, bien sûr, les systèmes d'information… Il y a toujours intérêt, à mon avis – ce n'est peut-être pas pour demain dans tous les cas de figure – à le faire. On l'a fait en France à travers certaines activités communes de l'inspection des Finances, de l'IGAS, de l'inspection générale de l'Administration. Je ne vois aucune raison et au nom de quoi cela ne pourrait pas se faire dans une autre configuration, dans un autre contexte.

François Delafosse

Merci. Je m'aperçois que dans cette discussion entre nous, nous soulevons beaucoup de questions, et nous apportons assez peu de réponses. Peut-être qu'à ce stade, c'est normal. Nous essayons de lancer des pistes.
Le moment est venu de demander aux participants du colloque leurs réactions et leurs questions.

François-Xavier Choutet, *auditeur interne à la Croix-Rouge française*

J'ai particulièrement apprécié ce débat, sur plusieurs points. Le fait de dire que l'audit interne fait partie intégrante du dispositif de contrôle interne permet déjà, à mon avis, de clarifier les choses, de même que de séparer l'audit de modernisation de l'Etat de l'audit interne en tant que tel. Il est vrai qu'actuellement, à mon avis, le mot « audit » est assez galvaudé et utilisé à tort et à travers.
J'ai deux questions. La première, sur le contrôle interne et le contrôle interne comptable. Qu'est-ce que le mot « comptable » apporte de plus, puisque le contrôle interne contient le contrôle interne comptable ? La deuxième question, sur le positionnement de l'audit interne et le rattachement de l'audit interne au plus haut niveau de l'organisation, et l'indépendance qui, en effet, est un facteur clé de réussite de l'audit interne. J'ai été étonné que personne ne cite le « comité d'audit ». Dans quelles conditions pourrait-on instaurer des comités d'audit dans la sphère publique ? Ce n'est pas évident, mais à mon avis on pourrait en débattre.

François Delafosse

Je réponds à votre deuxième question : dans la sphère de l'Etat il n'y a pas de comité d'audit, parce qu'il n'y a pas de conseil d'administration. Les comités d'audit, dans une entreprise, sont des émanations du conseil d'administration.
Sur votre première question, je suis d'accord avec vous : le contrôle interne inclut nécessairement le contrôle interne comptable, mais je crois avoir donné la réponse qui s'explique dans notre mécanique intellectuelle et d'expression de la sphère publique française par le fait que l'on sépare, indûment d'ailleurs, la sphère du comptable et la sphère du gestionnaire.
Mais je laisse mes collègues répondre.

Valérie Lainé

Sur cette notion de contrôle interne comptable, c'est un abus de langage pour porter l'accent sur ce sujet important qu'est la qualité des comptes de l'Etat, et qui n'est pas nécessairement la priorité des gestionnaires et des équipes d'audit interne actuelles. Nous sommes bien d'accord que les processus comptables sont l'objet du contrôle interne, comme tous les autres processus et les processus métiers.

Question

Si vous le permettez, en tant que responsable du contrôle interne comptable à la DGCP, je souhaiterais intervenir dans ce débat.
Deux points d'ancrage. SOX, c'est avant tout le recentrage des activités de contrôle interne sur la sphère financière et comptable. Egalement, je le rappelle, le cadre de référence de l'AMF consacre la notion de contrôle interne comptable.
Sur ce concept, je tenais à remercier M. Delafosse d'avoir dissipé un malentendu : le contrôle interne comptable, ce n'est pas simplement les comptes, ce n'est pas simplement le comptable, c'est l'ensemble du processus comptable, et le processus comptable est évidemment chez le gestionnaire.

La DGCP a légitimité à intervenir sur la sphère comptable, elle n'a pas légitimité à intervenir sur les processus décisionnels ni sur les processus budgétaires. Nous avons recentré notre démarche de contrôle interne comptable pour effectivement se resserrer sur la sphère sur laquelle le comptable a une légitimité. J'en veux d'ailleurs pour preuve qu'il y a deux ans et demi, lorsque l'on avait évoqué ces sujets de contrôle interne dans un groupe de travail interministériel, on utilisait ce concept de contrôle interne, de façon générique, et certains ministères nous ont fait, à juste titre, savoir que, autant ils estimaient que nous étions légitimes sur les processus comptables, autant nous ne l'étions pas sur le reste.
D'un point de vue théorique, j'insiste sur ce point : lorsque l'on est dans une démarche de maîtrise des risques, d'analyse des risques, il faut se fixer des objectifs. Et je crois que c'est le préalable à toute démarche de contrôle interne. En se fixant des objectifs de qualité comptable – c'est ce qui a été précisé ce matin par Nathalie Morin – on a pu décliner très rapidement une analyse de risque en se fixant un référentiel du contrôle interne comptable interministériel.
J'aimerais quand même qu'à l'issue de cette journée, on n'oublie pas qu'il existe aujourd'hui, pour l'ensemble des processus comptables et financiers de l'Etat, des référentiels de contrôle interne, qui, certes, n'ont pas de valeur normative mais sur lesquels s'appuient aujourd'hui l'ensemble des ministères pour fiabiliser leurs processus comptables et financiers.

Question

Sur le même sujet, je voudrais signaler qu'il existe aujourd'hui – à côté du référentiel de la DGCP dont Monsieur vient de parler – un autre référentiel qui a été défini par l'ex-DRB et qui a une double particularité, si on le compare à celui de la DGCP.
La première, c'est qu'il n'est pas que comptable, parce qu'il a été élaboré dans le cadre d'un chantier transverse à la réingénierie des processus. Je rappellerai que dans le cadre de cette réingénierie des processus, il était question de processus budgétaires, de processus comptables, de processus de restitution, de contrôle de gestion. Donc, il est beaucoup plus large.
L'autre particularité – et là, je me permets d'exprimer mon plein accord avec M. Gielisse – il n'a pas vocation à être mis en œuvre par le comptable public mais par le responsable ministériel ou le responsable budgétaire.

Vous posiez la question du positionnement de l'audit interne. Ce référentiel apporte une réponse ou en tout cas propose une réponse à cette question, qui est de dire qu'il faut placer ce service d'audit interne soit auprès du ministre, soit auprès des responsables de programmes ou des responsables de BOP, en fonction de l'importance financière des programmes et des BOP.
Cela me semble beaucoup plus correspondre à la philosophie de l'audit et du contrôle interne. Comme M. Gielisse l'a rappelé, c'est essentiellement un outil qui doit servir au décideur. Cela correspond beaucoup plus aussi à l'esprit de la LOLF, puisqu'il ne faut pas oublier que celui qui est responsabilisé dans la LOLF, c'est le gestionnaire qui devient responsable budgétaire, responsable de programme, responsable de BOP.
Le regret que j'ai sur les deux jours, c'est que l'on n'a presque pas parlé de l'audit et du contrôle internes des responsables budgétaires. Hier, deux responsables budgétaires, deux responsables de programmes sont venus parler, mais il n'a pas été question d'audit et de contrôle interne. On nous a parlé de contrôle de gestion, de qualité. C'était intéressant, mais l'audit et le contrôle internes, ce n'est pas la qualité, ce n'est pas le contrôle de gestion. Dans la mesure où l'audit et le contrôle internes sont de véritables outils pour les décideurs, il me semble que le référentiel qu'avait défini l'ex-DRB – qui n'est pas contradictoire d'ailleurs avec celui de la DGCP mais qui est plus large – est beaucoup plus adéquat.

Hervé Le Gall

Une réaction de praticien, je dirai, aux deux interventions qui viennent d'être faites concernant le champ du contrôle interne et la séparation du comptable et du budgétaire.

Dans la « vraie vie », qui dépasse la séparation de l'existence au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, d'une direction du Budget et d'une direction de la Comptabilité publique, dans la vraie vie, la séparation entre le comptable et le budgétaire est assez difficile à faire, puisque ce sont les mêmes acteurs qui interviennent.
J'illustrerai mon propos par un dysfonctionnement de début d'année que l'on a enregistré dans les services de l'Etat. Au même moment, un exercice a été lancé par la direction en charge du budget, ayant pour objet de recenser les reports de charges sur l'exercice suivant, et la direction de la comptabilité publique a lancé un exercice ayant pour objet de recenser les charges à payer. Ce sont des notions différentes, ce sont des notions voisines et ce sont les mêmes gestionnaires qui, en charge à la fois des questions budgétaires et comptables, ont appliqué les deux instructions.
Or, dans une période de conduite du changement où il y a une forte nécessité d'assimilation de concepts, de notions et de pratiques nouvelles, il est essentiel que l'on fasse la jonction entre le comptable et le budgétaire, de telle sorte que le budgétaire puisse s'appuyer sur la qualité des comptes pour conduire le pilotage de son action et notamment, pour ces questions très sensibles de report de charges, s'appuyer sur des données fiables.
Je crois donc qu'il faut dépasser ce débat, car la réalité des choses est fusionnelle. En revanche, je rejoins tout à fait l'opinion qui a été émise par Alain Turc : il faut savoir sérier ses priorités et dans un premier temps, à titre méthodologique, il faut centrer l'effort sur le comptable.

François Delafosse

Je suis personnellement tout à fait d'accord avec votre observation.
La comptabilité est un gisement commun à tous, que tout le monde nourrit et que tout le monde doit utiliser. C'est un outil de gestion. Nous, Cour des comptes, nous abordons la comptabilité sous l'angle du contrôle, mais la comptabilité, c'est d'abord l'outil du gestionnaire. C'est une démarche qui doit être bien comprise.

Nous voici arrivés au terme de ce colloque. Je voudrais remercier les intervenants qui ont nourri ce débat. Je me garderai bien de conclure, parce que nous ne sommes pas en position de conclure. Beaucoup de questions ont été posées qui se résoudront progressivement. Je crois qu'il faut l'accepter, même si nous avons toujours tendance à demander des réponses rapides et définitives, au fur et à mesure que nous posons les questions. Cela ne peut pas être le cas, dans cette démarche de certification.
Le certificateur, qu'il s'agisse des comptes de l'Etat ou des comptes sociaux, va avoir à se prononcer pour la première fois. N'anticipons pas sur son travail, qui est amorcé, pour l'exercice 2006, dont nous verrons les conclusions d'ici quelques mois.
Mes derniers mots seront pour remercier l'IFACI dont, je crois, les rencontres sont plus appréciées que jamais. Ces colloques sont l'occasion, année après année, de faire le point de l'avancement d'un processus.
Je crois que nous pouvons être d'un optimisme raisonné. Je me rappelle avoir participé à des colloques il y a deux ou trois ans quand La LOLF n'était pas encore véritablement entrée en vigueur. On se demandait si cet énorme avion allait décoller, et certains étaient profondément dubitatifs. Je crois que l'on peut dire maintenant que le décollage a eu lieu, mais comme chacun le sait, les minutes qui suivent le décollage sont les plus dangereuses. Espérons que nous arriverons à bon port.

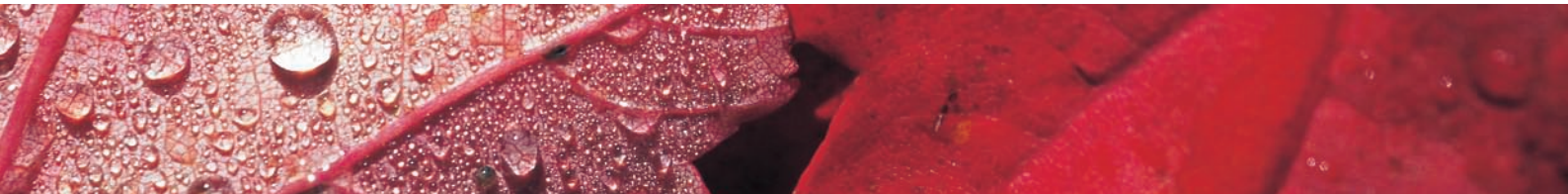
* *
*

Louis Vaurs, *délégué général, IFACI*

Je voudrais vous remercier ainsi que l'ensemble des intervenants que nous avons écoutés pendant ces deux jours. Je voudrais remercier également toutes les personnes qui nous ont aidé à monter ce programme, ce qui n'a pas été toujours très facile ; le résultat est néanmoins tout à fait satisfaisant.
Vous avez indiqué que, depuis quatre ans, nous organisons régulièrement ce type de colloque. Nous allons continuer, d'une part parce que nous constatons, d'année en année, des améliorations, d'autre part parce qu'il reste du travail à accomplir : entre l'audit interne tel que nous le connaissons dans le secteur privé et tel qu'il commence à se dessiner dans le secteur public, il y a encore un gap assez important.
Pour faire en sorte que ce rapprochement s'accélère, il faut peut-être relancer le groupe de travail qui a été créé il y a quatre ans, qui a bien fonctionné dans le secteur des collectivités locales, qui s'est un peu essoufflé en ce qui concerne l'Administration d'Etat. Il est très important de le revivifier, en y faisant participer peut-être des personnes qui sont intervenues très brillamment au cours de ces deux journées, car l'on a besoin d'une réflexion générale pour faire avancer globalement l'ensemble de l'audit et du contrôle internes, de telle façon que secteur public et secteur privé se trouvent bien en phase.
J'ai particulièrement apprécié les propos de M. Gielisse, qui nous a fait partager sa vision internationale. C'est notre but à tous d'arriver si possible à ce niveau.
Encore une fois merci pour vos inestimables contributions.

COLLOQUE

GLOSSAIRE



A

AAH : Allocation Adultes Handicapés
AAS : Allocation Spécifique de Solidarité
ACOSS : Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
APA : Allocation Personnalisée d'Autonomie
AMF : Autorité des Marchés Financiers

B

BOP : Budget Opérationnel de Programme
BSC : Balance Scorecard

C

CADES : Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale
CBCM : Contrôle Budgétaire et Comptable Ministériel
CDA : Commissions des Droits et de l'Autonomie
CGPC : Conseil Général des Ponts et Chaussées
CHRS : Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CIA : Certified Internal Auditor
CIAP : Comité Interministériel d'Audit des Programmes
CIRE : Comité Interministériel de Réforme de l'Etat
CNAV : Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse
CNSA : Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie
CNCC : Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes
COG : Conventions d'Objectifs et de Gestion
CRAM : Caisse Régionale d'Assurance Maladie
CRE : Commission de Régulation de l'Energie
CSA : Contribution Solidarité Autonomie
CSG : Contribution Sociale Généralisée

D

DAF : Directeur des Affaires Financières
DDE : Direction Départementale de l'Equipement
DDSV : Direction Départementale des Services Vétérinaires
DFAE : Direction des Français à l'Etranger
DGA : Direction Générale de l'Administration
DGAC : Direction Générale de l'Aviation Civile
DGCCRF : Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGCP : Direction Générale de la Comptabilité Publique
DGI : Direction Générale des Impôts
DCM : Départements Comptables Ministériels
DGME : Direction Générale de la Modernité de l'Etat
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DNO : Directive Nationale d'Orientation
DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

E

ENPC : Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
ENTPE : Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat
ETP : Employé Temps Plein

F

FIPSA : Fonds de Financement des Prestations Sociales Agricoles

G

GIP : Groupement d'Intérêt Public
GPEEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences
GRH : Gestion des Ressources Humaines
GVT : Glissement Vieillesse Technicité

I

IAS-IFRS : Normes Comptables Internationales
IFAC : The International Federation of Accountants
IFACI : Institut Français de l'Audit et du Contrôle Internes
IFREMER : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
IGA : Inspection Générale de l'Administration
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales
IGF : Inspection Générale des Finances
IGN : Institut Géographique National

J

JPE : Justification au Premier Euro

L

LFI : Loi de Finance
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances
LOLFSS : Lois de Financement de la Sécurité Sociale
LSF : Loi de Sécurité Financière

M

MAE : Ministère des Affaires Etrangères
MAEC : Mission d'Audit, d'Evaluation et de Contrôle
MDPH : Maison Départementale des Personnes Handicapées
MIGA : Mission permanente d'Inspection Générale d'Audit
MIILOS : Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social
MINEFI : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

N

NFA : Nomenclature Fonctionnelle des Administrations
Normes IFRS : International Financial Reporting Standards

O

OACI : Organisation de l'Aviation Civile Internationale
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OFPRA : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
ONDAM : Objectif National des Dépenses de l'Assurance Maladie
OPHLM : Office Public d'Habitation à Loyer Modéré

P

PAC : Politique Agricole Commune
PAP : Projets Annuels de Performance (qui remplacent les traditionnels « Bleus » budgétaires)
PCH : Prestation de Compensation du Handicap
PIFC : Public Internal Financial Control
PLF : Projet de Loi de Finances
PLFS : Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale
PRIAC : Programmes Interdépartementaux d'Accompagnement des Handicaps et de la Perte d'Autonomie

R

RAP : Rapports Annuels de Performance (annexés à la loi de règlement)

S

SCBCM : Service de Contrôle Budgétaire et Comptable Ministériel
SEFA : Service d'Exploitation et de Formation Aéronautique
SGAR : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales

T

TPG : Trésorier Payeur Général
TOS : Techniciens et Ouvriers de Services

U

UO : Unité Opérationnelle
URSSAF : Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales

Conception - réalisation : EBZONE Communication (eblanc@ebzone.fr) - Impression : Imprimerie Compédit Beauregard