ifaci

institut français de l'audit et du contrôle internes

En partenariat avec :

ERNST & YOUNG

Avec le soutien de :

ACL efront

Actes du colloque

Audit et contrôle internes au service de l'efficacité de l'Etat : une nouvelle dynamique

Sous le haut patronage de Valérie Pécresse, Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat

jeudi 17 novembre 2011

Cercle National des Armées

En partenariat avec :

ASSOCIATION AVA

AUDIT ET CONTROLE INTERNES AU SERVICE DE L'EFFICACITE DE L'ETAT : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

SOUS LE HAUT PATRONAGE DE VALERIE PECRESSE, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT

JEUDI 17 NOVEMBRE 2011

EN PARTENARIAT AVEC ERNST & YOUNG

Sommaire

DISCOURS D'OUVERTURE, PAR FRANCK MORDACQ 3

PRESENTATION DU PROGRAMME, PAR CLAUDE DE MARTEL 6

LA NOUVELLE STRUCTURATION DE LA POLITIQUE DE CONTROLE ET D'AUDIT INTERNES DE L'ETAT, PAR HENRI GUILLAUME 9
Echanges avec la salle 12

TABLE RONDE : REGARDS CROISES SECTEUR PUBLIC/SECTEUR PRIVE : ENJEUX ET ORGANISATION DE L'AUDIT ET DU CONTROLE INTERNES, RELATION AVEC LES ORGANES DE GOUVERNANCE 13
ANIMEE PAR CLAUDE VIET, *PRESIDENT DE L'IFACI* 13
PIERRE BOURGOIN, *DIRECTEUR DE L'AUDIT ET DU CONTROLE DES RISQUES, FRANCE TELECOM* 13
YANNICK GIRAULT, *DIRECTEUR DE L'AUDIT DE LA DGFIP, MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT* 13
XAVIER ROCHE, *DIRECTEUR DE L'AUDIT INTERNE, RFF* 13

MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIFS DE MAITRISE DES RISQUES : TEMOIGNAGES ET PERSPECTIVES 25
ANIMEE PAR JEAN MAREMBERT, *SECRETAIRE GENERAL DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE ET DU MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE* 25
AVEC GENERAL BERNARD MOTTIER, *CHEF DE L'INSPECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE* 25
THIERRY LEMERLE, *DIRECTEUR GENERAL ADJOINT, QUALITE ET MAITRISE, POLE EMPLOI* 25
Echanges avec la salle 29

L'ARTICULATION AUDIT INTERNE/AUDIT EXTERNE ET CONTROLE DE L'ACTION PUBLIQUE 33
INTRODUCTION PAR DOMINIQUE JAMOIS, *DIRECTEUR ASSOCIE ERNST & YOUNG, RISQUES, AUDIT ET CONTROLE INTERNES POUR LE SECTEUR PUBLIC* 33
ANIMEE PAR ARNAULD BERTRAND, *ASSOCIE ERNST & YOUNG, EN CHARGE DES ACTIVITES DE CONSEIL POUR LE SECTEUR PUBLIC* 33
AVEC FABIENNE KELLER, *SENATRICE, VICE-PRESIDENTE DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT* 33
PATRICK LEFAS, *CONSEILLER MAITRE, COUR DES COMPTES* 33
VALERIE PENEAU, *MEMBRE DE LA COMMISSION INTERMINISTERIELLE DE COORDINATION DES CONTROLES (CICC) AU TITRE DE L'IGA* 33
ISABELLE ROUX-TRESCASES, *CHEF DE LA MISSION DES AUDITS DU CONTROLE GENERAL ECONOMIQUE ET FINANCIER CGEFI, MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE* 33

L'AUDIT INTERNE DE L'ETAT : COMMENT METTRE EN ŒUVRE LE DECRET DU 28 JUIN 2011 ? QUELLES PRIORITES ? QUELLE ORGANISATION ? QUELLES RESSOURCES ? 44
ANIMEE PAR DOMINIQUE PAGEAUD, *ASSOCIE ERNST & YOUNG, EN CHARGE DES ACTIVITES DE MAITRISE DES RISQUES, GOUVERNANCE, AUDIT ET CONTROLE INTERNES* 44
AVEC PIERRE BOISSIER, *CHEF DE L'INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES* 44
DANIELE LAJOUMARD, *INSPECTEUR GENERAL DES FINANCES* 44
CHRISTIAN PIOTRE, *CHEF DU CONTROLE GENERAL DES ARMEES, MINISTERE DE LA DEFENSE* 44
MICHEL SAPPIN, *CHEF DE L'IGA, MINISTERE DE L'INTERIEUR* 44

DISCOURS DE CLOTURE, PAR PHILIPPE PARINI 49

DISCOURS D'OUVERTURE, PAR FRANCK MORDACQ

FRANCK MORDACQ, *CONTROLEUR BUDGETAIRE ET COMPTABLE MINISTERIEL, COORDONNATEUR DU MASTER DAUPHINE/ENA EN GESTION PUBLIQUE*

Nous fêtons cette année les dix ans de la LOLF, ou plutôt les cinq ans de sa mise en œuvre. L'enfant est en dessous de l'âge de raison. Il faut qu'il grandisse encore.

Aucune administration ne parlait d'audit interne il y a dix ans. La situation a bien changé. Regardons le chemin parcouru. Une révolution de la gestion publique est en marche.

La LOLF est un cadre budgétaire et comptable, une réforme de la gestion publique, un levier de réforme de l'Etat, un révélateur des problèmes d'organisation ou de processus de l'administration française. C'est une addition de plusieurs réformes, un bloc qu'il faut juger dans sa totalité, à l'intérieur duquel émerge la notion de responsabilité, une nomenclature qui vise à donner davantage de manœuvres au responsable. La notion de performance vise à responsabiliser les acteurs. La mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice vise à permettre une reddition des comptes en coûts complets. L'accroissement du droit du Parlement vise à faire en sorte que les responsables rendent compte de leur action.

La notion de responsabilité est au cœur de la LOLF. Le contrôle interne est issu de cette notion de responsabilité que les Britanniques appellent « *accountability* », inscrite désormais dans la gestion publique française. Quels sont les acteurs de la LOLF ? Il y a l'ordonnateur ou le gestionnaire. Ils sont dotés de fonctions opérationnelles et financières, aux côtés du directeur financier ou du secrétaire général.

Quant au ministère des Finances ou du Budget, il a un double visage. Le premier est budgétaire : la soutenabilité vise à respecter les objectifs de finances publiques dans la durée. Le second est comptable, les comptables publics étant garants de la qualité comptable.

Les acteurs de la LOLF ont vu leurs fonctions évoluer. Les deux grandes directions de Bercy ont fixé des règles et des normes en matière de contrôle interne et comptable. La situation était plutôt aisée pour les comptables en raison de l'obligation de certification des comptes, ce qui supposait la mise en place d'un contrôle et d'un audit interne. C'était moins évident pour le budget, mais cela a été fait en raison du référentiel de la comptabilité budgétaire.

Face à ces référentiels, le rôle des acteurs a évolué par le recentrage des contrôles du ministère des Finances et le développement des contrôles internes du ministère gestionnaire. Certains ministères auraient souhaité voir disparaître les contrôles exercés par le ministère des Finances. Il y a eu une évolution très forte de ces contrôles recentrés sur leur cœur de métier, la soutenabilité budgétaire.

Le décret de 2005 a mis fin à 80 ans de contrôles tatillons, avec l'abandon de tout contrôle juridique confié aux ministères gestionnaires et l'abandon du visa systématique sur l'engagement juridique. Ce visa lié à l'autorisation budgétaire fixée par le Parlement n'existe pas dans le monde des entreprises. Le contrôle à l'engagement est désormais centré sur 10 % des actes qui représentent 90 % des enjeux. La mise en place d'un contrôle de

soutenabilité permet de garantir la bonne exécution des programmes. Le comptable, quant à lui, ne vérifie pas systématiquement toutes les dépenses. Il effectue un contrôle hiérarchisé de la dépense en fonction des risques. Le gestionnaire est responsabilisé pour accélérer le contrôle.

Le contrôle interne et l'audit interne se sont développés dans les ministères. Le contrôle de gestion est une affaire des ministères gestionnaires. Ce n'est pas à Bercy de s'en occuper, même si ce ministère est très intéressé par ce sujet. Ce sujet relève de la responsabilité du ministère gestionnaire.

Le contrôle interne comptable s'est développé avec la LOLF sous diverses formes : cartographie des risques, plans d'action ministériels présentés aux commissaires aux comptes (la Cour des Comptes), etc. Le contrôle interne budgétaire s'est développé ultérieurement, fondé sur la qualité de la programmation, les autorisations d'engagement et la bonne imputation.

Une seconde étape est franchie avec le décret du 28 juin 2011 porté par Henri Guillaume. L'administration française aime les textes, contrairement à l'administration anglo-saxonne. Elle a besoin des textes, mais ne les a pas attendus. L'audit interne ne commence pas aujourd'hui. Le contrôle interne a des antécédents. Nous avions travaillé à partir du COSO et de ses règles pour mettre en place le contrôle interne au sein de l'administration française dans le domaine comptable. Les ministères des Finances et de la Défense ont été précurseurs en mettant en place des comités d'audit dans le domaine financier.

La vertu de ce décret consiste à rendre obligatoire la mise en place du contrôle interne et de l'audit interne au sein de l'administration française. Un texte prévu en 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique cristallisera un grand nombre de droits dérivés de la LOLF au sein de l'administration française.

Le contrôle interne est constitué de l'ensemble des dispositifs permanents mis en place par un responsable à tous les niveaux pour permettre la maîtrise des risques. Cette notion de maîtrise des risques est plus précise en français qu'en anglais. Le contrôle interne vise à expliquer comment le manager peut maîtriser ses risques. L'audit interne est « une activité exercée de manière indépendante et objective pour donner une assurance, et non une garantie absolue, sur le degré de maîtrise des opérations, et apporter des conseils ».

La notion de conseil est rarement perçue dans les administrations françaises lorsqu'elles voient arriver un auditeur, considéré parfois comme un inspecteur. Les spécialistes savent que la mission et la méthode d'auditeur diffèrent de celle de l'inspecteur. L'auditeur interne est une forme de consultant qui a vocation à aider les managers à être plus efficaces. L'IFACI définit le contrôle interne avec des termes similaires.

Le système français présente une originalité par rapport au système anglo-saxon. Ce dernier est caractérisé au sein de l'Union Européenne par le PIFC : contrôle interne, audit interne, inspection contre la fraude. La Commission européenne a renoncé aux concepts du contrôle à la française. L'Europe vend le modèle anglo-saxon à tous les pays candidats à l'Union Européenne, qui ne comprend plus de contrôle a priori.

Pour quelle raison le modèle français mélange-t-il le modèle anglo-saxon et la spécificité du maintien d'une forme de contrôle du ministère des Finances ? L'explication réside

partiellement dans notre tradition centralisatrice. A la différence de tous les pays anglo-saxons, les comptes en France sont présentés au niveau de l'Etat, alors qu'ils le sont par ministère dans les autres pays. Nous avons un Ministre unique du Budget et des Comptes. Nous n'effectuons pas de consolidation des comptes des différents ministères. Dès lors que le système d'information unique Chorus sera intégralement déployé, nous aurons les comptes consolidés. Nous ne connaîtrons pas les problèmes des anglo-saxons qui ont des difficultés à consolider les comptes issus de systèmes différents. Notre système permet de rendre compte des résultats budgétaires et de comptabilité générale, avec des représentants qui continuent d'informer le Parlement des questions de soutenabilité.

PRESENTATION DU PROGRAMME, PAR CLAUDE DE MARTEL

CLAUDE DE MARTEL, *PRECEDEMMENT, CHEF DE LA MISSION QUALITE ET PERFORMANCE, CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE*

Je retiendrai, de la présentation de Monsieur Mordacq, deux pistes de réflexion :

- Il a souligné à quel point la notion de contrôle est associée à la notion de responsabilité. Il a même indiqué que la pratique du contrôle constitue un moyen de développer la responsabilité. Il me semble que nous reviendrons tout au long de la journée sur ce point qui vaut, non seulement pour le secteur privé, mais aussi pour le secteur public.
- Il s'est demandé si le titre de ce colloque comportait ou non un point d'interrogation.

Les enjeux européens et internationaux des questions que nous traitons aujourd'hui ont, par ailleurs, été très bien éclairés. Il me semble que l'objet de ce colloque est à la fois :

- de nous présenter les spécificités des besoins et des pratiques de l'administration française ;
- de resituer ces spécificités au sein de l'ensemble international, donc de disposer d'une vision globale des processus à l'œuvre.

En tenant ce colloque au sein de l'IFACI, qui représente le chapitre français de l'Institut d'Audit Interne International, nous tenons selon moi les deux extrémités du raisonnement. S'agissant de l'efficacité de notre journée de travail, il me semble qu'elle consisterait peut-être à savoir si le modèle français de l'audit et du contrôle internes dans l'administration a vocation à se développer également au niveau international, ce dont je suis pour ma part tout à fait convaincu.

Je me propose de vous présenter rapidement le programme de la journée. Celui-ci figure dans les dossiers.

Nous avons très bien perçu, au travers de cette intervention, que le développement de l'audit et du contrôle internes a constitué l'une des facettes de la politique de modernisation de l'Etat au cours des dernières années. J'évoquerai notamment à ce sujet les audits du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Ceux-ci se sont avérés précurseurs et ont constitué une référence pour toute une génération de responsables budgétaires et de membres des corps d'inspection de l'Etat, ce qui me donne l'occasion de saluer le Président du comité interministériel, Monsieur DANE.

Les audits de modernisation ont également été évoqués, ainsi que les audits de la révision générale des politiques publiques, de fait, les différentes formes d'audit n'ont pas manqué au cours des dernières années. Il convient d'ailleurs d'y ajouter les audits de vérification des comptes de l'Etat effectués par la Cour des Comptes.

Les effets de cette richesse du paysage de l'audit sur la conception et sur l'efficacité du contrôle de l'action publique, le tout sous le regard du Parlement, seront abordés au cours d'une table ronde.

En revanche, nous ne manquerons pas de relever comparativement le plus faible développement du contrôle interne. Ce point s'avère très surprenant. En effet, comme nous le savons tous, l'audit interne est défini habituellement comme le contrôle du contrôle interne. Dès lors, en l'absence de contrôle interne, quel peut être le rôle de l'audit interne ? De plus, si le contrôle interne se révèle absent ou faible, comment parvenir à la maîtrise des risques, qui constitue la clé de la performance de toute organisation, publique ou privée ? Une séquence nous permettra de faire le point sur la réalité de la situation actuelle et d'ouvrir des perspectives.

Je souligne qu'il existe un avantage particulier au fait de soulever ces questions dans le cadre d'un colloque organisé par l'IFACI. En effet, ce dernier est déjà devenu dans les faits un lieu de rencontre et d'échange de bonnes pratiques entre le secteur privé et le secteur public. La problématique qui se pose aujourd'hui à l'Etat, en termes d'organisation de l'audit interne et du contrôle interne, s'est posée au préalable au secteur privé, et continue peut-être de s'y poser. Par conséquent, les regards croisés entre le secteur public et le secteur privé seront très éclairants.

La table ronde et les deux séquences que je viens de présenter, traduisent déjà, comme vous l'avez souligné, l'existence indéniable d'une dynamique de l'audit et du contrôle internes au sein de l'Etat. Dès lors, pourquoi évoquer une nouvelle dynamique ? Parce que le rapport de l'Inspection Générale des Finances d'octobre 2009 sur la restructuration de la politique de contrôle et d'audit interne de l'Etat, que Monsieur Henri Guillaume nous présentera dans quelques minutes, a tracé la voie, et a même créé l'espoir, d'une accélération de la dynamique déjà auto-entretenue au sein des ministères et des établissements publics de l'Etat. La responsabilité de concrétiser cet espoir reposera sur les organes dont le décret du 28 juin 2011 et la circulaire du 30 juin 2011 ont prévu la création, dans la continuité du rapport de l'IGF. Ces différents organes sont les suivants :

- missions ministérielles d'audit ;
- comités ministériels d'audit ;
- comité interministériel d'harmonisation.

La responsabilité de concrétiser l'espoir ouvert par le rapport de l'IGF reposera, non seulement sur ces organes, mais aussi sur leurs animateurs ou futurs animateurs, dont certains sont sans doute déjà présents dans cette salle.

De ce point de vue, la table ronde finale, relative à la mise en œuvre du décret constituera naturellement le point d'orgue de la journée, ceci avant l'allocation de clôture qui sera prononcée par Monsieur Philippe PARINI.

Comme vous l'aurez remarqué, ma présentation n'a pas suivi l'ordre chronologique. En tant que fonctionnaires, nous aurions préféré que le plan de la journée soit organisé en deux parties et quatre sous-parties. Je peux certes vous présenter le plan de la journée en deux parties. En revanche, malheureusement, je suis obligé de faire état de sept sous-parties (une décomposition qui me permettra de mentionner deux interventions que je n'ai pas citées jusqu'à présent).

S'agissant de la première partie, ce matin, elle pourrait s'intituler : « I/ Le rapport de l'Inspection Générale des Finances ». En effet, ce rapport a ouvert la voie d'une consécration politique des activités de contrôle et d'audit interne au sein de l'Etat :

- en validant le principe d'une fertilisation croisée entre le secteur privé et le secteur public, point abordé dans la séquence consacrée aux regards croisés entre le secteur public et le secteur privé ;
- en s'appuyant sur les normes internationales qui peuvent être transposées aux administrations de l'Etat, ce qui vous sera présenté par Yannick Girault ;
- avec l'objectif d'installer la maîtrise des risques au cœur de l'amélioration de l'efficacité du secteur public.

Quant à la seconde partie, cet après-midi, elle pourrait s'intituler : « II/ L'analyse des pratiques actuelles de l'administration » :

- une enquête réalisée par Ernst & Young, dont les résultats nous seront présentés, montre que l'amélioration du contrôle de l'action publique ne pourra faire l'économie d'une articulation renforcée entre l'audit interne et l'audit externe ;
- cette articulation constituera l'un des enjeux de la mise en œuvre du décret du 28 juin 2011.

Certes, le titre du colloque aurait pu comporter un point d'interrogation. Je ne doute pas, toutefois, que la réponse à cette question sera positive. Poser la question revient en premier lieu à entendre l'auteur principal du rapport de l'IGF, Monsieur Henri Guillaume.

Henri GUILLAUME a accompli sa carrière au sommet de l'Etat. Il a exercé des responsabilités à tous les niveaux de l'organisation, et notamment comme Commissaire Général au Plan, au cabinet de Pierre MAUROY et à la tête de l'ANVAR.

LA NOUVELLE STRUCTURATION DE LA POLITIQUE DE CONTROLE ET D'AUDIT INTERNES DE L'ETAT, PAR HENRI GUILLAUME

HENRI GUILLAUME, *INSPECTEUR GENERAL DES FINANCES HONORAIRE*

Pourquoi la maîtrise des risques est-elle un enjeu essentiel de la comptabilité publique ? Quels travaux ont-ils été menés en matière de réforme de l'audit interne ? Quelle nouvelle structuration est prévue dans les textes qui viennent d'être publiés ?

La LOLF porte en elle le développement de l'audit interne. Seule la certification des comptes figure dans le texte de la loi. Ce point est un élément essentiel du développement de l'audit interne étant donné qu'il a entraîné la mise en place d'un contrôle interne comptable et du développement de l'audit comptable. Dans tous les pays, l'audit interne s'est développé à partir du comptable.

On peut dire aussi que la LOLF, avec la responsabilité managériale du responsable de programme, suppose que le manager s'assure du contrôle des opérations qu'il mène, ce qui ouvre la place à l'audit. Le budget étant orienté vers la performance, la LOLF est le point de départ des audits de performance.

La démarche s'est déroulée en deux phases : la première a consisté en une auto-saisine de l'Inspection Générale des Finances sur le thème de l'audit interne. Il a semblé opportun d'effectuer un benchmark international des pratiques d'un certain nombre de nos partenaires.

La seconde phase en octobre 2009 a consisté, à la suite de cette mission, à dresser un panorama de la situation de l'audit interne. Les textes ont été publiés en juin 2011.

L'étude a commencé en décembre 2008 en analysant la situation de l'audit aux Etats-Unis, au Canada, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Suède et à la Commission européenne. Selon les méthodes traditionnelles de l'inspection, nous avons rencontré les services d'audit des pays concernés. Nous avons étudié leur rattachement institutionnel, leur relation avec les ministères et l'équivalent de notre Cour des comptes.

La première tendance observée au cours de ces études est que tous ces pays disposaient depuis de très nombreuses années d'un dispositif structurel d'audit interne et externe. Ils bénéficiaient de fortes garanties d'indépendance et d'un professionnalisme soutenu. En revanche, la nature des audits était très variable. C'est le problème de la répartition de l'effort effectué sur l'audit comptable par rapport à l'audit opérationnel. Dans tous ces pays, se sont développés des audits de performance dont la nature et l'étendue étaient variables d'un pays à l'autre.

Le pouvoir exécutif a bâti un système d'audit interne souvent ministériel, basé sur un fondement législatif. Je n'aborderai pas les fonctions de contrôle budgétaire a priori. Ces services d'audit établissent un programme de travail, déterminé en indépendance, à partir d'une analyse préalable des risques. Ils sont rattachés aux ministres aux Etats-Unis, au secrétaire général, numéro 1 administratif des ministères dans les autres pays. Les services

d'audit interne travaillent avec les auditeurs externes ou peuvent être sollicités pour le compte du Parlement.

Au niveau interministériel, existent partout des entités qui assurent l'encadrement méthodologique, l'animation de la collectivité des auditeurs et parfois la coordination des services d'audit interne. L'idée d'une entité centrale d'audit interne travaillant pour toute l'administration n'existe quasiment pas, à l'exception du bureau général du Canada ou du service d'audit interne de la Commission européenne.

Ces entités édictent des normes et apportent un appui méthodologique aux services. Dans presque tous les pays, elles sont rattachées au ministère chargé du Budget ou des comptes publics. Les auditeurs externes, homologues de notre Cour des comptes, sont généralement proches des parlements.

Selon les normes internationales, l'audit externe concernait exclusivement la fonction comptable et financière. Cependant, nous avons constaté le développement des audits de performance des politiques publiques.

Les services de l'inspection n'ont pas la même signification à l'étranger. Ils sont généralement consacrés à la lutte contre la fraude, notamment aux Etats-Unis. Les inspecteurs généraux américains sont des auditeurs internes. Nous trouvons des analogies aux Pays-Bas, où il existe une inspection générale des finances dépourvue d'indépendance. Nous avons eu un débat très tôt au sein de l'inspection consistant à dire que le développement de l'audit étant inéluctable, il convenait de positionner l'inspection générale par rapport à ce développement de l'audit. Ce débat existe dans tous les services d'inspection des ministères : l'inspection doit-elle devenir un simple service d'audit ?

En mars 2009, notre mission visait à formuler des recommandations pour structurer la politique de contrôle interne au sein de l'Etat, et mettre en place un dispositif cohérent à moyen terme au sein de l'administration.

Nous avons noté que la démarche de contrôle interne était peu répandue en matière opérationnelle. L'audit interne était peu structuré hormis dans les ministères financiers et de la Défense. Le contrôle interne s'appliquait principalement au champ comptable. Il était globalement peu développé dans le périmètre de l'administration, à deux exceptions près, les métiers d'ingénieur (familiers de la notion de contrôle de qualité) ainsi que ceux de maintien de l'ordre et de la sécurité nationale.

L'audit interne tel qu'il existait s'était principalement développé au sein des services d'inspection et de contrôle dont les missions traditionnelles étaient plus proches de l'audit interne. Un nombre limité de directions avait mis en place un comité d'audit interne indépendant. En octobre 2009, ces services existaient uniquement à Bercy et La Défense.

Les conclusions de notre mission portaient sur l'inéluctabilité d'une approche globale des risques de l'administration. En effet, il est nécessaire de généraliser le contrôle et l'audit interne en dépassant le champ comptable et financier. Nous partons d'un système où le contrôle interne n'existe presque pas. Il nous apparaissait que la volonté de développer une fonction d'audit ambitieuse pourrait être un catalyseur pour l'audit interne.

Les normes professionnelles d'audit interne doivent être adaptées aux spécificités de l'Etat et des ministères. Nos recommandations portent sur la création, à l'échelon interministériel, d'un comité d'harmonisation et d'audit interne (CHAI), qui garantisse la cohérence de la politique d'audit interne de l'Etat et de sa mise en œuvre. Nous aurions pu permettre à chaque ministère de créer son dispositif, mais il nous est apparu nécessaire qu'il y ait une certaine cohérence du dispositif de l'Etat.

Nous recommandons la création dans chaque ministère d'un service indépendant d'audit interne. Nous avons eu des débats avec des services de Bercy sur le fait de confier cette tâche aux ministères. L'inspection générale des Finances a été très ferme pour qu'il n'y ait pas de structure centrale imposant l'audit aux ministères. Enfin, nous suggérons l'élaboration d'un cadre de référence de l'audit interne propre à l'administration de l'Etat.

Cette affaire d'audit interne peut paraître technique, mais elle soulève de nombreuses questions sur l'organisation des ministères et la relation entre les secrétaires généraux des ministères et les directions opérationnelles. Nous étions confrontés à une double opposition dont il a fallu tenir compte.

Le quatrième conseil de modernisation des politiques publiques a repris les principales orientations en introduisant le renforcement du dispositif de contrôle interne dans chaque ministère sous la coordination des secrétaires généraux, en organisant l'audit interne avec un comité d'audit et une mission ministérielle d'audit, et en créant une instance ministérielle d'harmonisation de l'audit interne.

Le calendrier de mise en œuvre s'étendait sur trois ans, prévoyant une extension progressive du projet à l'ensemble des missions et métiers.

Nous avions prévu un décret couvrant l'ensemble du dispositif. Il a été soumis au secrétaire général du gouvernement et au Conseil d'Etat, qui ont imposé de distinguer décret et circulaire sur ce point. Au bout d'un an, a été publié le décret du 28 juin 2011 qui reprenait les grandes dispositions dont je viens de parler. Il posait l'obligation de mettre en œuvre un dispositif de maîtrise des risques fondé sur le contrôle interne dans chaque ministère, une définition de l'audit interne et du contrôle interne, la création du CHAI composé de responsables d'audit interne, d'un représentant du directeur général des Finances publiques, du Budget et de personnalités qualifiées. Il est présidé par le ministère chargé de la réforme de l'Etat, et non du budget.

Ce comité reprend les attributions que nous lui avons fixées. Tout d'abord, il élabore un cadre de référence pour l'audit interne pour l'ensemble de l'administration. Il harmonise la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit et diffuse les bonnes pratiques.

Le Comité examine chaque année la politique d'audit interne des départements ministériels. Enfin, il reprend les attributions du CIAP sur les audits de performance. De ce fait, nous pourrons nous appuyer sur leur expérience qui a permis de développer une méthodologie fonctionnant parfaitement sur ce sujet.

La circulaire du premier ministre décrit la mise en œuvre de l'audit interne dans chaque ministère : création d'un comité ministériel d'audit interne, mise en place d'une mission ministérielle d'audit interne rattachée au ministre, nomination d'un responsable ministériel de l'audit interne, membre du CHAI.

Echanges avec la salle

Claude de MARTEL

La présentation de Monsieur Guillaume s'est révélée particulièrement intéressante à deux titres :

- les deux rapports nous ont été présentés, même si le second rapport n'est pas public ;
- des indications nous ont été apportées sur le déroulement du processus d'élaboration des textes de juin 2011.

L'organisation définie par ces textes touche au fonctionnement même de l'ensemble des ministères. Les enjeux d'organisation et de pouvoir ne sont donc pas négligeables.

De la salle

La Cour des Comptes certifie globalement en France les comptes de l'Etat. Or, il existe une administration d'Etat dont les comptes sont certifiés annuellement par une autre institution. Elle a un lien avec l'articulation entre le public et le privé, et avec l'Union Européenne. Ainsi, depuis 2006, l'ex-Direction des Services de Navigation Aérienne, rattachée au budget annexe de l'Aviation Civile, a été érigée en service à compétence nationale, ceci du fait de la réglementation européenne. Cette entité fait désormais certifier ses comptes par l'Agent Comptable. Cette information me semble d'autant plus importante que le supranational sera amené à prendre le pas, y compris quant aux normes comptables, sur les dispositions nationales.

De la salle

Les deux organismes qui nous accueillent aujourd'hui s'appuient depuis fort longtemps, en matière de contrôle interne, sur le standard COSO. Quelles sont selon vous les chances d'acclimatation de ce référentiel dans le secteur public ?

Henri GUILLAUME

S'agissant des normes appliquées, je me suis déjà exprimé dans le corps du rapport : l'Administration française doit selon moi élaborer des normes spécifiques. Certes, celles-ci ne s'écarteront pas massivement des normes reconnues à l'échelle internationale. Toutefois, nous devons établir notre propre référentiel et l'adapter aux besoins de chaque ministère. Cette question sera entre les mains du CHAI quand il se réunira. Je ne veux donc pas anticiper sur sa réponse.

TABLE RONDE : REGARDS CROISES SECTEUR PUBLIC/SECTEUR PRIVE : ENJEUX ET ORGANISATION DE L'AUDIT ET DU CONTROLE INTERNES, RELATION AVEC LES ORGANES DE GOUVERNANCE

ANIMEE PAR **CLAUDE VIET,** *PRESIDENT DE L'IFACI*

PIERRE BOURGOIN, *DIRECTEUR DE L'AUDIT ET DU CONTROLE DES RISQUES, FRANCE TELECOM*

YANNICK GIRAULT, *DIRECTEUR DE L'AUDIT DE LA DGFIP, MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT*

XAVIER ROCHE, *DIRECTEUR DE L'AUDIT ET DES RISQUES, RFF*

Claude de MARTEL

Monsieur Claude VIET, vous êtes, depuis octobre 2009, à la fois le Directeur de l'Audit et le Directeur des Risques du Groupe La Poste. Cette fonction s'avère très intéressante dans le cadre de nos discussions.

Claude VIET

Il est vrai que La Poste avait mis en place une Direction de l'Audit, que j'ai essayé de professionnaliser. Le fait d'être Président de l'IFACI m'y conduisait d'ailleurs naturellement. Toutefois, la démarche « Risques » est intervenue par la suite. Nous avons fait en sorte que celle-ci devienne mature. Comme le soulignait précédemment Monsieur Guillaume, cette démarche se révèle être la bonne. En effet, l'audit, de par ses recommandations et ses constats incite automatiquement à améliorer la maîtrise des risques et le contrôle interne.

Je suis très honoré d'animer cette première table ronde et très fier, en tant que Président de l'IFACI, de constater une participation importante à cette journée. Une véritable révolution est en cours au sein de l'Administration. Nous souhaitons bien évidemment l'accompagner.

Cette table ronde a pour objectif d'apporter un regard croisé entre les actions menées dans les administrations et celles menées dans les entreprises privées.

Le fait que Pierre BOURGOIN nous ait rejoints pour cette table ronde est d'ailleurs tout à fait intéressant, compte de l'évolution de France Telecom vers un statut de société anonyme, à l'instar de celle de La Poste. Pierre BOURGOIN est actuellement responsable de l'audit interne et du contrôle des risques à Orange. Il est diplômé de l'Ecole Polytechnique de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications. En 2003, il a pris la direction du programme Top de France Telecom, dont l'objectif était la réduction de 15 milliards de l'endettement de cette entreprise. A la suite de cette mission réussie, il a pris ses responsabilités actuelles.

Xavier ROCHE a suivi une formation juridique, est diplômé de l'Ecole du Commissariat de l'Air et a exercé ses premières responsabilités au sein des forces aériennes. Après un parcours croisé, il est actuellement directeur de l'audit et des risques du Réseau Ferré de France.

Yannick GIRAULT a beaucoup investi, en liaison avec l'IFACI, sur les normes professionnelles et leur adaptation à l'Administration. Il est administrateur civil, diplômé de l'ENA et de

l'Ecole Nationale des Impôts. Il a exercé des responsabilités importantes au sein de la Direction Générale des Impôts. A ce jour, il est Directeur de la mission nationale d'audit, membre du comité national d'audit de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP), membre consultatif du comité ministériel d'audit du Ministère du Budget et des Comptes Publics et membre consultatif du comité des audits du Conseil Général Economique et Financier (CGEFi).

Nous avons partagé cette table ronde en trois parties :

- Chacun des membres de cette table ronde présentera son organisation et ses principaux enjeux.
- Ensuite, dans le cadre d'un débat entre nous, je leur poserai des questions déjà soulevées lors des présentations de ce matin ; elles porteront sur la problématique de la gestion et de la maîtrise des risques, le suivi des recommandations et l'analyses des plans d'action.
- Enfin, Yannick Girault nous présentera les travaux qu'il a animés avec l'IFACI en vue d'adapter les normes professionnelles à la spécificité de l'Administration.

I. Présentation de différentes organisations

a. Le cas de la DGFiP

Yannick GIRAULT

C'est un honneur pour moi de participer à cet important séminaire, relatif à la place de l'audit et du contrôle internes au sein des administrations publiques, et de pouvoir décrire avec vous un certain nombre de perspectives de développement.

Je profite de cette occasion pour présenter, en guise de préliminaire, la place qu'occupe la filière « audit » au sein de la jeune DGFiP. En effet, il faut se remémorer très brièvement la constitution de la DGFiP en avril 2008 pour comprendre notre organisation actuelle. Cette dernière repose sur les connaissances que nous avons recueillies au sein de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et de la Direction Générale des Impôts, ainsi fusionnées en une direction unique. La mission nationale d'audit, aujourd'hui constituée à la DGFiP, est directement rattachée au Directeur Général. Il en est de même de la mission nationale « maîtrise des risques », chacune de ces missions disposant d'un champ propre.

La filière « audit » à la DGFiP est composée de fonctions très spécifiques dévolues à la mission nationale d'audit que j'ai la chance de conduire. Elle regroupe une trentaine d'auditeurs nationaux, tous cadres supérieurs investis précédemment de fonctions opérationnelles dans nos services territoriaux ou en administration centrale. A ce titre, ils sont forts d'un acquis professionnel, que nous avons complété par une formation spécifique à leur fonction d'auditeur.

Cette mission nationale est dotée d'un programme national d'audit, arrêté par le comité national d'audit. Elle a également la responsabilité d'un certain nombre de travaux d'audit ministériels et interministériels, ceci dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat. Ces audits représentaient environ 20 % de notre programme national en 2010. Enfin, cette mission assure le pilotage de la filière d'audit, ce qui constitue sans doute notre originalité :

bien que nous ne soyons qu'une quarantaine au total au sein de cette mission nationale, nous disposons d'un réseau d'auditeurs locaux qui représentent « une force de frappe » de près de 600 personnes. Ces auditeurs sont, à titre permanent, au service des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques. Ils assument dans ce cadre les missions que nous leur confions ainsi que celles qui leur sont confiées par leurs directeurs locaux.

Je tiens à souligner une autre spécificité : nous disposons, entre le niveau central et le niveau local, d'un rôle extrêmement précieux, situé au sein de la DGFiP au niveau de l'interrégion. Nous pouvons donc nous appuyer sur des responsables interrégionaux d'audit. Ceux-ci n'assument pas directement la charge de programmes d'audit. En revanche, ils ont la responsabilité de la transmission de bonnes pratiques, de valeurs et d'actions de formation. En outre, pour les sujets qui le méritent, ils peuvent être invités à opérer pour notre compte la supervision d'un certain nombre de travaux d'audit « à enjeux ».

L'équipe de direction de la mission d'audit est constituée de deux cadres dirigeants et de moi-même. En outre, l'équipe d'audit a dévolu la fonction de supervision des travaux d'audit à des chefs de mission permanents qui assurent, au quotidien, le pilotage régulier des travaux confiés à nos auditeurs. Malgré la spécialisation d'origine des auditeurs, la fusion a constitué une occasion d'asseoir une mixité de compétences et de disposer progressivement d'une vision transversale des fonctions de la DGFiP.

Dans l'élaboration de programme national d'audit, nous retrouvons le lien que nous avons avec la mission nationale « maîtrise des risques ». Nous nous inspirons également d'un certain nombre de propositions « métiers » établies par les bureaux d'administration centrale. Nous pouvons ainsi constituer un programme prévisionnel soumis à la décision du comité national d'audit de la DGFiP. Les membres de celui-ci assument des responsabilités opérationnelles. Toutefois, nous bénéficions également de l'apport significatif d'un représentant de l'Inspection Générale des Finances et sa vision extérieure d'un certain nombre de préoccupations dont nous tenons compte.

b. Le cas de Réseau Ferré de France

Xavier ROCHE

i. L'organisation et les enjeux de RFF

Comme vous l'avez souligné, je suis un individu hybride. Je viens de la Fonction Publique et j'appartiens toujours à la Cour des Comptes. J'ai également travaillé dans une entreprise purement privée, chez Alstom. Désormais, je travaille dans un EPIC, structure extrêmement hybride dans l'Etat. Mon intervention s'intercale entre une présentation plus particulièrement centrée sur les questions du secteur public et une intervention relative à Orange, donc au secteur privé.

Dans le cadre d'une réflexion sur l'audit, il convient de s'interroger avant tout sur la structure sur laquelle les travaux vont mener. En effet, les intervenants précédents ont souligné que l'Etat cherche le bon dimensionnement pour auditer ses structures. En fait, cet état de recherche constitue un état permanent dans les établissements qui relèvent du secteur privé et dans les EPIC.

C'est pourquoi je me propose de présenter très brièvement Réseau Ferré de France (RFF) et d'expliquer comment la création de la structure que je dirige actuellement s'est avérée quasi obligatoire. RFF est un EPIC qui gère la totalité du réseau ferroviaire français, c'est-à-dire des infrastructures et tous les organes qui assurent la circulation sur le réseau. Le rôle de RFF est, non seulement d'exploiter, entretenir et de moderniser ce réseau, mais aussi de le développer. Nous conduisons donc de grands projets, comme par exemple Sud-Europe-Atlantique et d'autres projets qui ont pu être évoqués dans la presse. Ces grands projets constituent des objets administratifs autonomes qu'il va falloir suivre et contrôler. Par ailleurs, nous gérons et valorisons le patrimoine. Nous sommes propriétaires des lignes et de presque toutes les structures où peuvent être réparés et entreposés les trains. Nous sommes également chargés de suivre une partie des installations du service militaire des chemins de fer. Les enjeux portent sur :

- 30 000 kilomètres de lignes en exploitation ;
- 2 000 kilomètres de ligne à grande vitesse, et bientôt 4 000 à échéance 2020 ;
- 17 000 passages à niveau.

Sur le plan financier, notre organisme s'avère un peu particulier : il est l'un des rares EPIC à intervenir sur le marché. Ses fonds sont négatifs, car il porte les 28 milliards d'euros de dettes hérités de la SNCF en 1997. Le chiffre d'affaires annuel s'élève à 5,5 milliards d'euros. Le montant annuel des investissements sur de nouveaux projets est par ailleurs d'environ 3 milliards d'euros.

S'agissant des points notables orientant nos choix d'organisation, notre structure est un EPIC, donc un organisme d'Etat. Toutefois, nous suivons intégralement les règles qui s'imposent aux entreprises. Notre principale différence est que nos administrateurs sont, à une légère majorité, des administrateurs d'Etat. Notre organisme procède à un financement important de grands projets. Il finance également l'entretien des lignes. Nous sommes donc amenés à rechercher des financements. Nous disposons ainsi, à RFF, d'une salle des marchés qui réalise environ 250 milliards d'euros de transactions par an.

Par ailleurs, RFF délègue une grande partie de son activité à des entreprises privées ou à la SNCF. Nous sommes en fait un établissement public de maîtrise d'ouvrage, dont l'effectif, de 1 600 personnes est composé à 85 - 90 % de cadres. La maîtrise d'œuvre est externe (SNCF principalement) et les travaux doivent donc être suivis. Le contrôle des achats de prestations s'avère dès lors assez compliqué. Actuellement, la plupart de nos grands projets d'investissement sont menés dans le cadre d'un partenariat public/privé ou d'une concession, ce qui engendre des problématiques de contrôle supplémentaires.

Enfin, RFF intervient sur un marché régulé. L'Autorité de Régularisation des Activités Ferroviaires (ARAF) s'assure du libre accès au réseau pour l'ensemble des entreprises ferroviaires françaises et étrangères.

ii. La direction de l'audit et des risques

La direction de l'audit et des risques suit la même organisation générale que RFF : nous assurons de la maîtrise d'ouvrage d'audit. Certaines entreprises du secteur privé ont également adopté cette organisation. La direction comprend une douzaine de personnes permanentes. Il s'agit exclusivement de chefs de mission d'audit. Ils mettent en œuvre des missions d'audit qu'ils co-dirigent avec des cabinets. Les audits que nous mettons en œuvre

sont non seulement financiers mais aussi opérationnels. Par exemple, l'audit d'un projet comme Sud Europe Atlantique (LGV Tours-Bordeaux) implique d'examiner si la qualité et les délais prévus sont respectés, avant de s'assurer que les coûts (presque 8 Md€) sont justifiés.

Cette direction gère de manière imbriquée le management des risques et l'audit. En effet, le souci de régulation de l'activité s'avère polymorphe. Il me semble en outre que de telles directions se rencontrent de plus en plus fréquemment. La fonction évolue en fait vers une régulation de l'activité de l'entreprise, ceci à la fois sous l'angle de sa régularité et sous l'angle de l'analyse de sa performance. En particulier, dans une entreprise récente comme RFF, l'audit ne peut pas se limiter à un audit de conformité : l'activité cesserait rapidement par constat de carence. Dès lors, il faut également procéder à de l'accompagnement, tout en conservant les normes professionnelles d'indépendance nécessaires à l'auditeur.

Le périmètre d'intervention s'avère assez étendu. En effet, nous avons conclu avec la SNCF une convention de gestion pour les travaux. Celle-ci comprend des clauses d'audit sur les activités de la SNCF. Par ailleurs, l'ARAF nous pose de plus en plus de questions et souhaite s'appuyer sur nos travaux pour s'assurer que l'ouverture à la concurrence est correctement mise en œuvre par RFF. Nous disposons également d'un Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF) pour vérifier que la sécurité du transport des passagers est assurée correctement sur notre réseau. La DAR de RFF comprend donc également une cellule d'audit technique.

c. Le cas d'Orange

Pierre BOURGOIN

i. L'organisation du Groupe

Je commencerai par vous présenter l'objet à auditer. Le Groupe est implanté dans plus de 30 pays, pour y assurer des activités similaires à celles qu'il mène en France. Il offre des services de communication aux entreprises, au grand public et aux administrations. Dans chaque pays existe en général une organisation complète, comportant des infrastructures, ainsi des structures commerciales, de maintenance et de développement. Notre présence s'avère importante, non seulement en Europe et en Afrique, mais aussi aux Etats-Unis et en Chine.

Nous distinguons dans notre organisation trois types d'activité :

- les activités opérationnelles, réparties en quatre zones géographiques, auxquelles s'ajoutent les services aux entreprises, qui représentent une activité mondiale implantée dans environ 200 pays ;
- les fonctions supports au bénéfice du Groupe, notamment la qualité et la responsabilité sociale de l'entreprise, le secrétariat général, et la direction de la finance, à laquelle l'audit se trouve rattaché ;
- les lignes de *business* : il s'agit des lignes de produits marketing qui définissent nos offres et qui les rendent performantes.

ii. La direction de l'audit, du contrôle et de la gestion des risques

Les différentes fonctions rattachées à la direction de l'audit, du contrôle et de la gestion des risques sont les suivantes :

- l'audit interne ;
- le revenu « assurances », qui constitue une fonction importante dans le secteur des télécommunications ;
- le contrôle interne ;
- le *risk management* ;
- le *control management* ;
- le contrôle général, qui effectue des enquêtes sur les personnes ;
- une petite structure de support finance qui assure le cas échéant, les intérims de direction financière.

Il s'agit en fait d'un environnement assez riche qui dépasse les seules fonctions de contrôle interne. L'organisation de l'audit comprend trois directeurs délégués et leurs équipes d'experts. Ils interviennent sur les domaines :

- finance et achat ;
- réseaux, systèmes d'information et sécurité ;
- autres fonctions supports, telles que la RH, le marketing, la recherche & développement, et le domaine « entreprises ».

Nous disposons également de deux équipes géographiques dédiées respectivement à la France et à l'international.

Nous recrutons les auditeurs en interne, et nous procédons à un effort important de formation de ceux-ci. Nous confions d'ailleurs très largement ces formations à l'IFACI.

L'audit *corporate* comprend 80 personnes. Il existe également des équipes d'audit géographiques extérieures. Elles sont localisées dans les pays où nous disposons de sociétés cotées sur leur marché local. Ces équipes ont leur propre gouvernance et sont au nombre de cinq. Nous entretenons avec elles des relations d'échanges de savoirs.

iii. Les relations avec les organes de gouvernance

La direction de l'audit rapporte au comité des risques Groupe. Celui-ci constitue un comité managérial et regroupe huit des membres du comité exécutif. Le comité d'audit ainsi que le comité de gouvernance et de responsabilité sociale de l'entreprise, constituent des comités du Conseil d'Administration auxquels le comité exécutif rapporte. Je suis également amené à rapporter devant ces comités quand des sujets concernant l'audit ou la gestion des risques sont à l'ordre du jour. Outre la fraude, les deux principaux sujets traités dans ce cadre sont :

- le rapport annuel de l'audit interne ;
- le rapport annuel sur la gestion des risques.

Le rapport annuel de l'activité de l'audit interne

Par ce document, nous rapportons au comité des risques puis au comité d'audit, les principaux constats résultant de l'audit sur l'année passée.

Nous établissons également le lien entre l'audit et la cartographie des risques. En particulier, nous comparons les résultats de l'audit avec les risques majeurs, c'est-à-dire avec la

quinzaine de risques que nous avons identifiés comme étant les plus importants dans notre cartographie.

Nous dressons également le bilan du suivi des recommandations, ce qui permet au comité d'audit de s'assurer de l'efficacité de l'audit.

Enfin, nous présentons le programme de l'année à venir, ceci à nouveau en lien avec la cartographie des risques.

Le rapport annuel sur la gestion des risques

Il s'agit de mettre à jour la cartographie des risques, et d'expliquer les raisons pour lesquelles certains risques entrent dans celle-ci ou en sortent.

Par ailleurs, la liste des évènements graves a été introduite il y a un an : elle permet de vérifier que la cartographie avait bien identifié le risque concerné et de comprendre, selon le cas, pourquoi l'évènement est néanmoins survenu, ou pourquoi le risque avait été ignoré.

Nous procédons également à une présentation de l'écart entre notre pratique et les règles afférentes à notre activité. Par cette action, nous nous inscrivons, notamment, dans le cadre des recommandations de l'AMF et de la 8ème directive. Il s'agit d'une auto-évaluation qui peut donner lieu à des demandes de la part du comité d'audit quant aux actions de progrès à mettre en œuvre.

Le rapport sur la fraude

La fraude fait l'objet d'une attention particulière. Les trois phases sur lesquelles nous rapportons au comité d'audit sont les suivantes :

- la prévention ;
- la détection ;
- le traitement.

II. Débat

Claude VIET

Nous avons découvert, à l'occasion de ces présentations, des organisations et des rattachements différents. A cet égard, je souhaiterais préciser deux points :

- La différence que nous établissons, au niveau des normes professionnelles, entre gouvernance et direction générale : en France, les directions d'audit sont rattachées à la direction générale ; elles entretiennent bien sûr un lien particulier avec le Président du comité d'audit, qui représente une instance spécialisée du conseil d'administration ; toutefois, une réelle différenciation est opérée, ce qui n'est pas le cas dans le modèle anglo-saxon où, fréquemment, les directions d'audit rapportent directement au Président du comité d'audit.
- La modification du rôle des comités d'audit décrite dans la 8ème directive ; ceux-ci assuraient essentiellement un rôle de comité des comptes ; désormais, ils

s'intéressent au pilotage global de l'entreprise et sa capacité à bien maîtriser ses risques.

S'agissant du rattachement, il est vrai que RFF a adopté un modèle qui diffère largement de celui que je viens de décrire, que suivent les entreprises.

Xavier ROCHE

Cette situation résulte vraisemblablement du caractère assez récent de RFF. Nous avons « découvert en marchant » et je rends grâce à mes prédécesseurs. Ceux-ci se sont en effet montrés astucieux en organisant le rattachement du directeur de l'audit de cette manière. C'est assez original et assez efficace. Ainsi, je rapporte au Président, qui est Directeur Général, chez RFF pour toute la partie qui, fort logiquement, relève du management d'entreprise, notamment la gestion du risque. En revanche, j'entretiens un rapport direct avec le Président du comité d'audit pour tout ce qui concerne les normes professionnelles et l'exercice des fonctions d'audit. C'est le comité d'audit qui arrête le programme que je lui propose, après avis de la direction générale. Cette organisation s'avère très importante en termes d'indépendance. Elle me permet d'être extrêmement libre dans les actions que je peux mener au profit de la direction générale.

Claude VIET

Je rappelle qu'il s'agit d'un modèle très particulier. Dans le modèle français, l'audit est usuellement rattaché à la Direction. L'indépendance se fait par le positionnement de ce rattachement. Personnellement, je suis rattaché au Président de La Poste, ce qui m'offre à la fois indépendance et capacité de faire évoluer les pratiques. Pour sa part, le Président du comité d'audit vient en soutien. Il peut notamment contribuer au renforcement de l'indépendance du directeur d'audit. J'aimerais connaître l'avis de Yannick Girault sur cette problématique du rattachement au sein des administrations.

Yannick GIRAULT

S'agissant de cette préoccupation, nous devons distinguer ce que nous connaissons aujourd'hui de ce que nous sommes susceptibles de voir se mettre en place, notamment à l'initiative du comité d'harmonisation de l'audit interne qui sera prochainement créé.

Actuellement, là où il existe des missions d'audit, au sein des ministères, elles sont le plus souvent rattachées au plus haut niveau. S'il s'agit d'une organisation à caractère ministériel, elle est généralement positionnée à côté du Secrétaire Général. S'il s'agit d'une mission directionnelle, elle est rattachée directement au numéro un, et donc, dans notre cas particulier, au Directeur Général de la DGFiP.

Claude VIET

Par ailleurs, une question a été soulevée depuis le début de notre rencontre. Un dispositif d'audit interne a été mis en place qui a focalisé toute l'attention. En revanche, dans les administrations, le contrôle interne et le management des risques n'est actuellement pas parvenu à maturité.

S'agissant des normes internationales, nous avons tendance aujourd'hui à présenter la situation de manière synthétique selon trois lignes de défense :

- le contrôle hiérarchique ou l'autocontrôle, c'est-à-dire le contrôle du manager, de celui qui est directement responsable du fonctionnement de son entité ;
- une organisation autour du contrôle interne et du management des risques, le contrôle interne constituant un contrôle permanent ;
- l'audit interne, dont la vocation est de s'assurer que les deux premières lignes de défense fonctionnent.

Le comité d'audit examine ce qui concerne les deux dernières lignes de défense, alors que la direction générale s'assure du bon fonctionnement des trois.

Le fait d'avoir mis la priorité sur l'audit interne peut s'avérer porteur. En effet, l'audit interne est amené à rendre compte du fonctionnement des deux autres composantes. Il sera donc plus facile de les mettre en place même si, à ce jour, l'attention s'est focalisée sur l'audit interne.

Je souhaiterais maintenant que Pierre Bourgoin nous apporte quelques explications sur les modalités de fonctionnement du dispositif de maîtrise des risques. Celui-ci devient en effet fondamental aujourd'hui et tend à s'amplifier dans l'ensemble des entreprises privées.

Pierre BOURGOIN

Le contrôle interne, à France Télécom, a été créé à l'occasion de la loi Sarbanes-Oxley. Le contrôle interne a alors succédé à l'audit interne, ceci par besoin de se conformer à la loi américaine, puisque nous sommes cotés sur le marché américain. Le contrôle interne nous a permis ensuite de nous conformer également aux exigences de l'AMF, et de s'assurer que la production de nos comptes était sincère et pertinente. Le déploiement du contrôle interne s'est opéré dans tous les pays.

Depuis 2011, nous avons décidé d'étendre la légitimité du contrôle interne, essentiellement orienté vers la certification des comptes, au contrôle interne opérationnel. Le premier objet de cette extension a été l'application des politiques émises par les différentes fonctions de l'organisation. Dans le cadre de notre programme 2012, nous préparons un plan spécifique de contrôle interne qui portera sur la vérification de l'application des politiques du Groupe dans les territoires.

Claude VIET

En général, les plans d'audit émanent de la cartographie des risques. Quelle est, de ce point de vue, la situation à RFF ?

Xavier ROCHE

Il existe une articulation entre la cartographie des risques et le programme d'audit. La cartographie des risques constitue avant tout un outil du manager : elle ne doit surtout pas rester à la main des spécialistes des risques. Le premier porteur du risque, dans toute structure, est en effet le manager. Partant de ce constat, il est possible d'aller très loin : je connais de grosses entreprises du bâtiment qui pratiquent le management par le risque.

S'agissant du contrôle interne, je considère, compte tenu de mon expérience, que la fonction publique ne doit avoir aucun complexe. En effet, la principale différence entre la fonction publique, de manière générale, et les entreprises, réside dans le fait que la première a

toujours vécu dans un système extrêmement normé. Par exemple, quand nous avons mis en place le dispositif d'audit du Ministère de la Défense, nous avons constaté que l'activité existait déjà. La véritable question portait en fait sur les modalités de *reporting* à adopter quant à ces contrôles déjà compris dans les instructions ministérielles et dans les circulaires. En revanche, quand le secteur privé se lance dans une activité, il n'a pas toujours le temps de concevoir des processus normés. Dès lors, le contrôle interne s'avère beaucoup plus fragile. Dans l'Administration, le choix qui a consisté à mettre la priorité sur l'audit interne, et d'intégrer ensuite le contrôle interne, est selon moi excellent.

Chez RFF, nous avons procédé de même. Notre direction générale considère volontiers RFF comme une *start-up*, ce qui était sans doute le cas en 1997. Le contrôle interne s'avère en retard par rapport au développement de l'entreprise : en effet, quand nous lançons un PPP, nous ne disposons pas de processus de PPP. Les verrous de contrôle interne restent donc à inventer. Pourtant, nous devons mener des missions d'audit interne, ceci avec un certain nombre de normes que nous devons, d'une part, respecter et, d'autre part, imaginer et inventer. L'audit interne doit donc se lancer, surtout dans le secteur public, où en réalité le contrôle interne existe déjà.

Claude VIET

Il faut toutefois formaliser ce contrôle interne et le mettre en cohérence avec la démarche globale. Je souhaiterais, Monsieur Girault, que vous réagissiez sur ce point. Au préalable, je poserai toutefois une autre question. L'audit interne et l'inspection générale telle qu'elle existait par le passé, diffèrent par un point essentiel : il est surtout demandé à l'audit interne d'émettre des recommandations et, après validation de celles-ci, de suivre leur application au travers des plans d'action. Dès lors, comment voyez-vous les liens avec la maîtrise des risques ? Par ailleurs, comment envisagez-vous, au sein de l'Administration, l'application des recommandations ?

Yannick GIRAULT

Comme chacun le pressent sans doute, nous sommes nés dans le risque et nous y resterons. Ainsi, l'ensemble des missions régaliennes qui nous sont confiées, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses, génère quotidiennement du risque. il nous faut donc disposer d'une conscience très fine de la nature de ces risques pour pouvoir avancer de la manière la plus utile dans la conduite de nos travaux d'audit.

Grâce à la fusion, nous avons étendu la manière dont nous avions initialement conçu cette appréciation du risque. Dès lors, nous menons actuellement un important travail de cartographie des risques, de documentation de ces risques, d'élaboration de guides de procédures du contrôle interne et de définition d'un référentiel du contrôle interne, ceci pour l'ensemble des processus.

Par ailleurs, dans le référentiel d'audit de la DGFiP, publié en février 2010, il est indiqué, dans la charte d'audit, que la mission nationale « maîtrise des risques » peut suivre les recommandations, et donc les plans d'action, ce qui ne va pas sans générer un certain nombre de préoccupations. En fait, l'activité d'audit relève moins de la rédaction d'un rapport que du suivi des plans d'action. Il nous reste en doute à établir des priorités dans le suivi de ces plans d'action, du moins quand il s'agit de processus autres que les processus de nature comptable, ces derniers faisant déjà l'objet d'un suivi très particulier et très strict.

De la salle

Existe-t-il une instance, au sein de vos différentes structures, qui s'approprie les recommandations de l'audit interne, et qui décide de les valider, ou non, en vue de les transformer en plan d'action ?

Pierre BOURGOIN

Le travail sur les recommandations consiste essentiellement à identifier, en accord avec l'entité auditée, les recommandations qu'elle accepte de mettre en œuvre suite au constat effectué, et à les rédiger. En l'absence d'accord, le management est sollicité. La discussion sur le constat précède en fait celle sur la recommandation. En général, c'est là que résident les points durs. Nous ne nous limitons pas à l'émission de recommandations : chacune de celle-ci est ensuite associée à un plan d'action, à un calendrier et à des acteurs.

La phase suivante est le déploiement du plan d'action, le travail des acteurs et le respect du calendrier : les auditeurs assurent le suivi de cette phase, qui peut se dérouler sur un an, voire un an et demi. En général, nous essayons de mettre en œuvre des actions de réduction du risque à une échéance plus courte que le calendrier complet du suivi de la recommandation.

III. Les travaux d'adaptation des normes professionnelles internationales à la spécificité de l'Administration

Yannick GIRAULT

Je reprendrai la formule de Fernand Braudel, déjà citée précédemment : « *Le présent n'a pas d'avenir s'il n'est éclairé par le passé.* »

Depuis 2002, qu'avons-nous essayé de construire au sein de l'IFACI ?

D'abord, avec le groupe professionnel « Secteur public » qui s'apparentait davantage à un club qu'à un groupe de recherche, nous avons échangé et débattu sur les pratiques d'audit au sein des quelques administrations qui, à l'époque, pratiquaient l'audit, et avons participé à l'organisation de plusieurs colloques.

Après ces rencontres qui démontraient l'intérêt d'un dialogue organisé entre différentes conceptions, il a semblé intéressant d'aller au-delà et de disposer d'une approche plus normative. Le groupe professionnel « Administrations de l'Etat » s'est alors constitué et a commencé à se densifier. A compter de 2007, d'importants travaux de réflexion se sont engagés notamment sur une question centrale : les normes de l'IIA, c'est-à-dire les principes fondamentaux des normes professionnelles de l'audit, sont-elles ou non applicables aux administrations publiques ?

Ces échanges ont abouti à la publication, début 2010, d'un premier ouvrage « La transposition des normes d'audit au sein des administrations publiques », socle à partir duquel nous avons pu continuer nos analyses et apporter un certain nombre de précisions, seules quelques rares situations présentaient une difficulté d'application des normes professionnelles au secteur État.

Ce travail collectif, réunissant près d'une dizaine de Corps, Services ou Missions impliqués dans l'audit interne, a servi de base à l'organisation du présent colloque, avec la publication à l'été 2011 d'un nouvel ouvrage porté par l'IFACI, « Transposition des normes professionnelles de l'audit interne et bonnes pratiques ».

A côté du rappel d'un certain nombre de définitions de base, nous avons recueilli, sur une série de normes et leurs modalités pratiques d'application (MPA), des appréciations et des commentaires sur la manière dont les travaux pouvaient concrètement se développer au sein des administrations publiques. Nous avons centré notre analyse sur sept séries de normes :

- indépendance et objectivité ;
- compétences et normes professionnelles ;
- programmes d'assurance et qualité des travaux ;
- gestion de l'audit interne et nature du travail d'audit ;
- planification et avancement de la mission ;
- communication des résultats ;
- surveillance des actions de progrès.

Ce travail constitue un précieux support pour continuer à inscrire la démarche de l'audit interne au cœur de l'action publique et de la modernisation de nos organisations, et il est acquis que les récentes évolutions souhaitées par les décideurs publics dans le domaine de l'audit et du contrôle internes pourront s'appuyer sur la qualité et la pertinence des analyses présentées.

MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIFS DE MAITRISE DES RISQUES : TEMOIGNAGES ET PERSPECTIVES

ANIMEE PAR **JEAN MAREMBERT**, *SECRETAIRE GENERAL DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE ET DU MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE*

AVEC **GENERAL BERNARD MOTTIER**, *CHEF DE L'INSPECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE*

THIERRY LEMERLE, *DIRECTEUR GENERAL ADJOINT, QUALITE ET MAITRISE, POLE EMPLOI*

Claude MARTEL

Nous abordons à présent la deuxième séquence de cette matinée, consacrée à la mise en œuvre de dispositifs de maîtrise des risques, par la présentation de témoignages et perspectives. J'ai indiqué en introduction que la maîtrise des risques se situait au cœur de l'amélioration de la performance de l'Etat et de toute organisation.

Thierry LEMERLE est le Directeur Général adjoint de Pôle Emploi, qui résulte de la fusion des ASSEDIC et de l'ANPE. Il a la double responsabilité, d'une part de contribuer à la politique générale de Pôle Emploi auprès du Directeur Général, et d'autre part d'être le pilote de plusieurs fonctions liées au contrôle, en qualité de Directeur Général adjoint supervisant les directions de l'Inspection générale, de la qualité, de la maîtrise des risques, du contrôle interne, de la prévision et de la lutte contre la fraude, ainsi que du développement durable.

Le Général Bernard MOTTIER est le Chef de l'inspection générale de la Gendarmerie Nationale depuis février 2010. Il a été en 1997 adjoint au chef du cabinet militaire du Premier Ministre. Il a commandé la gendarmerie en Rhône-Alpes, avant de rejoindre la direction générale de la Gendarmerie Nationale, où il a dirigé le personnel militaire. Il est inspecteur de la Gendarmerie Nationale depuis 2009, Directeur de l'inspection générale depuis 2010.

Jean MARIMBERT est Conseiller d'Etat. Il a dirigé l'ANPE en 1990-1991, l'Agence Française du Sang de 1993 à 1995, l'Agence Française de sécurité sanitaire des produits de santé de 2004 à 2011, secteurs qui présentent tous un certain degré de risque. Il a été de 2001 à 2003 Directeur Général des services de l'Autorité de régulation de télécommunications, et de 1995 à 2001, Directeur des relations du travail. Depuis le mois de mai 2011, il est Secrétaire général du Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et de la Vie Associative, ainsi que du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

Chaque intervenant présentera dans un premier temps un état des lieux de son action en matière de maîtrise des risques, puis nous développerons le dialogue avec la salle. Nous ouvrirons nos débats par l'administration centrale en commençant avec Jean MARIMBERT, avant d'écouter le Général MOTTIER puis Thierry LEMERLE.

Jean MARIMBERT

Au chapitre des risques non budgétaires, les processus opérationnels des deux ministères sont volumineux, complexes et sensibles, à très forte sensibilité sociétale ou politique, comme par exemple la bonne organisation des rentrées scolaires, les processus de

préparation et gestion des examens aux concours, ou la gestion mensuelle des rémunérations de plus d'un million d'agents.

Le ministère a amorcé en 2010 sa démarche de structuration du contrôle interne en commençant par l'aspect le plus prioritaire, à savoir le contrôle budgétaire et comptable. Nous avons été orientés dans cette démarche par les observations de corps de contrôle extérieurs, notamment par la Cour des comptes, qui a épinglé les deux ministères en notant la quasi-absence de dispositifs structurés de contrôle interne.

Je me suis appuyé à partir de l'été 2011 sur les textes, notamment le décret du 28 juin, pour engager une démarche de contrôle interne au-delà du contrôle budgétaire et comptable, et effectuer des recommandations en matière d'audit, même si le décret et la circulaire distinguent l'audit du contrôle interne, qui sont deux facettes d'une même démarche de maîtrise des risques.

Ces propositions ont été validées rapidement par les directeurs de cabinet des deux ministres. Nous nous sommes attelés au passage à la première phase qui a consisté à mettre en place un comité de contrôle interne, présidé par le secrétaire général, composé des directions de programme et autres directions d'administration centrale principalement concernées et de deux représentants des académies.

Notre approche se veut pragmatique et progressive. Nous cherchons d'abord à structurer l'organisation par la désignation de référents dans les services, avec le concours d'une équipe projet constituée auprès du secrétaire général, et à définir des modalités d'animation et de formation. Nous identifions en vue du programme pour 2012 un petit nombre d'objectifs correspondant à un nombre limité de processus clés considérés comme pertinents et critiques en termes d'enjeux de risques. Ce travail résulte d'une interaction entre le secrétariat général et chaque grande direction de programme central, un aller-retour avec les académies, un éclairage en provenance des inspections générales à partir de la vision des risques qu'elles peuvent tirer de leur activité, ainsi qu'une concertation avec les organismes de regroupement des universités, et dans la mesure du possible les organismes de recherche. Ce processus durant les trois/quatre mois à venir permettra d'identifier les processus clés sur lesquels nous tâcherons de tester le dispositif en 2012.

Le contexte suppose de doser l'investissement dans le nouveau chantier du contrôle interne afin qu'il soit réaliste et soutenable. Par ailleurs, nous ne souhaitons pas obscurcir la notion de contrôle interne budgétaire et comptable. Il va s'inscrire dans la démarche globale, avec ses enjeux propres, et en s'élargissant lui-même au-delà de la maîtrise des risques comptables.

En ce qui concerne l'audit, je reste relativement flou à ce stade étant donné que je suis en interaction avec des responsables des inspections générales, qui joueront un rôle important. Nous discutons de l'inscription du dispositif d'audit dans les deux ministères : comment et où localiser l'audit ? Comment constituer un comité d'audit qui respecte les fondamentaux de la démarche fixée, suffisamment indépendant et pluraliste ? Mais cette réflexion commune devrait déboucher très prochainement sur des propositions et des initiatives tangibles.

Général Bernard MOTTIER

Nous intervenons dans quatre domaines d'activité. Le premier est l'activité judiciaire. Il consiste à enquêter à la demande du Parquet ou de l'instruction sur d'éventuelles infractions commises par des militaires de la gendarmerie. Nous menons 200 enquêtes par an. Le second volet porte sur le respect de la déontologie par les gendarmes. De ce point de vue, je suis en relation avec le défenseur des droits, mais je tiens personnellement à répondre aux doléances de particuliers qui s'adressent directement à moi pour dénoncer tel ou tel comportement de gendarmes. Le troisième volet concerne l'audit mené seul à la demande du directeur général ou en partenariat avec le chef de l'IGPN, ou en apportant notre concours à l'inspection générale de l'administration. Enfin, le dernier volet porte sur le contrôle et l'audit interne.

La gendarmerie s'est engagée dès 2009 à se mettre en ordre de bataille pour répondre aux normes de l'Union Européenne, de l'IFACI puis du décret du 28 juin 2011.

Nous avons identifié quatre défis à relever. Le premier concerne l'appropriation d'une nouvelle sémantique par l'encadrement de la gendarmerie. Le second défi porte sur la mise en place harmonieuse d'un dispositif interne à la gendarmerie avec l'architecture mise en place au niveau ministériel, avec la création d'un comité ministériel d'audit interne et une mission ministérielle d'audit interne. Le troisième défi concerne la mise en place d'une architecture distinguant clairement ce qui relève du contrôle interne et de l'audit interne. Enfin, le quatrième défi spécifique à la gendarmerie concerne la capillarité de ses unités réparties sur l'ensemble du territoire. La contrainte associée à cette situation est la nécessité de cibler les audits que nous allons mettre en place.

Le nouveau dispositif en cours de mise en place est ancré sur trois piliers. Le premier est un contrôle interne qui relève de la hiérarchie. La différence fondamentale est que le contrôle interne a été documenté après avoir mené, au niveau de l'inspection générale, une analyse approfondie des processus des domaines sur lesquels nous appliquons notre audit, c'est-à-dire l'administration, les affaires immobilières, l'armement, la pyrotechnie, etc.

Le second pilier concerne l'établissement d'une cartographie des risques sur la base des résultats obtenus, et par recoupement de ces résultats avec nos bases centrales. Cette cartographie des risques, présentée par domaine, est suivie dans le temps. Nous terminons la deuxième campagne de cette évaluation des risques au niveau régional. Nous voyons apparaître une évolution en fonction des régions.

Le troisième pilier de ce dispositif de contrôle interne consiste en s'appuyant sur la cartographie des risques, à déclencher des audits ciblés dans des régions ou domaines particuliers où nous avons identifié une zone de faiblesse, dans un domaine ou sous-domaine particulier qui pourrait être atteint.

Ce dispositif est conduit selon un protocole précis et cadencé. Il amène à un suivi des recommandations que nous formulons. Ce dispositif élaboré en 2009 est en cours de mise en place depuis 2010. Il sera totalement opérationnel en 2012.

Thierry LEMERLE

Pôle Emploi est un établissement public dont la comptabilité relève du droit privé. Les comptes sont certifiés par des commissaires aux comptes et par les organes de contrôle de

l'Etat. Cette caractéristique nous impose d'avoir un système de maîtrise des risques et un dispositif de contrôle interne efficients.

L'enjeu d'efficacité de ce dispositif de maîtrise des risques et contrôle interne est important car il doit être déployé auprès des 50 000 collaborateurs répartis dans 1 000 agences, 26 directions régionales, un centre de traitement national pour les opérations de traitement de masse relatives aux intermittents du spectacle, un puissant centre informatique à Montpellier, avec un back-up à Orléans et un troisième plan de sauvegarde repris par un partenaire informatique.

Par ailleurs, il existe une direction de l'audit à Pôle Emploi conforme aux normes professionnelles. La philosophie de notre système de contrôle interne est relativement simple. Nous avons décrit l'ensemble de l'activité de Pôle Emploi à travers des processus ISO. Et, ces mêmes processus évoluent au regard des attentes des usagers. A ce titre, nous effectuons des baromètres clients tous les six mois pour évaluer les insatisfactions et recenser les attentes des entreprises et des demandeurs d'emploi.

Les composantes de notre système de maîtrise des risques et de contrôle interne reposent sur un certain nombre d'incontournables. Relevant de la comptabilité privée, tout en ayant des financements publics, notre gouvernance est proche de celle du privé, avec un conseil d'administration, un comité d'audit, un contrôle général économique et financier, des commissaires aux comptes et une direction de l'audit interne rattachée au Directeur Général. Cette direction est chargée de contrôler l'efficience du contrôle interne.

Nous effectuons avec les directions métiers un travail de mise à jour des activités et des processus. Nous nous interrogeons systématiquement sur les contrôles a priori ou a posteriori décrits dans nos processus. Nous avons un regard particulier sur la prévention des fraudes et les contrôles automatiques. Ainsi, nous effectuons en liaison avec la direction des systèmes d'information, le recensement exhaustif des contrôles informatiques afin d'optimiser l'efficience des contrôles.

Les éléments de sécurité majeurs du système d'information sont la gestion des habilitations du système d'information. Un opérateur public comme le nôtre qui emploie 50 000 collaborateurs, réalise près de 6 500 changements d'habilitations informatiques par mois. Deux fois par an, sous la surveillance du commissaire aux comptes, nous procédons à une revue de ces habilitations, par le biais de contrôles aléatoires. Par ailleurs, nous reprenons au titre des contrôles de 2e niveau chaque année 500 000 dossiers, ce qui génère un seuil maximal de dis-qualité de 80 millions d'euros sur les 35 milliards d'euros décaissés. Notre ambition est que le dispositif de contrôle interne soit un levier pour diminuer le montant de cette dis-qualité.

Le pilotage de ce système de contrôle et des risques est basé sur un système d'information qui livre en temps réel le taux de qualité des dossiers, l'incidence financière au niveau d'une agence, d'un département, d'une région et au niveau national. De cette manière, le directeur général peut connaître en temps réel les défaillances du système. La direction de l'audit supervise ce système en évaluant les points d'amélioration à apporter.

Entre l'audit interne et l'inspection, il y a une réelle complémentarité. L'audit interne déroule ses missions selon les normes professionnelles internationales préconisées par

l'IFACI. L'inspection générale quant à elle procède à des états des lieux à l'occasion des changements de dirigeants, même des investigations ou évaluations de processus ou d'activités et enfin traite des affaires sensibles.

Echanges avec la salle

Claude MARTEL

Nous accueillons à cette table trois responsables de risques opérationnels colossaux, de l'Education Nationale, de la Gendarmerie et de Pôle Emploi. Ces risques sont évoqués au niveau des autorités politiques, du public et des médias. La charge dont les trois participants à cette table ronde ont à répondre, nous la mesurons quotidiennement en ouvrant nos télévisions et nos journaux. J'invite donc les participants à notre colloque à poser quatre questions qui permettent d'exploiter la chance d'accueillir ces personnes pour débattre des risques opérationnels, plutôt que financiers, auxquels ils sont exposés.

Gaël SANDRIN, Ecole des Mines de Paris

J'ai eu la chance de travailler pendant un an et demi au Ministère de l'Education Nationale. La cartographie de l'organisation est un fondement essentiel du contrôle interne et de la maîtrise des risques. Le Ministère de l'Education Nationale s'engage-t-il progressivement dans une cartographie de ses processus, au-delà de la segmentation hiérarchique classique ?

Jean MARIMBERT

Bien entendu, nous nous orientons vers l'établissement d'une cartographie des processus. Cependant, nous partons d'une tradition qui n'est pas cartographique. Les services n'ont pas l'habitude d'identifier et de baliser de façon systématique leurs processus. En revanche, on reconnaît souvent au Ministère de l'Education Nationale, à l'extérieur, une tradition de challenge opérationnel. D'un point de vue logistique, la rentrée des classes et l'organisation du bac, par exemple, sont extrêmement complexes. Le Ministère déploie de longue date dans de telles circonstances un savoir-faire opérationnel, mais pas nécessairement selon les modalités procédurées « d'assurance qualité ».

Pour ma part, j'ai été confronté à l'exigence d'identification et d'étude des processus par la voie d'approches tournées vers la qualité. Nous étendrons progressivement cette culture en tentant d'identifier d'abord en relation avec les acteurs, un petit nombre de processus-clés, c'est-à-dire assez critiques par la masse des enjeux de risque associés, de préférence avec une dimension de transversalité. Je pense que la maîtrise des risques passe beaucoup par le développement du décloisonnement et de la transversalité.

Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons pas mettre en place une approche de contrôle interne en éludant le travail cartographique. Il a été beaucoup question de maîtrise des risques et de contrôle interne. Nous avons baptisé notre instance Comité de contrôle interne à ce stade, en amont de la traduction de notre démarche dans les textes d'organisation des deux Ministères. Je me demande si c'est la meilleure appellation du point de vue de l'usage car la notion de contrôle est associée aux notions d'inspection et de contrôle externe de conformité dans notre secteur comme dans bien d'autres en France. Il convient de travailler

ici comme ailleurs sur la sémantique, pour favoriser la compréhension des finalités et des enjeux.

De la salle

Vous représentez trois entités très exposées. Comment traitez-vous le risque d'image ?

Thierry LEMERLE

La cartographie des risques n'empêche pas d'être pris dans la tourmente et de rechercher en permanence les bons dispositifs de régulation. Les plans de sécurisation des risques et les dossiers de gestion de crise sont néanmoins utiles, mais ne règlent pas tout. A titre de premier exemple, nous avons vécu une prise d'otage il y a trois semaines dans une agence de Pôle Emploi. Notre dispositif de gestion de crise recense une cinquantaine de situations à risque. Nous avions bien élaboré un scénario d'occupation des locaux, mais pas de prise d'otage. Après cet événement très fâcheux, nous avons dû revoir une partie de notre dispositif de crise et surtout mieux intégrer les problématiques de communication et d'image. A titre de deuxième exemple, la fusion a été source de risque en termes d'image : dans le même temps, il fallait installer un nouvel opérateur, faire face à une progression considérable de notre charge de travail, et satisfaire les attentes de nos concitoyens en matière d'emploi. Et là, vous voyez bien qu'il est compliqué d'avoir une réponse appropriée en la circonstance.

Général Bernard MOTTIER

Nous tentons d'éviter le management par la catastrophe, c'est-à-dire que nous n'attendons pas la catastrophe pour tenter de prévoir et réparer les dégâts éventuels. L'information interne remonte sur les actions menées par les gendarmes. En outre, nous n'accordons aucune tolérance en matière de déontologie.

Jean MARIMBERT

Il n'existe pas de stratégie intégrée de gestion de l'image dans la vaste sphère dans laquelle j'évolue. L'image des Ministères de l'Education Nationale et de l'Enseignement Supérieur se forme à trois niveaux. La première concerne l'efficacité et les résultats au long cours. L'évolution de l'image de ce service public dépend de la perception que l'opinion publique a en matière d'échec scolaire, d'égalité des chances et d'insertion.

Le second niveau porte sur les rendez-vous opérationnels récurrents annuels. L'image est remise sur la table à chaque rentrée scolaire et universitaire. L'approche de maîtrise des risques peut nous aider à minimiser les risques, en travaillant sur ces processus clés.

Le troisième niveau concerne la litanie incessante des débats publics, controverses et polémiques liés à l'éducation : le genre dans les manuels scolaires, l'enseignement de la Shoah, etc. Ce niveau de risque est peu maîtrisable, mais le renforcement de l'image sur les deux premiers fronts (efficacité au long cours par rapport aux missions, et efficacité opérationnelle dans les grands rendez-vous) permet d'encaisser les inévitables chocs liés aux polémiques du troisième type.

Philippe DANE, Inspection des Finances, CIAP

Je voudrais revenir sur la Composante de la maîtrise des risques et du contrôle interne évoquée par Thierry LEMERLE. Cette organisation me fait penser à des freins à tambour. Quelle est la différence entre le management des risques et l'audit interne ?

Thierry LEMERLE

Le management des risques est l'outil approprié au bénéfice la ligne managériale. Une direction métier qui met en place un nouveau processus s'interroge sur l'ensemble de ces nouveaux risques. La direction métier en question veille à ce que ces risques soient couverts par un système de contrôle interne (Ressources humaines, séparation de fonctions, système d'information, etc.) permettant ainsi d'être plus efficient. La direction que j'anime consolide les risques et présente le *reporting* au Directeur Général pour voir comment les risques évoluent.

L'audit interne lui, utilise la cartographie des risques pour établir son plan annuel d'audit. A l'occasion des missions d'audit, l'audit interne étudie l'ensemble des composantes du contrôle interne et établi un diagnostic en se demandant si les risques sont suffisamment maîtrisés. Si ce n'est pas le cas, il formule des recommandations qui renforcent ou simplifient le dispositif de contrôle interne, ou déportent le risque ailleurs.

En conclusion, le management des risques est la propriété de la ligne managériale. L'audit interne sécurise le Directeur Général, le Conseil d'Administration, etc., sur la qualité des dispositifs de contrôle interne. Il rend compte également aux commissaires aux comptes pour établir leur opinion sur l'appréciation des contrôles internes.

De la salle

La performance est l'un des trois objectifs poursuivis par le contrôle interne. Qu'en est-il de la mesure de la performance du service public, compte-tenu des difficultés conceptuelles et culturelles propres à notre milieu ?

Jean MARIMBERT

Je souhaite que l'approche de contrôle interne nous aide à améliorer cette question de la mesure de la performance. On ne part pas de rien dans le domaine de l'éducation. Un certain nombre d'indicateurs existent, certains français, d'autres internationalement validés. Le problème consiste moins à produire des indicateurs supplémentaires, même si cela peut s'avérer nécessaire sur certains points, qu'à trouver de façon plus sélective des indicateurs de performance qui aient du sens par rapport à la logique de maîtrise des risques. Je dispose de nombreux indicateurs. Cela ne signifie pas que je me trouve dans une situation de tableau de bord de maîtrise des risques rapprochant objectifs de performance des niveaux de risque. Il faut travailler à mon avis sur ce champ.

Général Bernard MOTTIER

Ce sujet ne relève pas de ma compétence car il existe une mission du pilotage de la performance auprès du Directeur Général. Je parlerai de la performance des secteurs de soutien de la Gendarmerie. Il s'agit d'évaluer la performance des fonctions soutiens face aux besoins des unités opérationnelles sur le terrain, en vue par exemple de fournir un parc

automobile en état et disponible. Ce critère est mesuré dans la cartographie des risques mise en place par nos soins.

Thierry LEMERLE

Notre cartographie comprend 15 processus et près de 100 fiches d'activité. L'analyse porte sur la performance, le regard client et la qualité technique. Le regard client est évalué par des enquêtes régulières menées par un partenaire. La performance est évaluée en fonction d'indicateurs de délai ou de qualité dans le traitement des demandes d'allocations, etc. La maîtrise du contrôle interne est évaluée par un système de contrôle minima à exercer. Le *reporting* de l'ensemble de ces dispositifs consiste à dresser chaque mois l'état de santé de l'ensemble des processus confiés aux directions régionales.

Claude MARTEL

Nous remercions les intervenants pour les réponses très éclairantes qu'ils viennent de nous apporter.

L'ARTICULATION AUDIT INTERNE/AUDIT EXTERNE ET CONTROLE DE L'ACTION PUBLIQUE

INTRODUCTION PAR **DOMINIQUE JAMOIS**, *DIRECTEUR ASSOCIE ERNST & YOUNG, RISQUES, AUDIT ET CONTROLE INTERNES POUR LE SECTEUR PUBLIC*

ANIMEE PAR **ARNAULD BERTRAND**, *ASSOCIE ERNST & YOUNG, EN CHARGE DES ACTIVITES DE CONSEIL POUR LE SECTEUR PUBLIC*

AVEC **FABIENNE KELLER**, *SENATRICE, VICE-PRESIDENTE DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT*

PATRICK LEFAS, *CONSEILLER MAITRE, COUR DES COMPTES*

VALERIE PENEAU, *MEMBRE DE LA COMMISSION INTERMINISTERIELLE DE COORDINATION DES CONTROLES (CICC) AU TITRE DE L'IGA*

ISABELLE ROUX-TRESCASES, *CHEF DE LA MISSION DES AUDITS DU CONTROLE GENERAL ECONOMIQUE ET FINANCIER CGEFI, MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

INTRODUCTION DE LA TABLE RONDE

Dominique JAMOIS, *Directeur associé Ernst & Young, Risques, audit et contrôle internes pour le secteur public*

Nous avons essayé de faire un point, suite à la parution du décret du 28 juin 2011 et à la circulaire de Monsieur le Premier Ministre. Certes, nous n'avons pas la prétention de réitérer le travail réalisé par Monsieur GUILLAUME et ses équipes. En revanche, nous souhaitons procéder à un bref état des lieux de la situation en matière d'audit interne et de contrôle interne dans les ministères. Cette petite étude s'articulera ainsi :

- un bref rappel des textes, sachant que ceux-ci figurent en annexe du document qui vous a été distribué ;
- quelques constats articulés autour des problématiques du contrôle interne et de l'audit interne ministériel ;
- quelques questions qui reviennent assez fréquemment, et qui seront traitées à l'occasion des tables rondes.

Vous connaissez tous le contexte. Nous avons mené un certain nombre d'entretiens autour de trois thèmes :

- la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne ;
- la mise en œuvre de l'audit interne ;
- la mise en place des comités d'audit.

A partir de 11 entretiens, nous avons réussi à couvrir 13 ministères. Bien sûr, je remercie toutes les personnes qui nous ont reçus et nous ont permis d'alimenter cette réflexion.

I. Les textes

Je suis reparti des termes du décret :

- sur le contrôle interne : « …*l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux sous la coordination du Secrétaire Général, et qui visent à maîtriser les risques liés aux objectifs du Ministère.* » ;
- sur l'audit interne : « …*une activité exercée de manière indépendante et objective, qui donne une assurance sur le degré de maîtrise des opérations et des conseils pour l'améliorer. Il s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces.* »

Les définitions sont donc parfaitement claires. Nous nous sommes aperçus que les éléments repris dans le décret s'avèrent conformes aux normes internationales.

Une question a été posée ce matin sur la mise en place ou l'application du COSO : je confirme que nous sommes tout à fait en ligne avec celui-ci. Il reprend en effet, comme objectifs du contrôle interne :

- la conformité aux lois et aux règlements ;
- l'application des instructions et des orientations fixées par la direction générale d'une entité ;
- le bon fonctionnement des processus internes de l'organisation ;
- la fiabilité des informations financières.

Les termes du décret reprennent bien les quatre objectifs du COSO.

S'agissant de l'audit interne, nous retrouvons également un très grand parallélisme avec la définition de l'IIA, reprise et traduite par l'IFACI. Certains éléments nous sont apparus extrêmement importants au travers de ces textes courts :

- audit interne et contrôle interne sont bien distincts ; ce n'est peut-être pas évident pour tout le monde, même si c'est évident dans cette enceinte ;
- l'audit interne n'est pas chargé du contrôle interne.

Quatre points s'avèrent importants quant à la mise en œuvre :

- la généralisation de l'audit interne à l'ensemble des fonctions et métiers de chaque ministère, ceci aussi bien aux fonctions centrales que déconcentrées ;
- la création d'un comité ministériel d'audit dans chaque ministère ; le décret s'avère très clair sur la composition de celui-ci « *composé de personnalités extérieures ou n'exerçant pas de responsabilités opérationnelles au sein du ministère…* » ;
- la mission ministérielle d'audit, qui définit les programmes d'audit ministériels sur la base d'une analyse fondée sur les risques, diffuse des bonnes pratiques aux opérateurs et pourra faire réaliser des audits chez les opérateurs de l'Etat ; elle doit être rattachée au Ministre et est compétente pour l'ensemble des métiers ; il peut s'agir d'un service existant ou de l'une de ses composantes, d'un nouveau service ou d'une structure de coordination ;
- la création d'un comité interministériel d'harmonisation de l'audit interne : placé sous l'autorité du Ministre chargé de la Réforme de l'Etat, il sera vraisemblablement mis en place avant la fin de l'année.

II. Quelques constats

a. Le contrôle interne comptable

Il existe un référentiel spécifique : le référentiel de contrôle interne comptable de l'Etat, mis en place à la suite de la mise en œuvre de la LOLF. Il semble toutefois que cette mise en place soit un peu plus hétérogène, s'agissant de certains ministères, dans les services déconcentrés. Le fait que les opérateurs de l'Etat soient amenés à disposer de comptes certifiés constitue un élément moteur dans la mise en place des dispositifs de contrôle interne comptable.

Par ailleurs, il existe presque partout un comité ministériel du contrôle interne comptable. Celui-ci peut revêtir des dénominations variables. En outre, il peut parfois être interministériel ou bi-ministériel.

b. Le contrôle interne budgétaire

Il existe également un référentiel spécifique, développé par la Direction du Budget. Cette démarche s'avère moins homogène au sein des ministères, car elle a été mise en œuvre sur la base du volontariat. Plusieurs expérimentations ont été menées, notamment au Ministère de la Culture, au Ministère de la Défense et au Ministère du Travail. En outre, la mise en place de Chorus a constitué un élément moteur.

Les objectifs du contrôle interne budgétaire sont très clairement définis : « *Le contrôle interne budgétaire a pour vocation d'assurer la qualité de la comptabilité budgétaire et la soutenabilité de la programmation et de la gestion* ». Sur le premier point n'existe aucune ambiguïté. En revanche, le second point ne fait pas toujours l'objet d'une vision partagée dans les ministères.

Au cours des prochaines étapes, il faudra déterminer comment intégrer le contrôle interne comptable et le contrôle interne budgétaire. Il s'agit certes de deux comptabilités bien distinctes, dont les objectifs sont différents. Cependant, certains contrôles peuvent se révéler très convergents et cohérents. En effet, le fait générateur, qui se répercute ensuite, soit sur la comptabilité générale, soit sur la comptabilité budgétaire, est le même.

c. Le contrôle interne opérationnel

Il n'existe aucun référentiel du contrôle interne général. Un déploiement partiel du contrôle interne a certes été mené. En particulier, certains métiers sont marqués par une forte tradition en termes de contrôle, et donc de contrôle interne. C'est le cas notamment des métiers de la santé et de la veille sanitaire, et des métiers de la sécurité. En revanche, il n'existe aucune analyse globale des risques « métier » et du contrôle interne au sein d'un ministère, du moins pas de manière formalisée.

Depuis le mois de juillet, des exercices de cartographie des risques ont été initiés. Ces initiatives sont purement ministérielles, et concernent soit un pilote, soit une fonction donnée, soit une direction donnée.

Par ailleurs, la mise en place de comités des risques et du contrôle interne, souvent issus des comités du contrôle interne comptable, est en cours.

d. L'audit interne ministériel

Dans un certain nombre de ministères existaient déjà des missions d'audit interne. Selon les cas, les missions d'audit interne ont donc été reprises ou sont en cours de constitution. Quasiment dans tous les cas, il s'agit d'une émanation des services d'inspection ou d'inspection générale. Nous avons d'ailleurs constaté que les corps d'inspection générale savent mener des audits. Dès lors, pour initier les dispositifs, les ministères s'appuient sur ces corps d'inspection.

Ces missions constituent clairement des missions de coordination et d'animation. Elles s'appuient ou s'appuieront sur des ressources internes, c'est-à-dire sur les inspections générales, ou sur des ressources externes aux ministères, *via* des protocoles de coopération.

En outre, la création de comités d'audit ministériel, distincts des comités de contrôle interne, est prévue.

Les ministères se sont donc mis en ordre de marche. Certains d'entre eux n'avaient d'ailleurs pas attendu la parution du décret et de la circulaire.

III. Les questions les plus fréquentes

Depuis dix ans, nous avons assisté à une cascade de réformes. Celles-ci ont touché toutes les fonctions financières, budgétaires et comptables. Un besoin de cohérence est donc clairement ressenti au sein des ministères.

Par ailleurs, une posture pédagogique s'impose vis-à-vis des non-initiés, notamment sur :

- la distinction entre audit interne et contrôle interne ;
- la distinction entre audit interne et inspection ;
- la distinction et l'articulation entre gestion des risques et contrôle interne.

Une autre question est revenue fréquemment : comment faire pour évaluer la performance et la pertinence de tous ces dispositifs ?

Par ailleurs, le décret n'évoque pas le contrôle externe. Or le renforcement du contrôle interne et de l'audit interne n'est-il pas à prendre en compte par le contrôle et l'audit externes ?

IV. Table ronde

Arnauld BERTRAND

Dans le cadre du périmètre de cette table ronde, nous allons beaucoup échanger sur les rôles de chacun. Nous avons d'ailleurs la chance que l'ensemble des protagonistes soient représentés, à avoir le Parlement, la Cour des Comptes et les corps d'Inspection.

Fabienne KELLER est Vice-Présidente de la Commission des Finances du Sénat, Sénatrice du département du Bas-Rhin. Maire de Strasbourg pendant six ans, Madame Keller a également une connaissance de l'entreprise privée. En outre, elle a été députée au Parlement Européen et membre de la Commission Sénatoriale sur la Prospective. Son parcours la place à la confluence des enjeux d'audit interne et d'audit externe.

Isabelle ROUX-TRESCASES représente l'Inspection. Elle est chef de la mission des audits du Contrôle Général Economique et Financier (CGEFi) des ministères financiers. Elle intervient auprès des opérateurs de l'Etat. Elle dispose d'une connaissance étendue de l'Administration et des opérateurs.

Valérie PENEAU est également inspectrice. Elle intervient, au titre de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), au sein de la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC).

Patrick LEFAS est responsable de la certification des comptes au sein de la 1ère chambre de la Cour des Comptes, ceci pour peu de temps désormais. En effet, il vient d'être nommé Président de la 3ème chambre.

En préambule à notre table ronde, je souhaiterais esquisser quelques questions.

Je souhaiterais d'abord revenir sur le rapport d'Henri GUILLAUME sur la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'Etat. Je citerai les premières phrases de sa conclusion :

« *La recherche de la performance par l'Administration et la complexité de son organisation lui imposent une approche globale de maîtrise de ses risques. Elle implique à terme la généralisation du contrôle et de l'audit internes à l'ensemble de l'Administration. Internaliser le contrôle permet de l'adapter aux processus de travail, de façon à optimiser la charge imposée aux personnes responsables des opérations.*
L'approche par les risques a un sens à la fois pour les agents de l'Administration et pour les citoyens. Il s'agit d'un vecteur de communication qui peut se révéler mobilisateur, y compris vis-à-vis du Parlement.
Enfin, la mise en œuvre de la LOLF suppose la mise en œuvre d'une politique structurée d'audit, de façon à donner sa véritable portée à l'obligation de rendre compte. »

Je propose à chacun d'entre vous de se positionner par rapport à trois questions centrales :

- Quels sont, de vos points de vue respectifs, les objectifs de l'audit interne et de l'audit externe ?
- Quel est le positionnement ou le rôle de chacune de vos organisations ou institutions dans cet environnement ?
- Quel est l'articulation entre celles-ci, sachant que trop d'audit et de contrôle tue l'audit et le contrôle ?

Nous ouvrirons ensuite le débat sur les progrès qui restent à réaliser.

Fabienne KELLER

Je suis très impressionnée de m'exprimer devant des responsables de corps de contrôle et d'inspection, dont la mission est importante. Mon propos paraîtra peut-être un peu décalé, car je parlerai à partir de mon expérience qui s'avère plutôt locale. J'ai été fonctionnaire d'Etat, et j'ai toujours été très impressionnée par la déontologie, par les systèmes de contrôle et par la culture de contrôle et d'audit, très présente dans les administrations d'Etat.

Il me semblerait très judicieux, trente ans après les premières lois de décentralisation, que cette culture soit diffusée dans les structures qui, désormais, portent les missions qui étaient auparavant très majoritairement régaliennes. Celles-ci incombent désormais, non seulement aux collectivités, mais aussi à de nombreuses agences spécialisées qui ont été créées. Certes, je ne dispose d'aucune recette. Toutefois, il me semble que votre réflexion sur l'audit et le contrôle pourrait très utilement s'élargir à ces autres acteurs publics.

Par ailleurs, je sais que certaines collectivités disposent d'inspections. Toutefois, il existe un vrai sujet de réflexion quant à un corps d'inspecteurs d'audit. S'agissant de l'audit financier, la question se traite assez facilement. En revanche, le sujet de l'inspection, voire du contrôle « en opportunité », soit à la frontière du politique, soit à la frontière de la mission de service public portée par la collectivité, s'avère très complexe. A mon avis, il n'est pas envisageable que des personnes attachées à la collectivité puissent assurer une telle mission. Dès lors, ne faut-il pas créer un corps spécifique, à l'instar de celui des administrateurs territoriaux, pour disposer de cadres de bon niveau dotés d'une certaine mobilité et d'une expérience qui se sédimente, leur permettant d'aider les décideurs ?

Je suis peu favorable à l'audit externe, même s'il s'avère toujours pertinent de bénéficier d'un regard extérieur. Toutefois, celui-ci est porté par de jeunes auditeurs brillants, qui produisent « un PowerPoint formidable », et qui ensuite s'en vont. Dès lors toute la connaissance accumulée du fonctionnement et des faiblesses de l'organisation ne s'incrémente pas. Par conséquent, si l'audit externe a sa place, il ne remplace pas une culture qui se construit dans la durée au sein de la structure.

Le rôle des institutions est selon moi majeur. En outre, mon travail en tant que parlementaire me montre qu'aujourd'hui les sujets majeurs se situent au niveau interministériel. Par exemple, s'agissant des questions d'environnement, il s'avère nécessaire de faire collaborer le Ministère de l'Ecologie, selon les cas, avec le Ministère de la Santé ou avec le Ministère de l'Agriculture. Il faudrait dès lors imaginer des contrôles réalisés par objectif plutôt que par structure, tels qu'ils existent aujourd'hui.

Enfin, il est probable que « trop d'audit tue l'audit ». Toutefois, dans les collectivités, l'audit reste insuffisant. Ainsi, les collectivités font l'objet d'un examen très formel, et *a posteriori*, par les Chambres Régionales des Comptes. En revanche, elles manquent d'aide à la décision, ou du moins d'une aide à l'orientation à travers une analyse régulière des travaux et des modalités de fonctionnement.

Arnauld BERTRAND

Je souhaiterais formuler deux questions. D'abord, s'agissant des collectivités territoriales, estimez-vous concevable la création d'un corps d'inspection inter-collectivités, à charge, pour les collectivités, de le financer et de faire appel à ce corps mutualisé alors même qu'elles disposent d'une autonomie de gestion ?

Fabienne KELLER

J'ajouterai « une couche de complexité ». Il me semble que la France n'a pas énormément grandi entretemps. J'estime que les compétences existent. Or, elles sont logées massivement au sein de l'Administration d'Etat. Je fais donc le rêve que nous parviendrons à obtenir une véritable gestion propre aux acteurs publics. Certes, nous connaissons tous la

rigidité des corps, les problèmes de pénalisation de carrière pour les fonctionnaires en mobilité et les problèmes de grilles de salaire. Toutefois, les acteurs publics parviendraient davantage à travailler en synergie si les fonctionnaires bâtissaient plus facilement des carrières en procédant à des allers retours porteurs d'une mission d'intérêt général. Il faut donc selon moi créer un tel corps, en s'appuyant sur la culture et l'histoire très forte et précieuse des corps de contrôle de l'Etat. Ceux-ci portent en effet une déontologie dont les collectivités locales auraient bien besoin.

Arnauld BERTRAND

Comment voyez-vous le rôle des assemblées parlementaires, et l'évolution de celui-ci, dans le contrôle de l'action publique ? En effet, une récente révision constitutionnelle qui élargit encore le rôle des assemblées en matière de contrôle et d'évaluation de l'action publique, et de relations avec la Cour des Comptes, qui peut devenir, ou non, l'un des bras armés du Parlement.

Fabienne KELLER

J'estime que nous produisons des « lois bavardes » et que nous consacrons trop de temps au travail législatif. Pour ma part, je consacre beaucoup de temps au contrôle. Ainsi, mon rapport de prédilection, sur lequel j'ai travaillé à quatre reprises, est le Rapport sur l'application des directives européennes dans le domaine de l'environnement. Les directives en question sont vieilles de 15 ou 20 ans, voire de 35 ans pour les plus anciennes. En particulier, la directive « Nitrates » date de 1975, et n'est toujours pas appliquée.

En vertu de quel processus la France n'est-elle toujours pas en conformité, après des délais aussi importants, sur les eaux résiduaires urbaines, sur la directive cadre sur l'eau, sur la qualité de l'air ou sur la gestion de quelques lieux de stockage de déchets ? Ces dossiers m'ont passionnée. En effet, cette situation résume bien le partage de la responsabilité publique, entre le niveau national, qui doit transformer le texte européen en texte national et mettre en place les textes d'application, les départements, les régions, les agences spécialisées et, au niveau le plus proche du terrain, les intercommunalités et les communes. Comment se fait-il que nous soyons aussi inefficaces tous ensemble ? Pourquoi une telle accumulation de retards ?

La question centrale est celle de la gouvernance. Pour ma part, je souhaite que le Sénat constitue un lieu où ces différents niveaux de responsabilité dialoguent. Je précise que la Commission des Finances dispose d'une capacité de contrôle, sur place et sur pièces, de tous ces niveaux. Elle a donc le droit de convoquer tout le monde. En outre, depuis le changement constitutionnel, nous avons la possibilité de faire jouer l'article 58, et la Cour des Comptes nous aide énormément à débroussailler l'analyse à partir de laquelle nous pouvons ensuite essayer d'avancer.

Arnauld BERTRAND

Monsieur LEFAS, quels sont les objectifs de la Cour des Comptes et son articulation avec le rôle du Parlement ? En quoi le renforcement des dispositifs de contrôle et d'audit internes au sein de l'Etat fait-il évoluer l'action de la Cour des Comptes ?

Patrick LEFAS

La question est en réalité de savoir, à ce jour, où en est la maîtrise des risques et comment, non seulement le certificateur, mais aussi le Juge des Comptes et celui qui procèdera à l'évaluation des politiques publiques, peuvent appréhender les enjeux qu'ils devront contrôler en fonction de chacun des métiers. Je rappelle que désormais la Cour des Comptes exerce quatre métiers :

Le Juge des Comptes

Il s'agit du métier traditionnel de la Cour des Comptes. Dans ce cadre, le Comptable Public est d'ores et déjà confronté à une exigence de maîtrise de ses risques.

La certification des comptes

Il s'agit d'un métier relativement récent, que nous exerçons de manière continue depuis 2006, et dont l'enjeu est la fiabilité des comptes. Dans ce cadre, dès le départ, nous avons accordé, dans les ministères, une grande importance à la maîtrise des risques. Celle-ci doit conduire le certificateur à prononcer une certification des comptes sans réserve.

Le contrôle de régularité

Ce métier n'est pas très éloigné du métier de Juge des Comptes. Plus importante sera la maîtrise des risques, meilleures seront la gestion et l'articulation de l'organisation, et donc son efficience.

L'évaluation des politiques publiques

La montée en charge de cette attribution est en cours ; la Cour des Comptes vient d'achever trois rapports d'évaluation, l'un sur les biocarburants, l'autre sur la politique publique d'assurance-vie, et le dernier sur les relations entre l'Administration Fiscale et les usagers. Cette évaluation amène à davantage comprendre la mesure de l'efficacité. Cependant, l'efficacité implique en réalité une maîtrise des risques.

Ainsi, dans tous nos métiers, il s'avère de plus en plus nécessaire de travailler dans le cadre d'une grille globale des risques, où l'approche « métier », le contrôle interne budgétaire et le contrôle interne comptable doivent correctement s'articuler.

S'agissant de l'articulation entre l'audit interne et l'audit externe, le fait de pouvoir s'appuyer sur des travaux d'audit interne qui corresponde à un référentiel connu permettra de structurer le dialogue entre l'auditeur externe et l'auditeur interne, et de générer la meilleure synergie possible en vue d'optimiser la maîtrise des risques.

Nous sommes actuellement à la croisée des chemins. Il faut que nous passions d'un discours général sur le déploiement à une phase d'appropriation. Celle-ci nécessite une compréhension, au niveau de chacun des agents, du continuum des risques dans la chaîne de la dépense, et de son articulation avec le système d'information et avec l'ensemble des éléments situés en aval.

Si nous ne maîtrisons pas nos risques, qu'il s'agisse de risques opérationnels, environnementaux, juridiques ou financiers, il existe une forte chance que le niveau des charges s'accroisse et que nous ne progressions pas dans le sens de la « soutenabilité ».

Nous sommes sur le point de passer d'une approche sectorisée de la problématique de contrôle interne à une approche plus globale et articulée de la maîtrise des risques.

Arnauld BERTRAND

A ce stade, l'évolution de l'environnement du contrôle interne et de l'audit interne au sein des administrations a-t-elle amené la Cour des Comptes à alléger son travail final sur la certification ? Par ailleurs, s'agissant des collectivités locales et des prêts toxiques, comment se fait-il que ce type de risque n'ait pas été identifié par les Chambres Régionales ?

Patrick LEFAS

Votre deuxième question concerne un sujet central. Nous sommes en fait confrontés à une défaillance collective. Ainsi, le banquier a manqué à son devoir de conseil. Toutefois, ce n'est pas le seul problème. En effet, la question des emprunts toxiques a été découverte un peu par hasard. Certains ont été contractés dans des hôpitaux, dans des organismes de logement social ainsi que dans tout le secteur public local.

Un tel constat pose un problème aux administrations centrales et au superviseur, à ce jour l'autorité de contrôle prudentiel, ainsi qu'aux Chambres Régionales des Comptes. Il est en effet exact que celles-ci n'ont peut-être pas décelé un certain nombre d'éléments. Nous avons établi un rapport qui explicite la manière dont cette situation a été provoquée, sans toutefois l'excuser. En outre, un certain nombre d'exécutifs locaux ne se trouvent pas exonérés de leurs responsabilités. Nous avons d'ailleurs pu constater que cette situation s'avérait très concentrée localement.

Au passage, nous pouvons également noter qu'il existe un défaut dans la présentation et dans le suivi des comptes des collectivités locales. En effet, celles-ci ne suivent pas le hors-bilan. Nous avons pris un certain nombre de mesures. Des progrès sont d'ores et déjà observés. Néanmoins, le mal est fait. Le traitement des conséquences sera différent selon les situations.

Arnauld BERTRAND

Cet exemple illustre bien l'importance des dispositifs de contrôle et d'audit internes dans le but de maîtriser les risques, et le risque qui peut exister, pour ces dispositifs, de se concentrer sur des risques mineurs au détriment de l'identification de risques majeurs pour les structures.

Nous pouvons maintenant aborder l'inspection et le contrôle interne. Mesdames, vous représentez l'une et l'autre les corps d'inspection ou de contrôle.

Madame PENEAU, quel est le rôle de l'IGA et de la CICC, et quel est votre sentiment quant à l'amélioration des processus de contrôle et d'audit internes au sein de l'Etat ?

Valérie PENEAU

Je commencerai par apporter quelques précisions. Il est vrai que je suis Inspectrice Générale de l'Administration, et il est vrai que l'IGA travaille pour le compte de la commission interministérielle de coordination des contrôles. Toutefois, dans le cadre de son action, la CICC procède à de l'audit externe. Elle agit en effet pour le compte de la Commission Européenne. Certes, sa mission revêt une dimension un peu hybride, induite par les choix initiaux : quand il s'est avéré nécessaire de désigner une autorité d'audit pour la gestion des fonds européens, il avait été envisagé de confier cet audit à une autorité administrative

indépendante. Finalement, il a été décidé de mettre en place une structure souple pour laquelle travaillent les inspections.

Ce dispositif constitue un plus dans le cadre de la démarche d'audit : le positionnement de ces inspections permet aux services de gestionnaires contrôlés de disposer, non seulement d'une autorité d'audit, mais aussi d'une autorité de conseil et de recommandation, ceci sur la durée du processus. La CICC a en effet déjà suivi deux générations de programmation.

Par ailleurs, Madame KELLER a évoqué l'inflation des normes. Il me semble qu'il s'agit d'une difficulté extrêmement importante, notamment en matière de contrôle des fonds structurels européens. Ainsi, la CICC se trouve soumises à un flot continu de normes successives. Vous disiez précédemment que « trop d'audit tue l'audit ». J'estime même que trop d'audit et de normes en la matière tuent l'action première : il ne faut pas oublier que l'objectif premier est l'utilisation de fonds structurels au bénéfice d'opérations de développement des territoires. Or, aujourd'hui nous sommes à la limite d'une perte du sentiment de maîtrise des opérations par les agents, et même d'une perte de sens. Dès lors, corseter l'Administration de façon excessive représente également un risque.

Isabelle ROUX-TRESCASES

Je souscris complètement à cette intervention extrêmement riche. En complément, je vous apporterai la vision d'un service d'audit et de contrôle rattaché aux deux Ministres chargés de l'Economie et des Finances, et du Budget et des Comptes Publics. Celui-ci doit assurer trois grandes missions :

- le contrôle de tout ce qui gravite autour de l'Etat, soit près de 600 entreprises et établissements publics ;
- l'étude et le conseil ;
- l'audit.

Cette mission se développe beaucoup depuis quatre ou cinq ans et subit fortement les impacts de trois évolutions majeurs :

- la LOLF, et notamment un pilotage par les objectifs et la certification des comptes de l'Etat ;
- l'intégration totale, désormais, des opérateurs et organismes publics à la dynamique d'ensemble de maîtrise des finances publiques et de qualité des comptes ;
- le nouveau cadre juridique à l'œuvre depuis juin 2011.

Ces évolutions conduisent à deux éléments importants pour le CGEFi :

- le développement de contrôles de deuxième niveau ;
- le développement de l'audit.

Aujourd'hui, l'ensemble des organismes publics sont invités à faire mieux avec moins. Pour y parvenir, nous ne pouvons pas nous dispenser ni de comptes et d'informations financières de qualité, ni d'une véritable gestion des risques. Le contrôle et l'audit internes viennent ainsi sécuriser les dispositifs.

J'évoquerai enfin l'articulation des différents acteurs. D'abord, le contrôle et l'audit internes relèvent du management. Par ailleurs, notre intervention est poussée par une dynamique de

progrès. Nous n'agissons donc pas sur le même terrain que le certificateur. Notre action comprend non seulement l'audit, mais aussi le conseil. Pour autant, nos méthodologies d'intervention, nos informations et nos conclusions peuvent s'avérer utiles pour les deux exercices. C'est pourquoi une articulation entre les travaux du certificateur et ceux de l'audit interne se met en place progressivement.

La mise en place d'un comité d'harmonisation à l'échelon interministériel constitue un gage :

- de professionnalisation du contrôle et de l'audit internes ;
- de généralisation de la bonne compréhension de ceux-ci ;
- de meilleure coordination de l'action des différents intervenants au sein de l'Etat.

L'AUDIT INTERNE DE L'ETAT : COMMENT METTRE EN ŒUVRE LE DECRET DU 28 JUIN 2011 ? QUELLES PRIORITES ? QUELLE ORGANISATION ? QUELLES RESSOURCES ?

ANIMEE PAR **DOMINIQUE PAGEAUD**, *ASSOCIE ERNST & YOUNG, EN CHARGE DES ACTIVITES DE MAITRISE DES RISQUES, GOUVERNANCE, AUDIT ET CONTROLE INTERNES*

AVEC **PIERRE BOISSIER**, *CHEF DE L'INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES*

DANIELE LAJOUMARD, *INSPECTEUR GENERAL DES FINANCES*

CHRISTIAN PIOTRE, *CHEF DU CONTROLE GENERAL DES ARMEES, MINISTERE DE LA DEFENSE*

MICHEL SAPPIN, *CHEF DE L'IGA, MINISTERE DE L'INTERIEUR*

Dominique PAGEAUD

J'accueille Danièle LAJOUMARD, Inspecteur général des finances, auditeur certifié CIA, Présidente du comité méthodologique des ministères économiques et financiers, membre du CIAP, membre du comité d'audit de l'OCDE et présidente du comité d'orientation stratégique Chorus.

Est également présent Christian PIOTRE, qui à l'issue de Saint-Cyr a commencé sa carrière au sein de l'armée, du CGA et dans les cabinets ministériels. Il a été Secrétaire général du Ministère de la Défense de 2005 à 2011. Il est désormais Chef du Contrôle Général des Armées.

Michel SAPPIN, ancien élève de l'Ecole Nationale d'administration, a commencé sa carrière au sein du corps préfectoral, en étant notamment préfet de région en 2004-2007 avant de devenir chef de l'Inspection Générale des Armées il y a un an.

Pierre BOISSIER a eu une expérience diversifiée après une longue carrière ministérielle, de 1998 à 2005 au sein du groupe Filipacchi, de l'AFPA de 2001 à 2003. Il est désormais Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales.

Je vous propose d'orienter nos débats autour de trois questions clés. Nous avons présenté ce matin les objectifs du texte. Vous pourriez présenter un éclairage opérationnel concernant les finalités de ce texte dans les ministères, ainsi que la manière dont vous jugez l'état des lieux actuel. Dans un second temps, nous étudierons les priorités en matière de déploiement, puis nous terminerons sur le rôle du CHAI qui soulève de nombreuses questions opérationnelles de coordination.

Quel est votre regard sur la situation actuelle en matière d'audit et de contrôle internes ? Quelles sont les finalités liées au déploiement du décret ? Le référentiel de contrôle interne est-il suffisamment stabilisé tant sur l'aspect financier, budgétaire qu'opérationnel ? Avons-nous suffisamment intégré la maîtrise des risques dans nos processus opérationnels ? Les missions d'audit doivent-elles être orientées sur la maîtrise des risques ou intégrer des audits de performance ?

Danièle LAJOUMARD

Au ministère de l'Economie et au ministère du Budget, le secrétaire général a créé un comité d'harmonisation de l'audit interne en 2009, composé de représentants de l'inspection générale des finances, du CGEFI, de la mission nationale d'audit de la direction générale des finances publiques, de l'inspection des services des douanes, etc. Ce comité préfigure la mission d'audit ministérielle qui sera créée. Ce comité méthodologique a pour objet de définir le programme annuel d'audit ministériel et de mobiliser les moyens des différentes inspections, corps de contrôle et d'audit du ministère pour réaliser avec les membres de ces différents corps, les fonctions d'audit ou de contrôle.

Le comité d'audit réunit, sous la présidence du Secrétaire général, l'ensemble des directeurs. Ce comité devrait être transformé en comité de maîtrise des risques tandis que sera créé un comité d'audit plus restreint, de sept personnes, avec le Secrétaire général et des personnalités extérieures comme la circulaire du 30 juin 2011 le préconise pour cette instance.

Le fait de passer d'une structure de préfiguration (le comité d'harmonisation de l'audit interne) à une véritable mission d'audit permettra de mieux positionner certaines fonctions qui doivent incomber au futur chef de la mission d'audit comme la programmation des missions ou leur suivi. Nous travaillerons à moyens constants, sans créer une nouvelle structure d'audit. Nous continuerons de nous appuyer sur les différents corps d'inspection qui affectent durant deux ou trois mois, trois personnes au maximum pour ces missions d'audit interne.

Pour le moment, le champ de l'audit interne est purement comptable et financier. L'un des premiers travaux que nous ferons une fois que le décret sera publié consistera à rédiger une nouvelle charte d'audit avec un nouveau périmètre dépassant largement le cadre comptable et financier.

Dominique PAGEAUD

Christian PIOTRE, la culture du contrôle interne vous permet-elle d'appréhender différemment le déploiement de ce décret, et notamment la mise en place d'un audit ministériel ?

Christian PIOTRE

La culture dans le domaine du contrôle interne, aussi bien sur le plan opérationnel de l'emploi des forces, que sur le plan industriel (contrôle de la qualité) ou administratif, constitue bien évidemment un atout. Pour autant, l'enjeu demeure de transformation et responsabilisation.

L'enjeu de transformation joue à deux titres. Tout d'abord, ces procédures anciennes de vérification des comptes doivent être requalifiées dans les références métiers dans le cadre général de l'audit et du contrôle interne. Le second aspect de cet enjeu est lié au fait que le ministère de la Défense vit depuis 2008 une gigantesque réorganisation. L'ensemble des schémas de répartition des responsabilités ainsi que les chaînes entières exerçant des opérations de contrôle interne ont vocation à disparaître ou être fusionnées. Il faut réinventer ces responsabilités dans les nouvelles organisations. Ce mouvement constitue un enjeu supplémentaire.

Nous avons fait référence à une logique de responsabilisation. La mise en place de fonctions de contrôle ou d'audit interne doit être responsabilisante. Le ministère de la Défense affirme ce principe de la manière la plus visible possible. Les trois « grands subordonnés » du ministre, le chef d'état-major des armées, le secrétaire général pour l'administration et le délégué général pour l'armement, placés sous son autorité sont responsables de leur chaîne d'audit interne au sein des organisations.

Dominique PAGEAUD

Il est important de rappeler la nécessaire responsabilisation de la chaîne managériale. Toute entreprise privée ou administration publique se pose nécessairement la question de cette responsabilité dans les grands processus de décision : budget d'investissement, revue de l'avancement des affaires, etc. Quels défis les administrations devront-elles gérer en matière de changement culturel, d'outils et de ressources, pour couvrir au mieux les objectifs associés à cette réforme ?

Michel SAPPIN

Le ministère de l'Intérieur met en place le dispositif conformément au décret ; Nous sommes de « bons soldats ». Dans cet esprit, nous ne partons pas de rien. De nombreux contrôles sont mis en place au sein du ministère. La notion d'audit n'est pas inconnue. De nombreux pionniers ont travaillé dans ce domaine au sein de l'IFACI. Notre choix consiste à confier l'audit aux inspections. La mission ministérielle d'audit emploie trois inspecteurs de l'IGA et un auditeur des autres services d'inspections du ministère. La responsable de la mission ministérielle d'audit est désignée

Mais ce faisant le ministre refusera que l'audit et ses normes deviennent un dogme absolu frappant toute l'activité du ministère. Nous ne voulons pas que l'audit paralyse l'action du ministère.

Dominique PAGEAUD

Quels choix avez-vous fait pour allouer au mieux vos priorités en termes de déploiement du décret ?

Pierre BOISSIER

Le champ des ministères sociaux présente la particularité de la grande segmentation des intervenants : agences régionales de santé, agences sanitaires, etc. De multiples intervenants sont essentiels pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale, comme Pôle Emploi et les caisses de solidarité sociale, qui ont toutes des structures d'audit interne. La qualité du contrôle interne est extrêmement variable selon les entités. L'un des sujets essentiels pour nous est la cartographie des risques. Nous sommes particulièrement préoccupés par les risques métiers et les sujets de sécurité sanitaire.

Dominique PAGEAUD

Je note l'importance du dispositif d'identification et de hiérarchisation des risques pour avoir un audit interne performant. Comment coordonner le déploiement de ces missions d'audit ministériel avec ces corps d'inspection ? Des choix organisationnels sont en cours de

réalisation. La frontière reste à définir. Pourriez-vous donner votre opinion sur le sujet ? Quels sont les domaines réservés ? Quels sont les domaines partagés ?

Christian PIOTRE

Nous poursuivons un enjeu de coordination de l'intervention de toutes les instances d'audit pour protéger les audités. Ils sont mobilisés pour répondre à un certain nombre de sollicitations. La question de la coordination des audits doit donc être traitée. Le ministère de la Défense débat peu sur le fait que les tâches d'audit de niveau ministériel ont vocation à être assurées par le contrôle général des Armées.

L'audit interne ne dissout pas les champs et modes d'intervention d'un corps d'inspection générale, qui doit conserver sa capacité d'intervenir n'importe où, directement. Au-delà de tous les textes, conventions et protocoles qui garantissent l'indépendance des auditeurs, je crois beaucoup à la garantie statutaire apportée par l'appartenance à un corps de contrôle ou d'inspection.

Michel SAPPIN

Il faut laisser le plus de souplesse possible aux organisations. Le décret vient de paraître, le concept est inédit sur le terrain. J'étais préfet de région à Marseille il y a un an et du point de vue des acteurs de terrain, il faut comprendre que le dispositif d'audit interne peut sembler un peu fumeux. Il faut laisser la mission se mettre en place, la cartographie des risques se bâtir, et dialoguer avec les grands chefs de service du ministère.

La mise en place de la fonction d'audit se heurte au scepticisme des directeurs généraux qui considèrent que le contrôle interne et les inspections techniques sont déjà très développés. Il faut avancer doucement et prudemment pour convaincre l'ensemble des parties des aspects positifs de ce dispositif.

Pierre BOISSIER

La situation est relativement simple dans nos ministères. La mission d'audit interne est placée sous l'autorité du ministre et rattachée à l'IGAS, ce qui garantit son indépendance.

Ce qui est plus complexe est la clarification des concepts, en vue d'arriver notamment à faire comprendre la différence entre l'audit et l'inspection. Ce n'est pas simple car les deux types de travaux recourent largement aux mêmes méthodologies, mais sont distincts tant par la posture que par les pouvoirs.

Il faut, par ailleurs, élaborer des règles déontologiques internes fermes en matière de définition des intervenants. Les contrôleurs ne peuvent être auditeurs, et vice-versa.

Dominique PAGEAUD

Danièle LAJOUMARD, pourriez-vous apporter des précisions sur le niveau interministériel de coordination lié à ces missions d'audit et de contrôle ? Quelle est votre vision sur le rôle de ce comité ? Comment peut-on envisager son déploiement ?

Danièle LAJOUMARD

Le décret ne comporte que deux articles. Il ne parle que des sujets transverses à l'ensemble des ministères ou interministériels.

L'article 1 indique que tous les ministères sont invités à mettre en place un dispositif de contrôle interne et d'audit interne. Le décret stipule que le contrôle interne est placé sous l'autorité du secrétaire général avec les particularités de l'organisation du ministère de la Défense. Le décret évoque l'audit interne qui est développé dans la circulaire du 30 juin 2011.

Le décret laisse à chacun des ministres, parce qu'ils ont la responsabilité de l'organisation de leur ministère, la plus grande marge de manœuvre possible. De ce point de vue, la circulaire est assez peu contraignante et se limite à donner les orientations essentielles.

Le deuxième article porte sur le volet interministériel, c'est-à-dire sur le comité d'harmonisation de l'audit interne ou CHAI. Il doit réunir l'ensemble des chefs de mission ministériel d'audit interne, des personnalités qualifiées ainsi qu'un représentant de la direction générale des finances publiques au titre de son rôle éminent en matière de production des comptes de l'Etat et d'animation de la filière de contrôle interne, d'audit interne, etc. et un représentant de la direction du budget. Cette dernière présence est un élément moins consensuel, mais elle a un rôle éminent en matière d'animation du contrôle interne et de l'audit interne budgétaire. Ce CHAI dispose selon les termes du décret d'une vocation méthodologique. En fait, ce CHAI deviendra ce que nous en ferons collectivement. Il sera important de partager entre nous au démarrage des préoccupations organisationnelles, des préoccupations en matière de formation, etc.

DISCOURS DE CLOTURE, PAR PHILIPPE PARINI

PHILIPPE PARINI, *DIRECTEUR GENERAL DES FINANCES PUBLIQUES, DGFIP, MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT*

En introduction, je voulais vous dire que mon intervention sera nécessairement marquée d'une certaine modestie. En effet, vous me demandez de clôturer des travaux auxquels je n'ai pas participé. J'ai reçu le relevé des différentes interventions avant d'entrer en séance. Je n'ai pas pu participer au débat. J'imagine que vous avez davantage débattu durant la journée qu'aujourd'hui.

En écoutant la fin de la table ronde, vous avez évoqué des sphères beaucoup trop élevées pour moi. Je parlerai de l'audit au sein de la Direction générale des Finances publiques, direction de 125 000 agents. Je vous parlerai de l'audit auprès d'un Directeur, et non auprès d'un Ministre ou d'un Premier Ministre.

Tout d'abord, je trouve très important et utile qu'il y ait des journées d'étude comme celle-ci. Le premier risque qui menace l'audit quel qu'il soit, interne, externe, etc., est l'isolement de l'auditeur. Cet isolement est potentiellement double. Il peut se dérouler par rapport au contenu de l'audit. J'ai mis un an et demi à fusionner les équipes d'audit de la DGI et de l'ACP, avec des débats auprès desquels ceux sur le sexe des anges dans la Byzance du IXe siècle n'étaient rien. Vous en réactivez certains en cherchant à distinguer contrôle, inspection, audit, conseil, etc.

Le risque est que l'audit embrasse de nombreux sujets et que l'auditeur soulève de nombreuses questions sur la finalité de l'audit et soit mal compris. Il est important que nous échangions entre nous sur le rôle de l'audit et les résultats qu'on en attend.

Le second risque de l'isolement est que l'audit installé dans une direction ou de manière ministériel ne sont pas positionné à un niveau politique suffisant et ne donne pas des résultats concrets. Il est important d'échanger sur les acteurs de l'audit et les résultats de ces investigations. L'organisation de ce colloque est très importante. Monsieur le Président, je vous félicite de votre initiative.

L'audit étant important pour moi, je note avec satisfaction que l'audit des administrations publiques soit mieux reconnu qu'avant. La tonalité des débats était sans doute davantage pionnière il y a quelques années. La circulaire du Premier ministre entre dans le vif du sujet. C'est une reconnaissance officielle. Le CHAI se rapproche davantage de la dégustation du vin que de la révolution latino-américaine menée par le Che. Dans l'administration, nous créons un comportement à partir d'une structure. Cependant, un tel comportement amène à garder la structure même si elle ne sert plus à rien. La systématisation d'une démarche d'audit professionnelle fait qu'il est important d'avoir une structure dont la raison d'être consiste à installer ce système dans les différents ministères.

Vous menez différents travaux dans votre organisme et divers ouvrages que vous utilisez. Je vous supplie de vous appuyer sur les travaux menés dans ce domaine. L'audit existe, nous le rencontrons de façon institutionnelle.

Le troisième élément de mon intervention portera sur le comité de suivi de la RGPP. L'audit et l'efficacité de l'administration sont bien évidemment liés. On ne peut faire progresser la performance administrative que si les administrations sont capables de s'auto-analyser pour voir comment elles fonctionnent. De ce meilleur fonctionnement naîtra une meilleure efficacité administrative.

J'ai écrit « qu'un directeur public ne peut pleinement accomplir la mission qui lui est confiée que s'il dispose à côté de lui d'un corps interne de cadre formel d'investigation à la recherche d'intelligence des situations pour lui apporter un éclairage objectif et professionnel sur les enjeux et les processus stratégiques ou sur les risques développés dans sa direction. »

Le quatrième élément de mon intervention consiste à se demander ce qu'on attend de l'audit. Nous ne devons pas nous perdre dans des débats sans fin sur la nature de l'audit. L'audit doit être le moyen pour un patron, un Directeur ou un Ministre, le Premier Ministre, de disposer par rapport au fonctionnement normal de ses services, d'individus qui vont investiguer. J'ai besoin de savoir si mes 5 000 servies déployés sur le territoire respectent les règles et les procédures. Il faut bien répartir les fonctions d'inspection et d'audit dans ces services.

L'audit est l'institution d'élite pour analyser les procédures de nos chaînes de traitement. Nous sommes tous dans les administrations publiques des gestionnaires industriels de procédures. L'audit regarde si cela fonctionne ou non. L'audit peut être un audit de performance afin de l'organiser de manière plus efficace, c'est-à-dire de hiérarchiser les sujets. Ce qui caractérise l'administration est qu'elle est organisée par rapport à ce que nous appelions autrefois l'utilité moyenne.

Nous devons évoluer vers l'utilité marginale. L'utilité moyenne suppose que l'administration remplisse toutes ses missions de manière uniforme. L'audit doit nous permettre de savoir si à l'intérieur d'un champ de mission intact, elles doivent toutes être exercées de la même manière, si tel contrôle l'est encore, etc. Il convient de se demander s'il doit être organisé de la même façon, ou s'il doit être hiérarchisé. Cette question est d'autant plus importante que la gestion des effectifs se posera de manière durable dans l'administration française.

L'audit doit définir sur ces différents process les risques qui y sont attachés. C'est d'ailleurs un formidable moyen d'introspection. Il convient d'étudier les risques attachés à cette tâche, ce qui peut faire que cela ne fonctionnera pas bien. Certaines tâches génèrent davantage de risques que d'autres. Elles doivent être organisées de manière plus rigoureuse. Audit et performance administrative sont une tautologie : l'audit nous permettra bien entendu de développer notre performance administrative.

Pour l'avenir, je souhaiterais développer quelques points importants. Tout d'abord, dans une direction, l'audit doit être identifié, reconnu et placé auprès des responsables. Lorsque j'ai créé la DGFIP, même s'il a été plus long que je le pensais de constituer des équipes unifiées d'audit du fait que la DGI et l'ACP ne concevaient pas l'audit de la même manière, j'ai placé mes auditeurs auprès de moi au niveau national, et localement auprès des directeurs départementaux et régionaux des finances publiques.

J'ai été confronté à de nombreuses affirmations d'identité. Je les ai appelés les « bleu et jaune », couleurs de la DGFIP. Les auditeurs sont le bras, l'œil et l'oreille de la Direction. En interne, ils seront aux côtés de ceux qui exercent les métiers. Le responsable de l'audit doit être la seule personne à devoir dire la vérité au Directeur de manière neutre, objective et indépendante.

La légitimité de l'audit est d'être adossée à une technologie extrêmement professionnelle. Pour cette raison, la structure du Premier Ministre veille à ce que les administrations aient un niveau minimal d'investigation dans ce domaine. Nous ne pouvons pas nous permettre de verser dans une forme de poésie. Nous devons adopter une méthodologie extrêmement affirmée.

Il faudra harmoniser et éviter d'avoir trop d'audit après en avoir eu trop peu. Je n'ai pas le temps de rencontrer en tant que Directeur le lundi l'Inspection des finances, le mardi la Cour des comptes, le mercredi les conseillers du Ministre en charge de la modernisation de l'Etat, le jeudi la commission d'enquête parlementaire, etc., il ne me resterait que le week-end pour faire travailler mes équipes. Il convient d'éviter l'empilement de contrôles, qui n'auront plus rien à contrôler si le contrôlé n'a plus le temps d'exercer son activité.

Il existe selon moi une complémentarité. J'ai entendu le débat entre l'audit et la comptabilité. Le Directeur des comptables va vous parler. L'audit ne se résume pas à la comptabilité, qui est un bon point d'entrée. L'audit ne saurait se réduire à cette fonction. Il a une dimension organisationnelle beaucoup plus vaste.

Je ne vois pas non plus de débat entre l'audit et le contrôle interne, qui concerne les règles fixées à nos collaborateurs opérationnels pour exercer leur métier en minimisant les risques. Je dispose de grilles de contrôle pour chacune de nos procédures. Selon les difficultés et les risques, le contrôle interne sera plus ou moins fort. L'audit est une forme de contrôle externe. Les auditeurs placés auprès du responsable fondent sur les services pour intervenir sur l'organisation du contrôle et la chaîne du processus, à l'intérieur d'une même direction. Les règles de contrôle interne relèvent de la bonne organisation. Des personnes vérifient que ces règles fonctionnent et s'assurer ou proposer des mesures qui permettent d'optimiser le fonctionnement. Il n'y a pas à mon sens de conflit entre ces structures et des structures externes.

L'inspection des finances est mandatée pour un certain nombre d'actions. Elle apportera un regard externe sur le fonctionnement. Il est toujours risqué de se laisser endormir ou aveugler par la structure. Il est toujours sain d'effectuer un benchmark de contrôle venant de l'extérieur, analysant ce sujet avec un regard neuf.

Enfin, il faut que les auditeurs aient une préparation et une formation initiale et permanente spécifique à leur fonction. En effet, l'audit est un véritable métier qui ne s'improvise pas. Ce sujet doit être abordé sur le plan des ressources humaines : doit-on y faire toute sa carrière ? Est-ce un point de passage ? J'ai décidé à la DGFIP que les inspecteurs principaux devront obligatoirement exercer des fonctions d'audit. C'est la garantie qu'ils auront vu les différents métiers avant d'être patrons, sous l'angle de l'auditeur, c'est-à-dire en regardant comment le « moteur » fonctionne et a été agencé.

Le professionnalisme et la mémoire de l'audit passeront par un minimum de durée dans l'exercice, ce qui soulève la question des relations entre les directions aux effectifs importants avec les corps d'inspection. Le Comité devra traiter ce sujet. Je vois assez bien en quoi consiste l'audit. Je vois très bien ce que j'attends d'un auditeur. Qui fera l'audit dans l'ensemble de l'administration ? Quel sera le positionnement de l'audit par rapport au Directeur ?

Nous ne sommes plus à la croisée des chemins. Nous sommes de l'autre côté de la rivière, mais nous sommes encore sur la berge. L'audit est installé, les méthodes existent. L'IFACI en est le principal promoteur. Le Premier Ministre, grâce aux institutions qu'il met en place, en permettra l'homogénéisation selon une certaine homogénéité. Il faut à présent réussir à le faire vivre de manière plus quotidienne dans les administrations. Je vous remercie pour votre attention.