Institut de l'Audit Interne

Le contrôle et l'audit internes au service de la nouvelle gestion publique

mercredi 24 et jeudi 25 novembre 2004

- Actes du colloque -

Sous le haut patronage de Renaud Dutreil
Ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat

LE CONTROLE ET L'AUDIT INTERNES AU SERVICE DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Mercredi 24 et jeudi 25 novembre 2004

- Actes du colloque-

Sous le haut patronage de **Renaud Dutreil**
Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat

Préface

C'est le premier janvier 2006 que le nouveau cadre budgétaire de l'Etat sera mis en place, entraînant un changement culturel et une transparence des résultats.
Il va en résulter une nouvelle gestion publique devant s'appuyer sur des dispositifs efficaces de contrôle interne ainsi que sur des méthodes et des outils rénovés pour l'audit interne.

Dans la continuité du colloque de novembre 2002 qui avait pour thème : « Audit et contrôle interne : un atout pour les réformes en cours », L'IFACI a organisé les 24 et 25 novembre derniers, un colloque, placé sous le haut patronage de Renaud Dutreil, Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, sur « Contrôle et audit internes au service de la nouvelle gestion publique », dont le succès est venu confirmer tout l'intérêt du sujet.

« Une entreprise doit faire preuve de transparence à l'égard de ses clients, et l'Etat doit agir de même. C'est une véritable nécessité, car de la transparence naît la confiance » a déclaré Eric Woerth, Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, qui a fait l'ouverture de ce colloque, et que je remercie chaleureusement.

Tout au long de ces 2 jours, une centaine de personnes, en provenance des services d'audit interne, des grands corps de contrôle et de la Cour des Comptes, ont débattu des problèmes que soulève cette réforme et en particulier *: « Quels sont les différents changements culturels qui vont permettre à la fonction publique de passer d'une gestion de moyens à une gestion de performance et de résultats ? Quels sont' dans ce contexte, les rôles officiels de la Cour des Comptes et du Comité Interministériel d'Audit et des Programmes ? Quels enseignements peut-on tirer des expériences étrangères et européennes ? Quels sont les outils et méthodes d'audit et de contrôle internes à la disposition des opérateurs pour réaliser ce changement ? Que peut apporter l'audit interne à la gestion publique de l'Etat, de ses opérateurs et des collectivités territoriales ? »*

Je remercie tous les intervenants, hauts fonctionnaires, membres de corps de contrôle et, bien sûr, spécialistes de l'audit et du contrôle pour la qualité de leurs interventions.

Merci enfin à la centaine de participants qui, par leurs nombreux témoignages et questions, ont éclairé ou complété les échanges de ce colloque.

Vous trouverez, réuni en un seul document, l'exhaustivité des interventions et des échanges qui ont eu lieu durant ces 2 jours. Vous en apprécierez, j'en suis sûr, leur diversité, leur spontanéité, en un mot leur richesse.

Je vous en souhaite une bonne et fructueuse lecture.

Louis Vaurs

Délégué Général de l'IFACI

Mercredi 24 novembre 2004

Président de séance : Jean Guy, *Président du groupe Professionnel – secteur Public – de l'IFACI*

OUVERTURE – PRESENTATION DU PROGRAMME **P 5**

Président de séance

CONFERENCE D'OUVERTURE :

« POUR UNE TRANSFORMATION ACCELEREE DE L'ETAT » **P 7**

Eric Woerth, *Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat*

I - PROLEMATIQUE GENERALE : UN CHANGEMENT CULTUREL ET UNE TRANSPARENCE DES RESULTATS QUI DOIVENT S'APPUYER SUR DES DISPOSITIFS EFFICACES DE CONTROLE INTERNE

LA TRANSPARENCE DES INFORMATIONS : LA SINCERITE DES COMPTES ET DES RESULTATS DE LA COUR DES COMPTES **P 13**

François Delafosse, *Président de la 1ère Chambre, Cour des Comptes*

LA MISE EN PLACE DES PROGRAMMES ET DES ACTIONS DANS LE NOUVEAU **P 22**

CADRE BUDGETAIRE DE L'ETAT : LES ENSEIGNEMENTS DU PREMIER CYCLE D'AUDITS DU CIAP (COMITE INTERMINISTERIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES)

André Barilari, *Inspecteur Général des Finances- Président du Comité Interministériel d'Audit des Programmes*

LE CONTROLE ET L'AUDIT INTERNES PUBLICS : LE PUBLIC INTERNAL FINANCIAL **P 30**

CONTROL (PIFC)

Alain- Gérard Cohen, *Inspecteur Général des Finances (Hon.)*

II – LA POLITIQUE D'OBJECTIFS AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC : PROGRAMMES ET OBJECTIFS, INDICATEURS ASSOCIES, ET POLITIQUE DE PILOTAGE ET DE CONTROLE DE GESTION

LES REFERENCES EUROPEENNES : QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ? **P 41**

Sylvie Trosa, *Chargée de Mission aux Affaires Sociales, Ministère de la Santé*

Alain Turc, *Contrôleur d'Etat*

DES EXEMPLES FRANÇAIS : DANS LES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT **P 53**

Edward Jossa, *Directeur des Affaires Générales, Ministère de la Justice*

Philippe Mareine, *Directeur du Département « Stratégie – Innovation - Synthèse », DGI*

DES EXEMPLES FRANÇAIS : AU SEIN DE LA SECURITE SOCIALE ET DANS **P 65**

LES AGENCES

Dominique Libault, *Directeur de la Sécurité Sociale*

Sindia Mérienne Ajimi, *Directrice de l'Audit Interne, ANPE*

Jeudi 25 novembre 2004
Président de séance : Alain Turc, *Contrôleur d'Etat*

OUVERTURE **P 77**
Président de séance

CONFERENCE D'OUVERTURE : CONTROLE INTERNE, CONTROLE DE GESTION ET AUDIT INTERNE **P 79**
Pierre Lubek, *Inspecteur Général des Finances*

III – INCIDENCE DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE : DES METHODES ET DES OUTILS RENOVES POUR LA DEMARCHE DE CONTROLE INTERNE ET POUR L'AUDIT INTERNE

LA QUALITE COMPTABLE DE L'ETAT ET LES AXES STRATEGIQUES DU CONTROLE INTERNE **P 88**
Nathalie Morin, *Responsable de la Fonction Comptable de l'Etat, DGCP*

DES REFERENCES DE CONTROLE : LE PROGAMME COPERNIC AU SEIN DU MINEFI **P 94**
Patrick Murzeau, *Directeur Divisionnaire, bureau SI3, DGCP*
Une méthode innovante : *le contrôle hiérarchisé de la dépense*
Alain Caumeil, *Chef de bureau, DGCP*

LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES **P 100**
Patrick Bouchardon, *Directeur de l'Inspection Générale et de l'Audit, CG92- Membre du Groupe Professionnel « Collectivités Territoriales » de l'IFACI*
Pierre Raynaud, *Directeur Financier du Contrôle Interne, CNAV – Administrateur de l'IFACI*

LES OUTILS D'AUTO-EVALUATION **P 108**
Roger Picard, *Directeur de la Mission d'Audit, d'Evaluation et de Contrôle, DGCP- Administrateur de l'IFACI* ***– Vincent Larrieu (MAEC)***

LES OUTILS DE TRAITEMENT ET DE RECOUPEMENT DE DONNEES INFORMATISEES **P 113**
Roger Picard, *Directeur de la Mission d'Audit, d'Evaluation et de Contrôle, DGCP- Administrateur de l'IFACI* ***– Hervé Brabant (MAEC)***

OUTILS ET METHODES DE SUIVI DES FONDS STUCTURELS EUROPEENS **P 117**
Alain Larangé, *Inspecteur Général de l'Administration, Ministère de l'Intérieur*

UN EXEMPLE D'ORGANISATION DE DIRECTION D'AUDIT INTERNE **P 124**
Alain Gerbier, *Chef du Cabinet de l'Inspection Générale, Banque de France*

QUELLES NORMES, STRUCTURES ET COMPETENCES POUR L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC ? **P 130**
Table ronde animée par ***Philippe Christelle,*** *Président de l'IFACI*
Olivier Bailly, *Responsable du Service de l'Audit Central du Groupe, CDC*
Thierry Bert, *Chef de l'Inspection Générale des Finances*
François Delafosse, *Président de la 1ère Chambre, Cour des Comptes*

CLOTURE DE LA JOURNEE **P 145**
Président de séance

- 24 novembre 2004 -

Avant propos introductif du colloque

Par **Jean Guy,** Président du Groupe professionnel « Secteur Public » de l'IFACI

Mesdames et Messieurs, bonjour. J'ai le plaisir aujourd'hui d'ouvrir cette séance et je voudrais dire quelques mots pour présenter notre colloque

Il y a deux ans, l'IFACI avait organisé un colloque qui s'appelait « Audit et contrôle dans le secteur public ». Il y avait à l'époque une forte attente, car la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) venait d'être votée qui devait entraîner des changements majeurs dans la gestion publique. Il y a donc eu une nombreuse participation à ce colloque.

Aujourd'hui, on constate que du côté de la loi de finance, il y a eu une évolution très forte. Vous savez que le budget se prépare avec 34 missions, 670 objectifs de performance, 1300 indicateurs. Tout ce qui était contrôle en général, devient du contrôle de gestion, du contrôle de performance, du contrôle de résultat, avec une nécessité de réactivité forcément beaucoup plus impérieuse qu'avant.

Il y a eu, au cours de l'année écoulée, de nombreux contacts entre l'IFACI et un certain nombre de ministères ou d'opérateurs, qui font qu'aujourd'hui, l'audit est beaucoup plus à l'ordre du jour. On commence même à parler, dans certains secteurs, de charte d'audit, de comité d'audit.

Plus généralement, des outils, des méthodes sont évoqués, recherchés, testés dans un nombre de plus en plus grand de secteurs administratifs.

Ce nouveau colloque de deux jours, qui est très dense et fait appel à des personnalités de tout premier plan, a pour objectif de développer les échanges, les dialogues entre les différents acteurs. C'est pourquoi vous constaterez dans le programme l'intervention de *managers* du secteur public qui présenteront leur expérience, soit française, soit européenne.

Sous le patronage de Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, nous écouterons d'abord Eric Woerth, secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat, qui va nous donner le souffle dynamique nécessaire à cette évolution. Son intervention portera sur les différents changements culturels permettant à la fonction publique de passer d'une gestion de moyens à une gestion de performance et de résultats.

Ensuite, François Delafosse nous parlera du nouveau rôle officiel de la Cour des comptes. André Barilari fera un bilan des actions lancées par le CIAP, organisme pas toujours bien connu, mais qui joue un rôle extrêmement important dans cette évolution. Et d'autres intervenants présenteront également des expériences dans leur secteur.

Demain, le dialogue et l'enrichissement du débat se poursuivront. A l'ouverture, Pierre Lubek reviendra sur les notions de contrôle et d'audit et sur le vocabulaire de base qui n'est pas toujours très bien connu dans la fonction publique.

Nous seront ensuite présentés un certain nombre d'exemples, français et européens, de méthodes et d'outils utilisés. Le colloque se terminera par une table ronde en fin de journée, pour débattre de l'apport de l'audit interne à la gestion publique de l'Etat et de ses opérateurs, et des collectivités territoriales.

Je vais passer la parole à Eric Woerth en le remerciant d'avoir accepté de transmettre son message d'encouragement. Je sais qu'il est très attaché aux responsabilités de proximité, comme on dit aujourd'hui, en particulier dans sa région de Picardie.

Je sais aussi qu'il aime beaucoup l'escalade. Je pense donc qu'il est habitué à maîtriser les risques. C'est quelque chose qui nous plaît, à nous, gens de l'audit. Il a exercé pendant plusieurs années dans le domaine de l'audit. Il a maintenant les fonctions nationales que vous connaissez. Son témoignage nous sera donc particulièrement précieux.

Conférence d'ouverture : « Pour une transformation accélérée de l'Etat »

Eric Woerth, Secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat

Merci, M. le Président. Mesdames et messieurs, je suis évidemment très heureux de pouvoir parler devant un public d'auditeurs internes. En effet, je suis assez engagé dans votre domaine de compétence, ayant été membre de l'IFACI il y a quelques années, et auditeur interne dans le groupe Péchiney pendant 5 ans. J'ai également audité chez Arthur Andersen pendant de longues années.

C'est pourquoi j'essaie de transférer un certain nombre des réflexes qui sont miens dans la gestion de l'Etat.

Tout d'abord, quel est l'enjeu de la réforme ? On parle toujours de la réforme de l'Etat et l'on a le sentiment que rien ne se passe.

Cette impression est fausse. L'Etat d'il y a dix ans ne ressemble en rien à l'Etat d'aujourd'hui ; la différence est tout à fait considérable. D'une manière générale, le service public a beaucoup évolué.

Les administrations certes évoluent, mais on manque de moyens pour fixer des objectifs et mesurer ensuite les résultats.

La réforme de l'Etat et sa modernisation sont donc indispensables. En premier lieu, il faut rétablir les finances publiques. Je ne vais pas donner les chiffres, vous les connaissez comme moi.

Le budget de l'Etat appelle la réforme. Il y a en effet trop de dettes. Quand on sait que 43 % du budget sont aujourd'hui constitués par les charges de personnel et de pensions (*c'était 36%, il y a 20 ans)*, que le paiement de seuls intérêts de la dette représente aujourd'hui 14% du Budget (*6%; il y a vingt ans*), on comprend que la marge de manœuvre est quasi-inexistante. Or, nous avons besoin de cette marge de manœuvre, et la dégager constitue notre premier objectif.

Le second est d'associer l'ensemble des Français à la réforme. Ils ne sont pas seulement des observateurs, mais aussi des actionnaires, des propriétaires. L'Etat leur doit un certain nombre de services en échange de leur propre contribution.

Une entreprise doit faire preuve de transparence à l'égard de ses clients, et l'Etat doit agir de même. C'est une véritable nécessité, car de la transparence naît la confiance.

La réforme de l'Etat ne doit pas être une réforme honteuse ou une réforme cachée, mais une réforme assumée. Nous devons dire aux Français de quelle manière l'Etat va se moderniser, quels objectifs sont les nôtres. Et après les avoir fixés, nous devons mesurer les résultats, et corriger les actions. Le simple bon sens le commande.

Ce n'est pas nécessairement dans la culture de fonctionnement de l'Etat, mais le moment est particulièrement bienvenu pour débloquer le système, et ce pour deux raisons : d'abord, parce que nous sommes en train de modifier la manière de présenter les finances de l'Etat avec la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finance). Ensuite, parce que nous mettons au point un nouvel instrument de mesure opérationnelle, les Stratégies Ministérielles de Réforme (SMR).

L'objectif est clair : redonner une force politique au budget de l'Etat, travailler par missions, par programmes, par actions, par indicateurs, par ratios. Dans le cadre de la LOLF, nous contribuons à rendre le budget de l'Etat lisible, compréhensible, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

On ne peut pas avoir un Etat mûr et démocratique, un Etat qui respecte le citoyen, en présentant un budget illisible.

Les hommes politiques de droite comme de gauche, depuis plusieurs années, se sont mis d'accord, et un consensus a été trouvé pour modifier la manière de présenter les budgets.

Avec la LOLF, on passe d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Les Stratégies ministérielles de réforme constituent le deuxième élément du dispositif. Pour réformer l'Etat, il faut de la méthode. Il n'y aura pas de grand soir de la réforme de l'Etat, ni de grande loi votée pour mobiliser l'action publique, mais une évolution permanente, méthodique.

Or, jusqu'à présent, il n'y avait pas de méthode. Il y avait des « coups », mais pas de vision générale de la réforme dans le cadre d'un objectif global. Pour y remédier, nous avons institutionnalisé les « Stratégies de réforme ».

L'objectif est de passer de l' « esprit mikado », où le premier qui bouge est mort, à l' « esprit bicyclette », où le premier qui s'arrête de pédaler tombe par terre. Autrement dit, l'Etat va se réformer dans le mouvement.

Pour cela, il faut demander à chaque ministère des actions de productivité, et rechercher, en examinant son dispositif, comment mieux produire du service public. Un plan est fixé, ainsi qu'une évaluation de l'ensemble des programmes par ministère.

Le premier résultat des Stratégies ministérielles de réforme 2003-2004 représente une économie de 1,5 milliard d'euros sur 3 ans et 10 000 emplois. Ce n'est pas suffisant. Nous allons, cette année, mettre la barre beaucoup plus haut. Pour 2005, nous demanderons 2% de productivité par an à compter de 2006, sur une base de 100 milliards d'euros.

Pour l'ensemble des programmes de la LOLF liés au fonctionnement de l'Etat, nous allons poser un certain nombre de questions les concernant : l'Etat est-il le mieux placé pour remplir ces missions ? Si la réponse est affirmative, nous demanderons ensuite comment cette mission est organisée : l'est-elle de manière active ? Et ainsi de suite, sur des centaines de cas.

Derrière cette revue de programmes, notre objectif est de concentrer au maximum l'action de l'Etat, là où elle est efficace. Et là où on a décidé de la concentrer, de faire en sorte qu'elle soit organisée le mieux possible.

Cette ambition est très forte. Et je pense que le rendez-vous annuel de la réforme produira des résultats très importants. Je ne vais pas vous indiquer l'ensemble des réformes qui figurent dans ce programme. Il y a beaucoup de mesures, de natures très diverses. Et je pense que nous atteindrons notre objectif : un plan cohérent et concret de réforme de l'Etat.

J'en viens au deuxième élément, qui concerne directement le citoyen. Nous venons de lancer un numéro unique d'appel pour tous les renseignements administratifs, le 39-39, qui facilite les démarches. Si par exemple vous avez perdu vos papiers, si vous voulez acheter un véhicule, ou changer de carte d'identité, vous contactez le centre d'appel qui vous indiquera la marche à suivre. D'autre part, le développement de l'administration électronique pousse à la réforme. En somme, l'Etat met en œuvre un certain nombre de méthodes qui sont des méthodes de bon sens.

L'Etat est souvent simplement frileux. Au fonctionnaire, tout changement fait peur. Il faut absolument montrer aux ministères que les Français, eux, attendent ce changement. Il ne faut pas le faire n'importe comment, ni d'une manière stigmatisante, mais en rendant perceptible l'évolution. Si, demain, nos concitoyens pouvaient se sentir mieux accueillis dans les services administratifs, davantage respectés, alors nous aurions gagné.

Ainsi, les gains de productivité ne peuvent aller sans une défense de la qualité du service. Prenons l'exemple du Canada et de la Suède, deux Etats très différents. Le Canada est très

libéral, assez discipliné, mais la qualité du service public y laissait à désirer :. Il faut donc allier productivité et qualité. Si on les dissocie, on rentre alors dans une logique purement budgétaire et comptable, ce qui n'est pas suffisant, ni fécond.

Comparons cela au cas de la Suède, qui obéit à une logique très différente. Les taux de prélèvement y sont très élevés, mais les Suédois sont d'accord pour payer beaucoup d'impôts. Ils veulent avoir en face d'eux des services publics à la hauteur, des prestations de qualité.

Il me semble que c'est une manière assez intelligente de voir les choses. Il faut, en France, non pas augmenter les prélèvements obligatoires, mais montrer aux Français qu'ils s'accompagnent d'un effort réel entrepris par l'Etat pour renouveler le service public dans des conditions économiques acceptables.

C'est tout l'enjeu et toute l'ambition de la réforme.

Jean Guy

J'aimerais poser deux questions. La première concerne le gain de productivité annuelle. Avez-vous l'impression que les ministères commencent à accepter l'idée de la nécessité de ce gain de productivité ?

La seconde question est : est-ce que l'idée de satisfaire le citoyen, d'avoir recours à des indicateurs pour savoir s'il est plus ou moins satisfait aujourd'hui qu'hier, se développe bien ou est-elle encore dans les limbes ? Est-ce que cette démarche commence à être acceptée dans les ministères ou avez-vous encore beaucoup à faire pour faire évoluer cette culture ?

Eric Woerth

Il y a quelques années, le mot « productivité » était encore tabou dans le service public. Hier, je participais à un débat sur LCI avec le secrétaire général de Force Ouvrière. Quand je lui ai parlé de productivité, il m'a répondu que cette vision des choses ne devait pas s'appliquer au service public, où ne joue pas la contrainte de la compétition. J'ai répondu que la moindre des choses était que chaque euro prélevé sur nos concitoyens, que ce soit en impôts directs ou indirects, soit bien utilisé. Voilà ce que signifie l'appel à la « productivité ».

C'est pour cette raison qu'il faut allier productivité et qualité. Sinon, on nous reproche de programmer la « casse du service public ». Et très vite, on entre dans des débats franco-français, on dramatise la situation et l'on s'enlise. Du point de vue de la productivité, il apparaît peu concevable de maintenir une trésorerie pour traiter 0,65 opération par jour – et, en même temps, il faut se poser la question de la dispersion des services publics sur les territoires. Ensemble, il convient d'aborder la question de la qualité et de l'égalité des citoyens face au service public. Cela nécessite évidemment une vision plus large que celle qui conclut, de façon simpliste, que telle administration doit être fermée pour la seule raison qu'elle n'est pas rentable.

Les administrations sont tout à fait prêtes à cela. Elles sont moins disposées à une mesure des résultats, souvent par timidité. La culture de l'Administration française, revient souvent à se dire : « pour vivre heureux, vivons cachés ».

Les Stratégies ministérielles de réforme 2004 que nous avons élaborées, dès après l'été, sont aujourd'hui visibles sur le site du Premier ministre ; toutes les actions qui ont pu rencontrer certaines réticences dans les ministères y figurent désormais. On ne peut que s'en réjouir.

Nous allons accélérer cette culture de la transparence. Plus on rend compte, plus on oblige à la transformation, j'en suis convaincu. Plus on cache, moins on rend le débat vertueux. De toute façon, il y a débat : autant porter les choses sur la place publique.

Les Etats qui réussissent pratiquent la transparence. Il vaut mieux maîtriser la communication et présenter clairement les résultats, bons ou mauvais, plutôt que de laisser à d'autres la latitude de communiquer, dans de mauvaises conditions, parce que cela bloque la réforme.

Il faut donc associer les citoyens au fur et à mesure, car les citoyens informés sont déjà à moitié convaincus. Il s'agit là d'un point essentiel.

Le fait de pouvoir informer nécessite évidemment de le faire d'une manière cohérente. La LOLF repose sur des indicateurs de gestion qui se comptent par centaines. J'ai peur qu'il y en ait presque trop. Et pour l'instant ces indicateurs de gestion rendent compte du passé, ils ne fixent pas d'objectif.

Il faudra évidemment qu'il y ait une mesure, une fixation d'objectifs pour le futur ; je pense que cela se fera assez vite. J'ai l'intention de proposer pour le début d'année – si le Premier ministre m'en laisse la liberté – un baromètre de la réforme de l'Etat. Deux fois par an seront publiés une dizaine d'indicateurs à l'intention du grand public, compréhensibles par tous, qui donneront une idée de ce qu'est l'Etat français. La démarche s'inspire de celle qui est pratiquée lors de l'achat d'un terrain : vous ne bouleversez pas tout le terrain pour savoir si vous allez pouvoir y implanter les fondations, mais vous réalisez un carottage.

De la même manière, dans l'immense terrain de l'Etat, nous allons pratiquer un certain nombre de sondages. Nous allons par exemple examiner : le temps de délivrance moyen d'un passeport ou d'un certificat d'immatriculation ; le temps de disponibilité du service public et donc - pourquoi pas ? - le nombre de jours d'arrêt maladie des fonctionnaires. Nous allons essayer de créer un indicateur consolidé de modernisation de l'Etat, prenant en compte un certain nombre de données. En somme, nous allons construire une batterie d'indicateurs (pas plus de dix) qui soient les plus justes, sophistiqués et simples possibles. Par ailleurs, nous essaierons de déterminer leur mode d'évolution, ce qui est sans doute la donnée la plus intéressante. Cela donnera aux Français une vision complète de l'Etat, et de son évolution. Actuellement un cabinet de conseil travaille sur ce projet et nous aide à construire ces indicateurs.

S'il veut avoir de bons indicateurs, le ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat ne saurait être totalement dans les mains des autres ministères ; il doit être capable de reconstituer l'information d'une manière un peu indépendante. Sans cette autonomie, nous avons peu de chance de pouvoir aboutir.

J'ai donc l'intention de mener cette opération à bien, en y associant les Français. Car plus on leur fera comprendre ce qu'est la vie de l'Etat, plus on favorisera son évolution. Les Français se méfient un peu de l'Etat, mais quand on les interroge sur les services publics, ils s'en montrent plutôt satisfaits.

Alain Turc

Combien de temps faut-il, selon vous, pour mener à bien la réforme ? 3 ans, 5 ans, 10 ans ?

Eric Woerth

L'éternité… La réforme de l'Etat se poursuit tant qu'il y a un Etat. Cela vaut pour les entreprises : elles évoluent en permanence. La réforme de l'Etat constitue un processus permanent, c'est vraiment la culture que j'essaie d'inculquer aujourd'hui. Chacun doit apporter sa pierre et celle que j'essaie d'apporter est une méthode pour réformer l'Etat.

Cela étant dit, il y a deux phases : des axes concrets qui viennent illustrer la méthode et répondre aux objectifs, notamment interministériels, qu'on peut fixer. Ils s'évaluent à un rythme annuel : chaque année on mesure les progrès possibles.

Et dans le même temps, nous tâchons de faire évoluer les habitudes et les mentalités. Je sais bien qu'il s'agit d'un poncif, mais il faut passer d'une logique de moyens - c'est notre logique actuellement - à une vraie logique de résultats.

Evidemment la prise en compte des résultats peut aller de pair avec une discussion sur les moyens. Mais la logique de résultats demeure indispensable.

Dans le domaine des services publics, il faut passer, là aussi, d'une logique de purs moyens à une logique de qualité du service public, bien mesurer sa qualité. Si l'on parvient à allier les deux, on a réussi.

Je prends un exemple très concret. Les gens s'estiment souvent mal accueillis par l'Administration. Il parait un peu dérisoire de cantonner la réforme de l'Etat à un problème d'accueil. Tout cela ressemble un peu à un gadget. En fait, ça ne l'est pas. Comment nous, citoyens, sommes-nous accueillis par l'Administration quand on s'adresse à elle, c'est-à-dire des centaines de fois par an ?

La question se pose aussi pour l'accès à l'Administration électronique. Je suis en train de mettre en place un plan qui comprend 140 mesures. Grâce à nos efforts, je pense que la France sera dans le peloton de tête, dans les 2-3 ans qui viennent, des grands Etats démocratiques pour l'usage de l'Administration électronique.

Comment répond-on aux besoins exprimés par un coup de téléphone au numéro commun 39-39 ? Et puis, tout simplement, comment est accueilli le citoyen qui a encore envie d'aller devant un guichet à la préfecture de Guéret ? Nous sommes en train de faire en sorte qu'il y ait une charte d'engagement, non pas générale - ce qui ne rime à rien -, mais service par service, de la direction départementale de l'Equipement d'Aubusson ; ce qui suppose de prendre en compte les heures d'ouverture, la réponse au courrier, la réception des réclamations, l'accueil des handicapés, etc.

On examine ensuite tous les objectifs définis pour chacun de ces points, en se demandant s'ils sont suffisamment ambitieux. Le même exercice est ensuite répété sur l'ensemble du territoire national. On détermine des indicateurs, on nomme des responsables, on organise la coordination. Et l'on obtient – je l'espère en tout cas – un meilleur accueil.

Un meilleur accueil signifie aussi une efficacité accrue : davantage d'explications, de compréhension, de lien social, et plus de bonne humeur. Ce qui contribue aussi, je pense, à valoriser le travail des fonctionnaires. Car on ne peut pas réformer l'Etat contre les fonctionnaires. Il faut évidemment les associer. D'ailleurs, ils y sont prêts.

La charte que je mettrai en place à partir du mois de janvier, au-delà même de la réforme qu'elle peut être amenée à faciliter dans le domaine de l'accueil, a vocation à s'implanter durablement. Une action de un ou deux mois ne crée rien du tout. Nous travaillons, à l'échelle d'un ou deux ans, à enraciner les critères de résultat et d'accueil dans l'ensemble des services publics français. Les fonctionnaires qui arrivent, qui débutent, n'auront jamais travaillé avec une autre méthode. Nous créons ainsi une nouvelle culture du travail.

Jean Guy

Nous sommes dans la continuité puisque François Delafosse va nous parler maintenant de la transparence des informations : la sincérité des comptes et des résultats. Le rôle de la Cour des comptes. François Delafosse est président de la 1e Chambre de la Cour des comptes depuis 2001.

I- PROBLEMATIQUE GENERALE :

Un changement culturel et une transparence des résultats qui doivent s'appuyer sur des dispositifs efficaces de contrôle interne

La Transparence des Informations : la sincérité des comptes et des résultats

François Delafosse, Président de la 1ère Chambre, Cour des Comptes :

Merci, M. le Président. En m'invitant à parler de la transparence et du rôle de la Cour des comptes, cet effort vers la transparence en matière de sincérité des comptes et des résultats, l'Institut de l'audit interne m'a placé au cœur même des missions de la Cour.

Je rappellerai en effet que depuis l'origine, la mission de la Cour des comptes est, en même temps que de vérifier la régularité des opérations de dépenses et de recettes publiques, de contribuer à la transparence de la gestion publique, de telle sorte que notre mission, pensons-nous avec beaucoup d'ambition, est de contribuer à la démocratie en rendant compte de la gestion publique aux autorités élues qui sont dépositaires de la souveraineté et, au-delà, en en rendant compte aux citoyens eux-mêmes. Donc, je me place dans la continuité directe des propos tenus par le secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat. Nous essayons, en termes plus familiers, de faire en sorte que la copie ne soit pas cachée et, en tout en cas, qu'elle soit lisible.

De cette mission fondamentale de la Cour, je dirai qu'en témoigne le statut de son expression la plus connue qui est le rapport annuel, communément appelé rapport public. A l'origine, c'est-à-dire en 1807, à l'époque napoléonienne, ce rapport était confidentiel et il était destiné à l'Empereur et à lui seul. Il est vrai que Napoléon s'intéressait beaucoup – sa correspondance le prouve – aux détails de la vie administrative. Cela n'a pas toujours été le cas de ses successeurs.

Au-delà du premier empire, il a fallu attendre 1832, c'est-à-dire la monarchie de juillet et le développement du contrôle parlementaire pour qu'une loi dispose que le rapport serait distribué aux Chambres. La diffusion du rapport de la Cour a donc été étroitement liée à l'affirmation du rôle du Parlement et au développement de la démocratie. Je vois un contre-exemple plus récent, qui est le régime de Vichy qui s'était empressé de supprimer le rapport public annuel.

On sait qu'aujourd'hui ce rapport annuel est remis solennellement au président de la République, déposé sur le Bureau des assemblées, et rencontre un large écho dans l'opinion. Il est en outre démultiplié, depuis un peu plus d'une dizaine d'années maintenant, par une série de rapports publics dit particuliers qui traitent de sujets spécifiques, par exemple celui qui a été publié hier et dont les médias, depuis hier après-midi, parlent beaucoup.

Je me concentrerai aujourd'hui – et je crois que c'est l'axe de vos préoccupations – sur le budget et les comptes de l'Etat et la façon dont la Cour essaie de faire la lumière dans cette sphère des finances de l'Etat.

La Constitution de 1958, qui a d'ailleurs repris les dispositions de celle de 1946 sur ce point, prévoit que la Cour assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finance. C'est l'article 46.

Mais – et nous arrivons très vite à la LOLF – alors que l'ordonnance de 1959 ne contenait à cet égard que des dispositions brèves et vagues disant simplement que chaque année, la Cour faisait un rapport joint au projet de loi de règlement, la loi organique du 1er août 2001 est beaucoup plus précise et elle détaille, en son article 58, en six points, les modalités de cette assistance de la Cour au Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finance.

Sur ces six points, je me limiterai ce matin à trois d'entre eux, qui sont énumérés aux 3°, 4° et 5° de cet article 58 de la LOLF.

L'article 58-3° invite la Cour et oblige la Cour à faire un rapport dit préliminaire, ce qui veut dire préliminaire au débat d'orientation budgétaire que doit organiser le gouvernement au plus tard au mois de juin de chaque année.

L'article 58-4° prévoit un rapport conjoint au projet de loi de règlement sur les résultats budgétaires, avec une analyse, quand elle sera possible, par mission et par programme, de l'exécution des crédits.

Et enfin, l'article 58-5° prévoit la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat par la Cour des comptes.

Pour la commodité de l'exposé, je distinguerai en deux points, d'abord l'examen par la Cour de la gestion budgétaire, c'est-à-dire ce qui est visé par l'article 58-3° et 4°, et deuxièmement, les comptes et la future certification.

La Cour et la transparence de la gestion budgétaire : d'abord une approche classique et ancienne, qui a été initiée depuis la mise en œuvre de l'ordonnance de 1959, et puis une approche plus nouvelle, qui est celle du contrôle de la performance. Je parlerai successivement de ces deux aspects.

L'approche classique, d'abord. En matière de contrôle de la gestion budgétaire par la Cour des comptes, la LOLF n'innove pas totalement, puisque – je le rappelais à l'instant – en application de l'ordonnance de 1959, et même avant (elle avait commencé en fait en 1956), la Cour dépose chaque année un rapport qui est joint au projet de règlement. Et dans ce rapport, elle procède à une analyse de l'exécution budgétaire de l'année précédente. A cette occasion, la Cour relève les pratiques contraires aux règles et aux principes budgétaires, telles que des reports de charges ou de recettes, des débudgétisations ou la comptabilisation en opérations de trésorerie, d'opérations qui auraient dû être classées en opérations budgétaires, ceci à titre d'exemple.

Ce que je veux souligner, c'est que depuis pratiquement l'origine, et sans en employer à l'origine le terme, la Cour apprécie la sincérité des opérations budgétaires qui est un principe, vous le savez, posé désormais par l'article 32 de la LOLF.

Cette notion de sincérité budgétaire, avant la LOLF, était apparue dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elle date de sa décision de 1993, dans laquelle le Conseil avait examiné – mais pour ne pas le retenir, il est vrai – un argument selon lequel la sincérité des recettes de privatisation évaluée dans le projet de loi de finance rectificative était contestable.

Depuis, l'argument tiré d'une atteinte au principe de sincérité budgétaire est examiné chaque année par le Conseil, à l'occasion de recours déposés par l'opposition du moment.

La Cour, pour sa part, a systématisé sa démarche d'examen, d'éventuelles atteintes aux principes de sincérité. D'abord, de façon classique et ancienne, en ce qui concerne les crédits. Elle relève régulièrement – il suffit de se reporter à ses rapports – les cas les plus manifestes, et il y en a toujours, de surévaluation ou de sous-évaluation des crédits, avec une analyse par chapitre et par catégorie de dépenses.

De façon plus récente, elle a étendu cet examen aux recettes, d'abord aux recettes fiscales, en se demandant si les écarts constatés en exécution par rapport aux prévisions sont dus à des défauts, techniques ou non, dans les prévisions.

Il s'agit là d'un point délicat, qui est à la limite de l'appréciation de la décision politique, puisqu'il est évident – je ne vous apprends rien – qu'en fixant un taux de croissance et par là même, un taux de progression des recettes, le gouvernement en place prend une décision politique, envoie un signal politique.

Quel doit être le rôle du contrôleur ex-post ? Je crois que la loi organique, dans ce même article 32, donne à la Cour un guide utile à ses appréciations. L'article 32 précise que la sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent

raisonnablement en découler.

La Cour essaie, sans d'ailleurs y être vraiment pleinement parvenue jusqu'à présent, d'examiner a posteriori si, au moment où il a arrêté ses prévisions de recettes, le gouvernement a bien mobilisé toutes les informations disponibles.

Je passe à la sincérité des résultats. En la matière, la tâche de Cour est d'abord une tâche de clarification, puisque l'on sait bien que la matière est complexe. La Cour s'attache à analyser les différents résultats de l'Etat, à les mettre en perspective, à les commenter.

Ces résultats, il faut d'abord les identifier, ce qui n'est pas évident pour le non technicien. Dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances, la Cour distingue désormais trois catégories de résultats.

Première catégorie : les soldes budgétaires, qui sont eux-mêmes au nombre de trois. Je passe rapidement, parce que tout ceci, je pense, est bien connu. C'est d'abord le résultat en exercice, qui prend en compte les recettes et les dépenses effectuées en application des lois de finance de l'année. C'est le résultat le plus affiché, le plus commenté.

Il y a, deuxièmement, le résultat en gestion, qui appréhende le besoin de trésorerie induit par les opérations budgétaires, en fonction des lois de finances qui s'appliquent du 1er janvier au 31 décembre de la période considérée.

Enfin, il y a le résultat le plus obscur, qui est le résultat constaté en loi de règlement et transporté au compte permanent des découverts du Trésor. Il diffère du résultat en exercice, en raison du traitement de certains soldes de comptes spéciaux et de l'intégration des pertes et profits sur emprunts et engagements.

A noter qu'à partir des comptes 2006, le transport aux découverts du Trésor disparaîtra en tant que tel et avec lui, le résultat en loi de règlement.

Le Parlement constatera l'exécution définitive du budget de l'année. Il approuvera le compte général de l'Etat qui devra être établi en comptabilité d'exercice et assorti de l'avis de la Cour des comptes. Je vais y revenir dans quelques minutes.

Deuxième catégorie de résultats, le résultat en comptabilité nationale, qui est évoqué par la Cour depuis quelques années seulement, mais en raison de sa grande importance politique, puisque vous savez que c'est le déficit notifié aux autorités européennes. Et l'on sait que les retraitements opérés à cette occasion, notamment en cas de variation de la situation patrimoniale, conduisent à modifier très sensiblement ce résultat. La Cour, dans ses rapports, explicite et commente les plus importants de ces retraitements.

Ces commentaires, qui sont très sensibles, prennent place d'abord sous forme synthétique dans le rapport préliminaire au débat d'orientation, ce rapport étant la première vue d'ensemble que donne la Cour sur les finances publiques dans leur globalité, et concernant les finances de l'Etat, les comptes sociaux et les finances locales.

La Cour donne donc une première vue synthétique de ce solde et elle développe ensuite cette analyse de façon plus technique dans le rapport joint à la loi de règlement qui suit environ un mois plus tard. Pour l'instant, du moins.

Troisième catégorie de résultats, le résultat en comptabilité générale au sens du compte général de l'Administration des finances. C'est un peu technique, mais cela montre, je crois, la difficulté qu'il y a de parvenir à la lisibilité.

Je dirai que, pour l'instant, ce résultat n'a qu'une signification relativement limitée, puisque la comptabilité de l'Etat est encore très largement une comptabilité de caisse, même si certains principes de comptabilité en droits constatés sont introduits depuis 1999. Et il prendra, ce résultat, toute sa signification avec la réforme comptable, c'est-à-dire en principe – c'est l'objectif – à partir de 2006.

Toujours dans ce même souci de clarification, la Cour présente, dans ses rapports, sous

forme schématique, un tableau de passage entre ces divers résultats qui, en une page, essaie de donner une grille de lecture.

J'insisterai, à propos des résultats, sur un dernier point, en soulignant que le calendrier fixé par la LOLF est, selon nous, de nature à améliorer l'efficacité des travaux de la Cour en assurant une conjonction dans le temps entre la production des rapports de la Cour et les débats parlementaires.

Le rapport préliminaire doit éclairer le débat d'orientation budgétaire, situé au plus tard au mois de juin de l'année n+1, étant entendu que l'on commente les résultats de l'année n.

Les rapports sur les résultats budgétaires et sur les comptes doivent être produits avant le 30 juin de cette même année n+1 sur une année n, jusqu'à 2005. Mais à partir de 2006, ce sera pour le 1er juin que la Cour devra produire à la fois ses commentaires sur la gestion budgétaire et son avis sur les comptes. Et ceci de manière à se situer aussi près que possible de la fin de la gestion précédente, de telle sorte que le Parlement, lorsqu'il commence à réfléchir et à discuter des orientations des finances publiques pour l'année suivante, soit éclairé au maximum sur la gestion de l'année précédente.

Nous sommes maintenant très loin de l'époque où la loi de règlement était une formalité sans intérêt, intervenant un an au mieux, et finalement plus, après l'exercice écoulé, voire sous les IIIe et IVe républiques, plusieurs années après. Je crois que c'est un grand progrès dans la recherche de l'efficacité en vue de la transparence.

Quelques mots maintenant sur l'approche nouvelle qui sera faite du contrôle des performances, l'application de l'article 58-4° de la LOLF. Nous n'en sommes ici, il faut bien en être conscient, qu'aux prémices. Mais je rappelle que pour la mise en œuvre de la loi organique, la Cour a choisi une démarche d'accompagnement, je dirai de veille anticipatrice, de manière à bien informer le Parlement sur l'état d'avancement de ce chantier, mais aussi à exercer sur les administrations une certaine pression pour les inciter à avancer.

Qu'avons-nous déjà fait dans cette perspective ? Si vous prenez nos rapports sur l'exécution des lois de finances depuis les deux ou trois dernières années, vous observerez que chaque année, ils contiennent un compte rendu de plusieurs pages sur l'état d'avancement de ce chantier de mise en œuvre de la LOLF, incluant non seulement une analyse – je vais y revenir – du nouveau dispositif budgétaire, mais d'autres sujets comme celui dont vous parlerez dans la suite de ce colloque (je reviendrai d'ailleurs demain soir pour en reparler avec vous) : le contrôle interne, son développement, sa mise en place ; ou autre sujet : la rénovation de la gestion des ressources humaines, la DRH, dans la perspective de la LOLF.

En 2004, nous avons travaillé tout spécialement, sollicités à cet égard par les commissions des finances des deux assemblées, sur la nouvelle architecture budgétaire, c'est-à-dire la maquette des missions et des programmes. Et dès avant le départ d'orientation budgétaire, les représentants de la Cour ont été auditionnés par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, qui souhaitait recueillir leur avis avant de donner elle-même un avis au gouvernement qui, vous le savez, avait consulté le Parlement sur cette maquette. Ceci pour illustrer de façon concrète le développement de notre manière de travailler avec le Parlement.

De même, en 2004, la Cour a participé, avec les directions intéressées du ministère des Finances, spécialement la DRB (la Direction de la Réforme Budgétaire), mais aussi le comité interministériel d'audit des programmes, et vous allez entendre M. Barilari tout à l'heure. Donc, la Cour a participé à la rédaction d'un document important, qui est un référentiel commun expliquant les principes de construction et d'utilisation des stratégies et des objectifs – Eric Woerth en parlait tout à l'heure –, des indicateurs et des cibles de résultat qui seront publiés dans les rapports annuels de performance annexés au projet de loi de finances.

Vous savez que pour la loi de finances 2005, en même temps que le dossier classique de cette loi de finances, le gouvernement a communiqué au Parlement une série d'avant-projets

de rapports de performance ; nous avons procédé à un premier examen de ces documents et nous en rendrons compte dans notre prochain rapport qui sera prêt au printemps 2005, de même que nous continuerons, bien entendu, à faire le point sur l'ensemble de l'avancement du chantier mis en œuvre de la LOLF.

A terme – c'est-à-dire quand la maquette budgétaire sera opérationnelle – il s'agira d'apprécier les résultats. Comment envisageons-nous notre rôle ?

En l'état actuel de nos réflexions – je parle là encore de projet et je l'expose librement devant vous – nous envisageons un contrôle à deux niveaux : un premier niveau qui sera celui de la détection, ce qui veut dire qu'à l'occasion de son rapport annuel sur l'exécution des lois de finances, article 58-4° de la LOLF, la Cour essaiera de repérer les programmes pour lesquels il y a des écarts manifestes, des écarts inexplicables par rapport aux objectifs. Et elle les signalera aux commissions ad hoc. Ce sera le premier examen sur l'ensemble du front, le travail de détection des écarts.

Ensuite, en arrêtant ces programmes de vérification pour l'année suivante et en prenant en compte les demandes des commissions des finances, des assemblées, la Cour, sur certains de ces programmes, pourra faire une analyse approfondie de la performance, des raisons qui expliquent l'écart éventuel par rapport aux objectifs, et ceci selon une approche qui pourra être soit organique, soit fonctionnelle et selon des méthodes spécifiques adaptées, évidemment, à chacune des missions, à chacun des programmes.

Voilà, esquissées, nos perspectives de travail à court et moyen terme.

Le deuxième point, c'est la Cour et les comptes de l'Etat. Je rappellerai les termes, parce qu'ils sont très importants, de l'article 58-5° de la LOLF : « La Cour est chargée de la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification – c'est-à-dire l'avis que donnera la Cour – sera annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées. »

Se plaçant dans la démarche d'accompagnement que j'évoquais voici quelques instants, la Cour présente également, depuis deux ans, dans un fascicule distinct du fascicule relatif à l'exécution budgétaire, ses observations sur les comptes. Et à cette occasion, elle informe le Parlement et l'opinion sur l'avancement de la réforme comptable, comme elle le fait sur l'avancement de la réforme budgétaire, et elle rend compte des vérifications qu'elle a opérées sur les comptes de l'Etat, qu'il s'agisse d'analyses très traditionnelles qui consistent à commenter l'évolution de certains postes du bilan ou de certaines lignes de résultats, ou qu'il s'agisse, de façon plus nouvelle, de rendre compte des premiers audits comptables que nous effectuons dans la perspective de la certification. Sans bien sûr qu'on puisse dire encore qu'il s'agit là d'une démarche de certification.

Ainsi par exemple, nous avons procédé, en 2003, à un premier audit de la gestion comptable de la dette, avec l'Agence comptable centrale du Trésor et l'Agence France Trésor. Les résultats ont d'ailleurs été tout à fait positifs.

Voilà le cadre de la démarche.

Quelques mots maintenant sur cette mission de certification. J'ai eu l'occasion d'en parler ici même, il y a deux ans, puisque l'Institut m'avait fait l'honneur et le plaisir de m'inviter à une première discussion, vous en parliez tout à l'heure, M. le Président, sur ces questions de contrôle.

J'avais dit, à cette occasion, que pour la Cour, la mission de certification ne posait pas de problème conceptuel dans la mesure où elle utiliserait, en les appliquant aux comptes de l'Etat, des normes d'audit qui sont admises et employées aux plans national et international.

Cependant en disant ceci, on n'a pas du tout écarté la difficulté. Parce qu'il faut se souvenir des termes de la LOLF et ici de son article 30, je cite : « Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action », l'action de l'Etat. La formule est restrictive, mais la

restriction est importante, puisqu'il est évident que les spécificités de l'Etat sont fortes, à commencer par le pouvoir de lever l'impôt que je ne sais pas du tout, pour ma part, comment traduire dans les comptes. Ces spécificités font assurément obstacle à une transposition pure et simple à l'Etat des dispositifs applicables aux entreprises qui interviennent sur le marché.

Ceci, je crois, implique quelques réflexions que je vais vous livrer, sur ces trois termes : régularité, sincérité, fidélité.

Régularité, d'abord. La régularité est une notion très familière à la Cour des comptes. Le code des juridictions financières reprenant des dispositions très anciennes, précise que la Cour vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses inscrites dans les comptabilités publiques. Ceci est bien connu.

Toutefois, il faut bien voir que dans le cadre de sa mission de certification, la démarche de la Cour sera un peu différente de cette démarche traditionnelle de contrôle des opérations. Le contrôle des opérations de recettes et de dépenses est exactement le contrôle des inscriptions comptables.

Lorsqu'elle émettra une opinion sur la régularité des comptes, la Cour se prononcera sur le fait que, ceux-ci pris globalement, le compte de l'Etat respecte les principes et les règles qui seront contenus dans le nouveau référentiel comptable de l'Etat, c'est-à-dire les normes nouvelles qui ont été approuvées cette année et dont le dispositif de développement et d'application est en cours de mise au point. Donc, les opérations retracées dans les comptes devront respecter ce référentiel comptable.

En revanche, la Cour, en tant que certificateur, rôle différent de celui de juge des comptes, ne devra se soucier de la régularité d'une opération (ou d'un groupe d'opérations données) que dans la mesure où cette opération (ou ces opérations) aura un impact significatif sur le compte. Si ce n'est pas le cas, elle ne la prendra pas en considération en tant que certificateur.

Ceci nous amène bien sûr à la question des seuils de signification dont je ne vous dirai rien, car nous sommes en cours de discussion interne pour la définition de ces seuils.

Deuxième concept : la sincérité. Je vous ai dit, il y a quelques minutes, qu'en matière budgétaire, la Cour examine depuis longtemps la sincérité des autorisations budgétaires, la sincérité de la gestion, bien qu'elle n'ait que récemment explicité ce concept.

En ce qui concerne les comptes, le principe de sincérité énoncé par l'article 27 de la LOLF doit, pensons-nous, s'entendre dans le sens traditionnel que lui donnent le plan comptable général et la doctrine, c'est-à-dire, je cite : « l'application de bonne foi des règles et procédures en fonction de la connaissance que les responsables doivent normalement avoir de la réalité. » Et cette sincérité implique que la comptabilité donne des informations adéquates, loyales, claires, précises et complètes. Elle repose sur la mise en œuvre des règles en vigueur et l'établissement de ces trois documents indissociables que sont le bilan, le compte de résultats et l'exercice. Et c'est sur ces documents que portera le travail de certification.

Troisième concept : la fidélité. En fait, l'article 58 de la LOLF renvoie à l'article 27 qui mentionne expressément non pas la fidélité, mais l'image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat. Ce sont les termes de la loi.

Comment peut-on appliquer aux comptes de l'Etat un concept qui est, je n'apprends rien aux spécialistes éminents que vous êtes, importé du monde anglo-saxon avec l'expression « *true and fair view* » ?

Je dirai que la LOLF n'a pas repris entièrement la formulation du code de commerce qui est celle d'image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la société à la fin de cet exercice. En effet, la notion de résultat, nous l'avons vu tout à l'heure a, en ce qui concerne l'Etat, des significations assez

diverses et assez complexes, si bien que – c'est en tout cas une interprétation – la LOLF n'applique pas le concept d'image fidèle (il suffit de prendre les termes de la loi) au patrimoine et à la situation financière.

Les normes comptables n'étant pas encore totalement finalisées, je crois qu'il est prématuré, à ce stade, d'imaginer comment cette notion d'image fidèle sera conciliée in fine avec les autres principes comptables. Dans l'état actuel des comptes de l'Etat, il est évident qu'elle n'est pas facile, sinon impossible, à établir. En dépit des innovations apportées depuis 1999 – j'y faisais allusion tout à l'heure : introduction de principes de comptabilité d'exercice pour mieux décrire actif et passif et mieux rattacher les charges du premier exercice – la présentation patrimoniale des comptes de l'Etat reste encore trop embryonnaire, et la Cour estime que la notion d'image fidèle, appliquée à la situation comptable actuelle, a peu de signification.

Ce qui me semble certain, en revanche, pour l'avenir, c'est que pour respecter l'exigence de fidélité, l'appréciation des faits nécessitera de la part de la Cour, davantage de précision avec la mise en œuvre de moyens scientifiquement plus fiables en matière d'évaluation de valeur et de traitement des informations.

Un exemple, celui des produits fiscaux : l'examen des différents mécanismes de dépréciation, créances douteuses, dégrèvements attendus, etc., déterminera la fidélité des inscriptions de créance sur les redevables, donc amènera la Cour à mettre en œuvre des techniques beaucoup plus élaborées, en tout cas différentes de celles qu'elle utilise dans son contrôle de l'examen des diligences des comptables pour recouvrer les recettes, pour en rester à mon exemple.

C'est donc en se reportant au référentiel comptable que la Cour donnera au Parlement son opinion sur les comptes de l'Etat. Quant aux relations avec le teneur de comptes, c'est-à-dire le ministre des Finances et la direction générale de la comptabilité publique, elles seront – et j'y insiste, parce que cela me paraît capital – tout à fait nouvelles par rapport à la démarche classique de contrôle a posteriori.

Ces relations sont différentes dans leur finalité. Il ne s'agira pas, pour la Cour, de sanctionner a posteriori, mais de parvenir à certifier, comme c'est l'objectif de tout commissaire aux comptes, à dire ce qu'il faut faire pour arriver à certifier, et à certifier sans réserve majeure.

Différence également dans les modalités de ces relations, puisqu'il s'agira non pas de réaliser des contrôles ponctuels, mais d'organiser un flux continu d'échanges en parvenant à un maximum d'accords sur les corrections à opérer avant l'arrêté définitif des comptes.

Vous me direz que c'est parfaitement banal pour un commissaire aux comptes dans la sphère privée. Dans la sphère étatique et pour la Cour des comptes, c'est quelque chose de tout à fait nouveau (mais ce n'est pas un véritable changement culturel), qui implique, et c'est mon dernier point, une démarche attentive de préparation à la certification que nous avons entreprise. Comme pour la gestion budgétaire, la démarche de la Cour se caractérise là encore par une volonté d'accompagnement, d'alerte et de veille, à la fois pour bien renseigner le Parlement, et pour nous préparer nous-mêmes à notre nouvelle mission.

C'est ainsi que les travaux que nous avons entrepris s'organisent dans trois directions : une préparation méthodologique, avec le début de mises au point de guides d'audit et de plans d'audit par poste de bilan et par catégorie de recettes et de dépenses. Le travail est en cours. Il est assez avancé sur certains points, un peu moins sur d'autres.

Deuxième direction de travail : nous avons entrepris une série d'audits des systèmes d'information comptables. Ce point est majeur, puisque dans la mesure où nous considérerons les systèmes d'information comptable de l'Etat comme performants et fiables, nos propres diligences en seront allégées d'autant.

Il est évident qu'actuellement, notre attention se porte de façon privilégiée sur les grands

chantiers de rénovation comptable, de gestion de la dépense et de mise en forme de la comptabilité générale, et sur la façon dont, après l'abandon du projet Accord 2 , va être mise au point la solution qu'on appelle en ce moment Palier 2006, que nous regarderons évidemment de très près, puisque de l'évaluation que nous pourrons porter sur ce Palier 2006, dépendra largement la possibilité pour la Cour d'émettre, pour la première fois en 2007, une opinion sur les comptes de l'Etat.

Troisième direction de travail : nous essayons de jouer au maximum la transparence en rendant compte chaque année, dans notre rapport au Parlement, des premiers audits comptables.

Notre ambition est de continuer cette démarche en 2005 et en 2006, avec, pour l'année qui vient, deux axes de travail majeurs : d'abord l'examen, dans le courant de l'année 2005, de la façon dont va se préparer le bilan d'ouverture 2006. Ce sera évidemment le point de départ fondamental pour l'appréciation future sur les comptes. Deuxième axe de travail : progresser dans l'appréciation, avec une série d'audits, des engagements hors bilan, en essayant d'expertiser certaines évaluations.

Voilà les indications les plus actuelles possible que je peux vous donner sur cette démarche d'explicitation et de recherche de la transparence dans les comptes.

En guise de conclusion, je voudrais insister sur deux idées qui me paraissent très importantes.

Nous avons bien conscience que pour les administrations, à commencer par celle des Finances, le chantier de la LOLF, le chantier de la réforme comptable est considérable et représente une somme de travail, de changements d'habitudes, de renouvellements méthodologiques extrêmement importants, que nous essayons d'aider et non pas de critiquer sur je ne sais quels a priori. Mais pour la Cour elle-même, le chantier est considérable et difficile, parce qu'il implique, il impose même, un changement de ses référentiels, de ses méthodes, aussi bien pour le contrôle des performances, avec l'appréciation de la batterie des objectifs et des indicateurs de résultats, que pour le contrôle des comptes avec l'appréciation du nouveau référentiel comptable.

La deuxième idée, c'est que j'ai distingué, par commodité, les deux aspects réforme budgétaire et réforme comptable, mais ces deux aspects constituent un tout indissociable et l'un ne peut pas réussir sans l'autre. Je veux dire par là que si l'appréciation des résultats par programme, le respect des données budgétaires, se fondait simplement sur des évaluations budgétaires et non pas sur l'analyse des coûts (c'est la troisième comptabilité dont je vous parlais, qui est la comptabilité d'analyse des coûts), cette dernière devant être alimentée par une comptabilité d'exercice performante, alors la réforme ne serait qu'un simple trompe-l'œil, un simple habillage. Et nous risquerions l'échec qui serait de retomber dans des présentations qui se sont révélées moins prometteuses qu'on ne le pensait. Je fais allusion à l'expérience des budgets de programme, il y a une vingtaine d'années. Enfin, d'après ce que l'on constate de l'implication des principaux acteurs dans ce chantier, je crois que ce risque est en voie d'être surmonté.

Voilà, M. le Président, c'est sur cette note d'optimisme volontaire que j'arrêterai mon propos.

Question

Si l'on essaie de poursuivre le parallèle entre la nouvelle mission de la Cour des comptes et les diligences effectuées par le commissaire aux comptes dans le secteur privé, le commissaire aux comptes s'appuie en partie sur les travaux menés par l'audit interne de l'entreprise et prend en compte l'appréciation qu'ils peut faire du contrôle interne au sein de l'entreprise.

Comment la Cour des comptes prend-elle en compte (si elle le fait) le contrôle interne dans les administrations, et quel est son rôle vis-à-vis des différents corps d'inspection ?

François Delafosse

Je vous remercie de cette question qui me donne l'occasion de revenir sur un point que je n'ai fait qu'effleurer sans le développer, mais qui est fondamental. Il est évident que nous concevons notre rôle de contrôleur externe comme complémentaire des contrôles internes et que c'est en fonction de l'intensité et de l'approfondissement de la systématisation des contrôles internes que nous concevrons, nous déterminerons le cadrage, le volume, l'orientation de nos diligences, d'abord dans un souci de productivité, d'éviter les redondances, les doubles emplois et de mettre en œuvre une bonne complémentarité des compétences. Il est évident que les diligences du certificateur, comme l'avis donné sur la performance, prendront en compte ce qu'auront fait les responsables du contrôle interne ou les corps de contrôle.

De mon point de vue – et je crois que vous aurez l'occasion d'y revenir dans ce colloque et en tout cas à la table ronde à laquelle je participerai demain – le développement des dispositifs de contrôle interne implique aussi un certain nombre de changements de positionnements et de méthodes. Je crois que les administrations l'ont bien compris et j'en veux pour preuve l'investissement très important qu'opère la DGCP en matière de contrôle interne pour y former ses agents et mettre au point les procédures, ceci dans la perspective de la LOLF et dans l'objectif de qualité comptable. Mais, à mon avis, cette orientation ne doit pas se limiter à la sphère comptable et à la sphère du MINEFI, mais concerner l'ensemble des administrations d'Etat dans lesquelles il importe, dans la perspective de l'appréciation des résultats, de mettre en place de véritables dispositifs de contrôle et d'audit interne.

Jean-Loup Beneton

Jean-Loup Beneton, trésorier payeur général. Je souhaiterais poser une question un peu au-delà du sujet, concernant le cas grec. Il existe une Cour des comptes européenne. Qu'a-t-elle fait ? Est-ce qu'en France, les soldes des comptes publics sont de la compétence de la Cour des comptes ou de l'INSEE ? Le cas grec pourrait-il se produire en France ?

François Delafosse

L'appréciation des soldes est de la compétence de l'INSEE. Nous collaborons avec l'INSEE de façon très étroite dans le commentaire que nous faisons de ces soldes. Mais il ne s'agit pas d'un contrôle au sens d'un contrôle sur les soldes comptables présentés par le ministre des Finances pour le compte de l'Etat ou des comptables publics.

Dans un souci de transparence, avec l'appui technique de l'INSEE auquel, dans le cadre de la procédure contradictoire habituelle, nous soumettons nos analyses, nous essayons d'expliquer le passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale et le pourquoi des retraitements.

Et d'ailleurs, si vous prenez la peine d'ouvrir nos deux derniers rapports, vous verrez que sur ces points et sur des points précis, nous faisons état de divergences ou de souhaits. Mais il y a une discussion transparente avec l'INSEE.

Alors, est-ce que le problème grec pourrait être transposé en France ? Je ne l'imagine pas.

Jean Guy

M. Barilari va nous parler maintenant de la mise en place des programmes et des actions dans le nouveau cadre budgétaire de l'Etat, et tirera un bilan à chaud du premier cycle d'audit du CIAP.

André Barilari est inspecteur général des finances, président du Comité interministériel d'audit des programmes. Il a été directeur général des impôts. Il a écrit plusieurs ouvrages.

La mise en place des programmes et des actions dans le nouveau cadre budgétaire de l'Etat : les enseignements du premier cycle d'audit du Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP)

André Barilari, Inspecteur Général des Finances –Président du Comité Interministériel d'Audit des Programmes :

Je pense qu'il est souhaitable de vous présenter le Comité interministériel de l'audit des programmes à travers ses missions, avant d'aborder les conclusions de notre premier cycle d'audit. Je ne doute pas que dans des prochains colloques, tout le monde connaîtra suffisamment le CIAP pour que je me dispense de le présenter, mais je crois qu'à ce stade, c'est un organisme dont l'action est encore souterraine, bien qu'elle soit importante. Je vais essayer de la mettre en lumière.

Les missions du Comité interministériel de l'audit des programmes ont été fixées dès la mise en place de l'appareil de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. C'est en effet une décision du Comité interministériel de la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001, donc immédiatement après le vote de la loi, qui a prévu qu'il y aurait une validation des programmes et des informations associées sous l'égide d'un comité interministériel présidé par un inspecteur général des finances – cela faisait partie de la décision du CIRE – associant les forces de contrôle des principaux ministères, que ce comité programmerait les audits, désignerait les opérateurs et tirerait un certain nombre de conclusions.

Il y a eu la mise en place des comités, la désignation. Je vous rappelle qu'à cette époque-là, il y a eu un changement de gouvernement. Et finalement, nous nous sommes mis en mesure de commencer à travailler à la rentrée 2002. Nous avons formalisé un peu les règles du jeu, avec une circulaire, l'année suivante, le 4 juillet 2003. Et c'est cette circulaire qui nous régit actuellement.

Deux missions essentielles ont été fixées : la validation des programmes, qu'on appelle les audits initiaux ; la validation des informations associées ou audits de réalisation.

Les audits initiaux sont pour l'instant le type exclusif de travaux que nous menons, puisque nous sommes en phase de préparation des projets de programme et donc, c'est le moment de s'assurer qu'ils répondent à un certain nombre de critères de qualité.

Ces critères, nous les avons regroupés à partir de divers éléments : la cohérence du périmètre du programme et de la structure du programme ; la pertinence des objectifs et des indicateurs ; l'adaptation du dispositif de gouvernance des programmes ; l'effectivité des systèmes d'information pour produire les informations nécessaires ; et l'effectivité des systèmes d'analyse des coûts.

Par contre, ce que nous nommons actuellement les audits de réalisation - c'est un terme qui n'est peut-être pas forcément adapté et qui ne restera pas *ne varietur* - porteront essentiellement sur l'examen de la fiabilité des résultats affichés, fiabilité au sens le plus large, pas simplement des erreurs, mais aussi l'absence de biais dans la politique mise en œuvre pour faire progresser l'indicateur ; et l'objectivité des commentaires.

Ce qui est important, c'est de voir quel est le positionnement du Comité. Je le définirai comme un outil de contrôle interne, expression de la collectivité et de la solidarité des corps de contrôle interne des ministères, au stade gouvernemental de la préparation des projets de budgets. C'est un outil du gouvernement, un outil dans son ensemble, c'est ce qui le distingue de l'action de chaque corps de contrôle dans son domaine, qui est au service de son ministre.

C'est un contrôle de qualité des programmes et, j'ai osé le mot, de certification des résultats.

Tout à l'heure, M. Delafosse vous a parlé de la certification des comptes. Mais je crois qu'avec la mise en place de la LOLF, on se trouve face à deux grands ensembles de données chiffrées qui sont d'une part, les données comptables et d'autre part, les données de résultats. Et ce sont ces deux ensembles qui vont être présentés au Parlement, qui vont fonder de sa part un certain nombre de décisions qui vont, aussi à travers le Parlement, rendre compte de l'action administrative auprès du citoyen.

Toute série de chiffres mérite une certification. Et donc, bien que cette certification des résultats ne soit pas prévue dans la loi, par la LOLF, rien n'interdit de l'organiser. Au contraire, elle nous paraît absolument indispensable pour enraciner durablement la culture de la performance et pour véritablement donner un sens aux résultats qui seront affichés à travers les indicateurs. Et nous nous inscrivons totalement dans cette perspective de certification des résultats. Mais n'inférez pas de mon propos qu'il y a, d'un côté, la Cour des comptes qui fait la certification des comptes et de l'autre le CIAP qui fait la certification des résultats. La Cour des comptes a des missions transversales. Elle peut aussi faire, elle fera, sinon de la certification des résultats, en tout cas du contrôle des résultats. Il y aura complémentarité avec les travaux du CIAP et nous dialoguons dans la plus grande transparence avec elle pour qu'on puisse avoir un rôle dans cette chaîne.

Donc, ce n'est ni du contrôle de régularité (le travail s'est fait à d'autres niveaux par les inspections diverses), ni du contrôle de gestion au sens où il s'agirait de faire du diagnostic sur les performances proprement dites : est-ce que les performances sont atteintes ? Est-ce le problème des responsables, l'action des responsables, la conjoncture, l'absence de moyens ? Le Comité ne se positionne pas sur ce terrain, bien que ce contrôle de gestion et ses diagnostics de résultats soient absolument indispensables dans le nouveau système.

La LOLF pré positionne, en quelque sorte, des éléments qui permettront de développer une évaluation des politiques publiques peut-être plus efficace que dans le passé.

Nous y contribuerons en certifiant les résultats et la qualité des programmes, mais il faut mettre en place un dispositif d'évaluation des politiques publiques. Et cette question est extrêmement complexe. Elle peut être traitée au niveau de l'Etat, simplement : évaluation des programmes par rapport à leur finalité, revue des programmes selon un parcours organisé ; faut-il maintenir tel programme ou telle action dans un programme ? Quel est le niveau structurel des moyens affectés à un programme ?

C'est un exercice éminemment budgétaire. Mais qu'il faudrait vraisemblablement exercer sur le moyen terme, compte tenu du poids des décisions politiques que cela implique, du degré approfondi des travaux préparatoires qui sont nécessaires. Nous ne le faisons pas actuellement. Ce n'est pas notre positionnement. Nous sommes sur le domaine du contrôle de qualité et de certification.

Quelles sont les méthodes ? Nous avons élaboré un guide qui se compose de cinq parties. C'est un peu les thèmes que j'énonçais tout à l'heure, avec pour chaque partie, un certain nombre de fiches avec des grilles de questions, l'identification de risques ou de points positifs. Et à partir de ce guide, que nous avons testé et auquel nous avons formé un certain nombre d'auditeurs, nous avons réalisé un premier cycle d'audits annuels, mi-2003-mi-2004, de quinze audits qui ont été choisis de façon à ce que chaque ministère ait dans son domaine un audit, dans une optique pédagogique. Les conclusions du rapport annuel, que je vais vous présenter, sont les conclusions de tout ce premier cycle d'audits.

Il y a un rapport d'audits, une procédure contradictoire, c'est-à-dire que le ministère audité reçoit le rapport d'audit, fait sa réponse. Sur cette base, et sur la base, d'ailleurs, d'un projet que fait un membre du Comité, qu'on appelle le rapporteur, le Comité émet un avis en trois, quatre pages , en faisant ressortir les principales recommandations. Et le produit fini, c'est l'avis du Comité avec, en annexe, le rapport et la réponse du ministère.

Ces rapports sont diffusés d'abord aux ministères concernés – ce sont eux qui doivent s'en emparer et apprécier les suites à donner – mais aussi au ministre du budget ; actuellement, à la direction du budget et à la DRB. A la Cour des comptes, le Procureur général de la

Cour des comptes a exercé son droit de communication sur le rapport. Et aux commissions des finances du Parlement, qui ont aussi exercé leur droit de communication systématique.

Dernier point sur cette présentation du Comité : il est composé d'un représentant par ministère. Les membres ont été désignés par chaque ministre. Mais il y a une contrainte, c'est que ce représentant, le ministre est obligé de le choisir dans le corps de contrôle de référence de son ministère. C'est vraiment un comité qui est l'émanation de ces corps de contrôle. Et ceci pour garantir sa déontologie d'audit.

Les opérateurs des audits sont des membres des différents corps représentés au Comité ou, plus récemment, d'autres corps auxquels nous avons fait appel, par exemple, le Contrôle d'Etat qui a accepté de participer aux audits, et je l'en remercie. Et nous pourrons élargir aussi encore les opérateurs à d'autres corps de contrôle qui ne sont pas représentés au Comité ou à d'autres catégories.

Nous formons une équipe de trois personnes, dont obligatoirement une personne appartient au ministère auquel le programme est rattaché. Nous avons mis au point une méthodologie, une feuille de route des audits, une lettre de mission. Les ministères remettent un dossier au préalable, contenant une fiche de cadrage pour l'équipe d'audit. S'ensuit une séance de présentation et de discussion orale, les positionnements dans la durée : semaine 1, semaine 2, semaine 3… semaine 10. La remise des rapports, la distribution, la discussion, et l'avis en séance.

Les opérations d'audit, nous exigeons qu'elles se déroulent en moins de trois mois. Et après, il y a la procédure d'examen.

Voilà sur cette présentation. Alors, à l'issue de ce premier cycle d'audit, qu'avons-nous constaté comme principaux éléments ?

Avant de vous présenter ces éléments, une précision de contexte : nous sommes intervenus dans un contexte dans lequel l'objet à auditer n'existait pas encore. Il était en cours de création. Ce n'était donc pas très commode, mais nous nous sommes adaptés. Les grandes questions étaient très en amont, les projets de programmes en cours d'élaboration. Une attention particulière a été portée au périmètre et à la structure des programmes (arbitrage de la grille mission programme action par le gouvernement en dialogue avec le Parlement). Nous nous sommes mis dans une optique de pédagogie et de soutien.

Les constatations d'abord, sur le périmètre et la structure des programmes, puis sur la mesure de la performance, sur la gouvernance des programmes, et enfin sur les éléments d'analyse des coûts des systèmes d'information.

Sur le périmètre et la structure des programmes. A travers nos audits, nous avons pu mesurer combien le compromis était difficile entre l'approche finalités et l'approche métiers,. Nous sentons bien que les compromis qui ont été réalisés sont, dans un certain nombre de cas, transitoires et que cette réflexion a mis au jour toutes les questions d'organisation et de divergences entre la meilleure organisation et les finalités poursuivies, que nous n'avons pas traitées depuis des décennies et qui réapparaissent. On ne peut pas tout régler en un jour. Il y a donc encore un certain nombre de situations insatisfaisantes.

Enfin, un point important : le rattachement insuffisant de l'ensemble des moyens du programme. L'acte de la responsabilisation, qui est un acte majeur du nouveau management public que met en place la LOLF, implique que le responsable de programme, est responsable de mission, concrétisée par des objectifs à travers des indicateurs, et de moyens.

Dans la construction des programmes, on n'a pas toujours poussé ce raisonnement jusqu'au bout et il y a une résistance des structures de gestion, notamment du personnel de l'informatique ou de l'immobilier, pour garder une partie des moyens qui auraient pu, qui auraient dû être re-ventilés dans les mains des responsables de programme, même si ceux-ci peuvent dans une relation client/fournisseur, utiliser des structures d'appui, d'expertise plus spécialisées.

Nous avons fait un certain nombre d'observations sur les liens entre programmes. J'ai résumé cela en disant : une vision initiale de l'architecture « missions programmes » privilégiant encore les rapports de forces. C'est du passé, maintenant. Mais cette élaboration de la grille (nous l'avons vu, nous qui avons audité des domaines à différentes étapes et participé au processus d'élaboration), a révélé des options extrêmement tranchées ; des ministères voulaient être dans telle mission et pas dans telle autre, voulaient une mission interministérielle pour en être le pilote, voulaient disposer de programmes taillés sur mesure pour ne pas qu'on puisse faire de rapprochements avec d'autres ministères. C'est notamment le cas de la police et de la gendarmerie qui s'est bien conclu avec l'élaboration de deux programmes distincts dans une même mission.

Nous avons constaté également, une insuffisance de dialogue avec les responsables des programmes associés ou connexes. Cela a frappé tous les auditeurs et se retrouve, en particulier, au niveau des indicateurs, mais aussi au niveau d'un certain nombre de frontières (il n'y a pas eu suffisamment de contact avec les programmes associés, c'est-à-dire ceux d'une même mission ou les programmes connexes qui sont dans des missions différentes, mais qui nécessitent quand même un dialogue, une certaine vision commune).

La mesure de la performance, maintenant. La première constatation (on ne s'attendait pas à ce que tout le monde ait une copie irréprochable à cet égard), est qu'il y a une insuffisance de la réflexion stratégique et une difficulté à articuler des priorités réelles. Et je dirai que, même dans les domaines où il y a des directives nationales d'orientation, des lois d'orientation qui alignent des centaines d'objectifs issus d'une réflexion stratégique, il y a encore des preuves à faire dans la réflexion stratégique, le choix des objectifs et la détermination des indicateurs.

Une association insuffisante des services déconcentrés et des opérateurs. Chaque fois que l'on présente la LOLF dans une assemblée où il y a des représentants des services déconcentrés et des opérateurs, ils disent : « On ne nous a pas suffisamment associés ». Cela a été fait dans certains cas, mais d'une manière générale, pas suffisamment. Il faudra que ce soit repris. C'est un chantier qu'il faut développer à l'avenir, pour faire vivre les programmes et cette association se fera, notamment dans le cadre du dialogue.

Des difficultés à choisir des objectifs sensibles aux leviers d'action qu'on a entre les mains. A travers cette réflexion sur les programmes, un certain nombre de directions centrales de ministères ont dû faire un apprentissage de la modestie. C'est-à-dire que le champ théorique de leur action est très vaste, par exemple dans le domaine de la santé, mais en réalité, ils n'ont pas de leviers d'action réalistes. Les leviers d'action sont dans d'autres organismes, notamment au sein des organismes de Sécurité sociale.

Les indicateurs : une sélectivité insuffisante à ce stade selon une approche à l'envers. Nous avons demandé aux statisticiens : « Que pouvez-vous imaginer comme indicateurs ? » Nous avons élaboré des listes entières, en croisant des statistiques intéressantes. Ce n'est évidemment pas comme cela qu'il faut procéder. C'est plutôt par la stratégie. Mais les choses avancent progressivement dans ce domaine.

Des indicateurs, pas toujours équilibrés entre efficacité, qualité, efficience. Parfois même limités à des indicateurs d'activité.

Un défaut d'articulation entre les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels. C'est une question qui se traite avec la mise en place des budgets opérationnels des programmes, et le fait de choisir le niveau des BOP et puis la réalisation des BOP, oblige à traduire les objectifs stratégiques du programme en objectifs opérationnels, déclinant les objectifs stratégiques du programme ou avec des objectifs intermédiaires qui peuvent entraîner l'évolution des objectifs stratégiques du programme, ou avec des objectifs complémentaires dirigés par le système de pilotage des opérateurs et qui ne se retrouvent pas forcément dans les objectifs stratégiques. Et cette articulation, cette compréhension de différents niveaux, de leurs besoins, est un apprentissage qui est en cours dans les différentes structures.

Les systèmes d'information ne sont pas encore tout à fait adaptés. Dans un certain nombre de cas, on a conçu des indicateurs, mais on n'a pas le système d'information derrière pour les produire. Au mieux, on a un plan, un projet pour faire évoluer le système d'information vers la production de ces indicateurs.

La gouvernance des programmes. Il y a une hétérogénéité des conceptions de la fonction de responsable de programme. C'est vraiment l'élément central. On doit réussir, avec la mise en place de ce nouveau métier. C'est la cheville ouvrière. On a vu trop souvent des faux-fuyants, des structures molles. La responsabilité ne peut pas être collective. Elle est forcément individuelle.

Il y a aussi un bon emploi des secrétaires généraux des ministères. Dans les structures actuelles, les secrétaires généraux de ministère sont souvent responsables de programmes, et de programmes importants du ministère. Je considère, personnellement, que c'est une erreur. En exerçant ce métier de responsable de programmes ils ne vont pas faire ce sur quoi ils sont les seuls à pouvoir intervenir, comme le contrôle de gestion sur les responsables de programmes pour le Premier ministre ; et l'horizontalité, notamment dans les décisions que le ministre a à prendre sur les arbitrages de programmes, dans le cadre de la discussion budgétaire.

A la limite, je conçois que les secrétaires généraux de ministères puissent être responsables de programmes dans lesquels il y a une forte implication stratégique, ou d'audit et de contrôle, mais pas des grands programmes de production, d'intervention des ministères. Nous avons donc, dans un certain nombre de cas, dénoncé les systèmes dans lesquels, du fait que le responsable de programme est un secrétaire général. En effet, comme on veut ménager les directeurs qui sont aussi des opérateurs importants du programme, on met en place des structures qui ne nous apparaissent pas garantir la bonne mise en œuvre de la loi.

Il y a donc émergence d'une réflexion sur les structures. La gouvernance des programmes, c'est aussi la mise en place des niveaux d'opérateurs et donc du « dialogue de gestion » avec ces opérateurs. La réflexion, au moment où nous avons fait les audits, était encore embryonnaire. Les choses s'accélèrent vite dans les différentes administrations.

Et enfin, nous avons souligné des facteurs d'inquiétude importants concernant la tutelle sur les opérateurs. Dans ce dialogue de gestion, je crois qu'il y a un point faible, et sur la tutelle sur les opérateurs et sur le système administratif. Ce n'est pas simple.

Le vertical et l'horizontal. La résistance des structures horizontales centrales de moyens dévitalise les responsables de programme. Il y a du retard dans la mise en place des outils d'organisation, notamment le mandat de gestion pour organiser une relation interne « client fournisseur ». Des débats ont lieu sur le rôle horizontal des préfets.

Les audits n'ont pu porter sur un certain nombre d'éléments, notamment l'analyse des coûts, les nouvelles nomenclatures budgétaires, l'évolution des systèmes d'information, la budgétisation au premier euro. Ces points-là seront importants dans notre action pour le deuxième cycle. En effet, nous avons lancé un nouveau cycle de vingt et un audits. Nous avons d'ailleurs passé un contrat avec un grand cabinet de conseil, pour aider les équipes d'audit à faire l'audit des systèmes d'information. Et enfin nous préparons les outils méthodologiques pour le régime de croisière.

Ma dernière remarque sera qu'au travers d'un rapport d'audit, on stigmatise un certain nombre de points négatifs, de marges de progrès. Je n'en tire pas du tout - et je crois que tous ceux qui ont participé à cet audit partagent mon point de vue - des conclusions désespérantes. Au contraire, nous en tirons tous des raisons d'espérer.

On constate aussi, et c'est réconfortant, un énorme effort, des avancées positives. Et je crois que, face à ces avancées positives, nous ne pourrons pas retourner en arrière. Ceux qui ont vu la lumière du nouveau management n'accepteront plus de fonctionner sans cette lumière, de retourner dans leur caverne, de vivre sans savoir où ils sont (stratégie), où ils vont (objectifs) et à quelle vitesse (indicateurs).

Question

Vous avez parlé à plusieurs reprises, dans votre intervention, des opérateurs. Si je me souviens bien, vous disiez qu'ils avaient été insuffisamment associés à l'élaboration des programmes. Et donc, insuffisamment associés à la détermination des objectifs, des indicateurs, ce qui ne peut que nous inquiéter.

Ensuite vous avez reparlé d'eux en disant : la réflexion est en train d'avancer et de toute façon, le dialogue nécessaire entre l'Etat et les opérateurs devra se développer.

Je voulais savoir comment le CIAP pourrait se positionner vis-à-vis de ces opérateurs, comment vous aviez travaillé, jusqu'à présent, dans vos audits. Est-ce que l'audit d'un programme se limitait à aller voir l'administration centrale de l'Etat, ou avez-vous également audité chez les opérateurs ?

La liste vient d'être définie très récemment. Je crois savoir qu'elle est soumise à l'approbation définitive des ministères. Donc, on est vraiment en train de procéder par leviers. Mais est-ce que le CIAP considèrera que, bien que l'Etat exerce une tutelle sur les opérateurs, son interlocuteur est pratiquement à égalité et que donc, il est aussi important pour s'assurer de la fiabilité d'un programme initial et ensuite, des conditions de sa réalisation, d'aller voir chez les deux partenaires, quels sont les systèmes d'information, comment ont été définis les critères ?

André Barilari

Dans les audits que nous avons menés et que nous continuons à mener, nous demandons à nos équipes d'identifier les opérateurs, au sens LOLF et d'avoir des entretiens avec les responsables de ces opérateurs ou le management de ces opérateurs comme, d'ailleurs, avec les services déconcentrés, qui sont des éléments importants de mise en œuvre des programmes.

Je profiterai de votre question pour dire que cette notion d'opérateur est nouvelle. Elle méritera encore, je crois, des réflexions. Je pense que l'opérateur de l'Etat, au sens LOLF, se définit en ce qu'il est dans une situation subordonnée par rapport au responsable de programme. Même si l'on peut parler d'une « contractualisation » au sens de dialogue de gestion, il n'y a pas égalité des deux parties. Par ailleurs il y a toute une série d'autres entités qui peuvent participer à un programme et qui ne sont pas dans une relation d'opérateur c'est pour cela qu'il faut que cette frontière soit tracée- Elles ne sont pas dans une relation d'opérateur quand elles ne sont pas subordonnées au responsable de programme, c'est-à-dire quand le responsable ne peut pas engager un dialogue de gestion, arrêter des moyens et des objectifs. Ces entités, qui ne seront pas des opérateurs, seront, elles, dans une véritable relation contractuelle avec le responsable de programme, qui pourra exiger d'elles un certain nombre de comportements en contrepartie de subventions.

Et je pense qu'il sera d'autant plus intéressant, à l'heure de la phase de certification des résultats, comme un certain nombre de résultats seront retenus par les opérateurs, d'étendre nos investigations vers les opérateurs.

Michel Laroque

J'aurais voulu savoir quelle est la mission du CIAP sur les structures de programme. La LOLF s'inscrit dans une démarche monétaire. Comment tient-on compte des missions de l'Etat qui ne se traduisent pas nécessairement par la dépense, dans le domaine des relations du travail ou les domaines qui n'entrent pas dans le budget de l'Etat, comme la Sécurité sociale. Comment conçoit-on les programmes pour ce type de secteur et comment articule-t-on dépenses et compétences dans les missions de l'Etat ?

André Barilari

Effectivement la LOLF traite du budget de l'Etat, mais le budget de l'Etat traite de toutes les missions de l'Etat. Il n'y a pas de mission qui ne se traduise par des dépenses.

C'est pour cela qu'il y a ce lien entre mission et moyens, budget et performance. Vous avez raison en ce sens qu'un certain nombre de missions sont des missions à effet de levier, de différentes manières : les missions de réglementation qui se traduisent par certaines dépenses, que l'on peut mesurer, comme on peut mesurer l'investissement.

La question se pose de savoir s'il faut « LOLFiser » le budget de la Sécurité sociale. J'ai même entendu récemment parler de la « LOLFisation » des collectivités locales.

Bernard Zuber

Bernard Zuber, conseiller maître à la Cour des comptes. Je voudrais revenir, M. Barilari, sur le contrôle de qualité des programmes et la certification des résultats. Est-ce que nous devons comprendre que ces interventions seront annuelles, c'est-à-dire récurrentes ? Et est-ce que, compte tenu de l'exposé que vous avez fait sur les moyens, les méthodes mis en œuvre par le CIAP, vous serez en mesure de faire face à ces appréciations sur l'ensemble des programmes ?

D'autre part, le terme de certification est sympathique, mais peut-être un peu ambigu. Les ministères qui seront amenés à faire les rapports annuels de performance trouveront peut-être que la certification que vous émettrez, que vous pourriez émettre, figure également dans les rapports de performance qu'ils émettent de leur côté. Quel est précisément l'état de vos réflexions sur ce point ? Et personnellement, j'adhère complètement à l'emploi du terme « certification », mais j'appelle à la plus grande prudence à l'avenir, et mon souhait est que la démarche soit exempte de toute ambiguïté.

André Barilari

J'ai pris des précautions tout à l'heure en employant le mot « certification ». Je savais que vous alliez poser quelques questions à ce sujet.

D'abord, mais on pourra en discuter dans d'autres lieux, si le terme « certification » vous paraît présenter un danger dans la phase actuelle, par «miroitage avec la certification des comptes, je suis tout prêt à le retirer et à employer un autre vocable, peut-être moins ambitieux : contrôle de qualité, de fiabilité, de résultat.

Pour répondre plus précisément à la question, dans notre dispositif, il ne sera pas possible que les audits soient annuels pour l'ensemble des programmes. Sans que ceci soit tout à fait arrêté, j'ai le sentiment, par les négociations que j'ai menées avec les différents chefs de corps de contrôle qui fournissent les moyens au CIAP, qu'avoir une cible sur trois ans, pour l'essentiel des programmes, est peut-être l'objectif le plus ambitieux que l'on puisse se fixer.

Par conséquent, ce ne sera pas effectivement une certification annuelle. Il faut éviter le parallélisme avec ce que doit faire la Cour des comptes sur les comptes. Disons que ce contrôle de qualité devra s'insérer dans une chaîne de contrôle au bout de laquelle il y aura d'ailleurs la Cour des comptes. Mais en amont du CIAP, une chaîne de contrôle reste à bâtir.

Je pense que notre action conduira à ce que les ministères mettent en œuvre eux-mêmes les dispositifs internes permettant de fiabiliser les résultats. Peut-être développerons-nous une optique partenariale avec eux, à cet égard, pour faire en sorte que notre pression s'exerce surtout dans les domaines où nous n'aurions pas cette assurance parce qu'il y a un contrôle interne déjà suffisant.

Tout cela est à créer et doit être réfléchi. Pour ce qui concerne, en tout cas, le cycle d'audits du CIAP, ce sera forcément dans une optique de contrôle qualité. C'est un élément du contrôle de qualité qu'il faut faire sur la production des résultats.

Je ne sais pas si on irait – mais on peut toujours y réfléchir – jusqu'à demander à chaque responsable de programme de signer une assurance sur la qualité des informations qu'il produit chaque année. On peut l'imaginer.

Il faut réfléchir aussi à ce qu'il y aura en sortie. Je pense qu'il y aura deux angles d'attaque. Nous allons d'abord examiner si les processus de production des informations sont auditables ou pas. Ils peuvent être auditables, auditables avec réserve ou pas auditables du tout. C'est une première conclusion que nous devrons tirer.

Et ensuite, nous devrons valider, en quelque sorte, les chiffres ou ne pas les valider ou les redresser.

C'est comme cela que je conçois le processus.

Jean Guy

Je vous remercie beaucoup, M. Barilari. Je vais demander à M. Alain-Gérard Cohen de venir ici prendre le relais.

Alain-Gérard Cohen est actuellement consultant international public et privé. Il écrit, lui aussi, des livres, en particulier sur le sujet qu'il va traiter devant nous aujourd'hui. Auparavant, il était inspecteur général des finances et fut le premier Président de la CICC (Commission Interministérielle des Contrôles Communautaires).

Le contrôle et l'audit internes publics : Le Public Internal Financial Control - PIFC

Alain-Gérard Cohen, Inspecteur Général des Finances (Hon.) :

Merci, M. le Président. Le titre de cet exposé, est le contrôle et l'audit internes publics. C'est un titre qui, à mon avis, n'est pas très clair, parce qu'il faut comprendre que « internes » et « publics » prennent un « s », qui s'applique à la fois à « contrôle » et à « audit ».

On emploie beaucoup plus couramment maintenant la terminologie, hélas anglaise, de *Public Internal Financial Control*, ou encore plus couramment le vocable de PIFC

Que veut dire PIFC ? C'est le "contrôle financier interne public".

Le plus important, dans cette juxtaposition de mots, est le mot « Control ».

« *Control* », en anglais, ne veut pas dire « contrôle », en français. Et hélas, la traduction facile, mais fausse, existe dans la plupart des langues de l'Europe continentale, Centrale ou de l'Est où l'on continue à traduire « control » par le mot national équivalent à « *contrô*le», souvent même avec un K !. En anglais, « *control* » veut dire, à 90 % « maîtriser » et à 10 % « contrôler », dans notre acception habituelle. Alors qu'en français, on a aussi ces deux sens du terme, mais dans des proportions inverses : contrôler, c'est faire des contrôles, c'est faire des vérifications pour 90 % ; mais on connaît également le sens du mot « *control* » au sens anglais, « maîtriser », lorsqu'on parle de contrôler une situation ou pour un sportif de contrôler un ballon. Il est évident qu'on ne vérifie pas le ballon, ni son poids, ni sa circonférence, ni la qualité du cuir, mais qu'on maîtrise le ballon.

L'image est intéressante, parce que les spécialistes du contrôle interne, verront que lorsqu'on maîtrise le ballon, on veut dire qu'on évite de se le faire prendre ; on a donc une analyse de risque. Et puis on maîtrise le ballon pour le renvoyer là où l'on veut, pour faire une passe ou marquer un but ; on a donc des objectifs. Et objectifs et risques sont évidemment les deux concepts clés du contrôle interne.

Le mot « *Financial* », maintenant. Comme l'a dit M. Barilari, le contrôle est finalement toujours financier, puisqu'on ne voit pas d'objectif des programmes qui ne se traduise pas finalement par une incidence sur les finances.

Mais pour certains experts anglo-saxons, le mot « financier » a un sens un peu plus particulier.et limiterait le PIFC au système véritablement financier, c'est-à-dire au système comptable et budgétaire en gros, ce qui est une conception que je ne partage pas.

Il y a deux approches possibles du PIFC, d'ailleurs complémentaires et non pas opposées.

La première est celle du PIFC de la Commission européenne, c'est-à-dire que sous ce terme, la Commission a rendu obligatoire pour les pays candidats, par exemple pour les dix pays qui sont entrés le 1er mai 2004 dans la Communauté, un pseudo acquis communautaire" qui est le chapitre 28 du Traité d'adhésion. Dans ce cadre, « *Financial Control* » a un sens différent de « contrôle financier », bien entendu.

Alors qu'en France, par exemple, il n'y a que deux secteurs qui répondent aux principes du PIFC, à savoir celui des fonds structurels que j'ai eu l'honneur de présider pendant plus de huit ans, et celui de la LOLF, pour les pays candidats en revanche, selon les textes, le PIFC est obligatoire, non seulement pour la gestion des fonds structurels, mais également, pour l'ensemble des fonds publics de ces pays, qu'ils soient nationaux ou d'origine communautaire.

Quand je dis qu'il y a une référence au PIFC dans le règlement financier n°1260 -99 ou dans le n°438-01, là encore,'il faut préciser que ce n'est pas libellé du tout comme ça. Il y a simplement une référence aux "principes et standards généralement acceptés", une

référence aux "systèmes de gestion et de contrôle". Ainsi il y a tout un vocabulaire, dans les règlements européens, qui suppose que l'on connaisse et que l'on applique le contrôle et l'audit internes publics.

Ce qui est assez surprenant, c'est qu'il n'y a rien d'écrit sur la question ou presque – c'est pour cela que j'ai éprouvé le besoin, peut-être, d'écrire un livre là-dessus.

Par ailleurs–il n'y a rien d'obligatoire ; disons qu'il y a plutôt des obligations de résultat, des références à des standards internationaux généralement reconnus, formule on ne peut plus vague.

D'où la deuxième façon d'approcher le PIFC, qui est justement de le référer au contrôle interne privé. Et là, tout devient, en tout cas pour moi, beaucoup plus clair. Le PIFC devient l'application au secteur public, ou plutôt au secteur administratif, du contrôle interne privé, Celui-ci ayant lui-même ses références célèbres, d'abord le premier *Coso framework* de 1990 qui est un *framework* sur *le contrôle interne*; et le deuxième, de cette année, qui est très intéressant puisqu'il met l'accent – et c'est bien le sens de l'évolution dans cette quinzaine d'années – sur l'évaluation du risque, du risque opérationnel (*enterprise risk management*).

Dans ce cas-là, le PIFC devient une doctrine ou une méthode de gestion publique moderne. Et surtout, comme on l'a dit – et on le redira au cours de ces deux jours, parce qu'on ne peut jamais assez le répéter – une révolution culturelle, le passage à une culture de résultat et un bouleversement des mentalités dans toute l'Administration publique française.

Reprenons d'ailleurs ces deux points, si vous le permettez.

D'abord, une méthode nouvelle de gestion publique moderne.

Là, j'introduis une distinction entre le PIFC au sens strict, celui qui fait l'objet d'une référence de la Commission européenne, et ce que les experts français – beaucoup sont présents dans cette salle – ont tiré de cette notion

Pour la Commission européenne, le PIFC se limite à deux éléments : les systèmes de gestion et de contrôle, « *management and control system* » et l'audit interne. De sorte que nous aboutissons à une équation : PIFC = *management and control system* + *internal audit*.

Que se cache-t-il derrière ce fameux "système de gestion des contrôles"? Il se cache ce que nous appelons, ce que vous appelez, vous, auditeurs du privé, le contrôle interne, c'est-à-dire l'ensemble des moyens, des moyens de toute nature (de contrôle financier, de marketing, de ressources humaines…), mis en place par le manager pour réaliser au mieux ses objectifs et limiter au mieux ses risques. Les deux mots clés du contrôle interne, objectifs et risques, apparaissent. La formule « au mieux » est également volontaire : cela veut dire que ce n'est pas une science exacte, qu'il y a à chaque instant une appréciation du coût par rapport au résultat, et qu'on optimise un système, mais qu'on ne le rend jamais parfait.

Est-ce qu'on peut être encore un peu plus concret sur les systèmes de gestion et de contrôle ? Je vous propose – mais c'est uniquement, encore une fois, pour vous donner une idée, ce n'est en rien dogmatique – une distinction en trois catégories. A l'intérieur du contrôle interne, il y a des procédures, et par procédure, j'entends tout ce qui est écrit. Ce sont des définitions de poste, des organigrammes, des *flowcharts*. Mais c'est une culture de l'écrit entièrement nouvelle, qui n'a aucun rapport avec des instructions ou des circulaires. C'est : qui fait quoi, comment ? Et cela, on a beaucoup de mal à l'obtenir, parce que les fonctionnaires sont bizarrement peu habitués à décrire ce qu'ils font.

Ce sont ensuite des systèmes. Par commodité, je mets sous ce terme tout ce qui est informatisable ou informatisé. Bien entendu, il y en a énormément : les systèmes financiers dont on parlait tout à l'heure ; le système budgétaire ; le système comptable ; le système des paiements ; le système de gestion de la trésorerie. Puis il y a les systèmes de suivi, comme pour les fonds structurels, (Présage, Simik, etc.…).

Et enfin, troisièmement, il y a des contrôles au sens français, c'est-à-dire des vérifications. A certains points de la piste d'audit, dont je parlerai brièvement dans un instant, on estime qu'un contrôle (au sens français, cette fois-ci), c'est-à-dire une vérification, est nécessaire.

Voilà, grosso modo, ce qu'il y a dans le contrôle interne. Encore une fois, ce n'est pas dogmatique et il faut donner aux mots un sens volontairement large pour bien comprendre qu'en réalité, c'est l'ensemble des moyens, je le répète, de toute nature, qui servent au manager pour maîtriser sa gestion et éviter les risques.

Un mot sur l'audit interne pour commenter le deuxième terme de l'équation.

La définition : « Activité indépendante, située à l'intérieur de la gestion, chargée périodiquement et systématiquement de valider et d'améliorer les systèmes de gestion et de contrôle (MCS) et d'évaluer les résultats de la gestion » que je vous propose là, n'est pas celle d'un manuel, mais elle n'en est pas éloignée et peut-être plus simple..

C'est une activité indépendante à l'intérieur de la gestion – ce qui pose le problème aux spécialistes, mais également aux fonctionnaires, de savoir comment on peut être à l'intérieur d'une gestion et être indépendant.

Chargée périodiquement et systématiquement. C'est donc une activité qui couvre tout le champ administratif selon une périodicité renouvelée. C'est une activité qui répond à des critères précis.

De valider et d'améliorer. Tout à l'heure, on a cherché un mot. Je propose, au lieu de certification, validation. J'avais d'ailleurs, quand j'étais à la tête de la CICC, proposé une "déclaration de validité".

De valider et d'améliorer, par des recommandations plus un suivi de ces recommandations. Dans le domaine de l'audit, on est beaucoup plus à l'aise qu'avec le contrôle interne : il y a toute une littérature et tout un vocabulaire utilisés dans le secteur privé, mais qui sont disponibles pour les fonctionnaires qui veulent se mettre à l'audit interne.

De valider et d'améliorer quoi ? Ce point est très important. Et c'est éventuellement un sujet de controverse : ma réponse est : les systèmes de gestion de contrôle. Autrement dit : l'audit interne est chargé de valider et d'améliorer le contrôle interne. S'il n'y a pas préalablement un contrôle interne, il n'y a rien à auditer. Alors que la Commission fait de l'audit interne l'élément clé du PIFC, en oubliant souvent le contrôle interne.

Nous sommes plusieurs, ici, à penser qu'on ne peut auditer que des systèmes. Mais par ailleurs l'audit peut également évaluer les résultats de la gestion, c'est l'audit de performance, c'est-à-dire que l'auditeur a ce double objectif, à mon avis – mais le premier est, à la limite, le plus important – de vérifier, d'évaluer et d'améliorer la qualité des systèmes de contrôle et de gestion, **et** d'évaluer les résultats de la gestion.

C'est pour cela que j'insiste sur la position des experts français par rapport à la définition "officielle" du PIFC que je vous ai donnée précédemment. Le PIFC comporte pour nous, outre les deux éléments précédents, une insistance particulière sur les systèmes de contrôle interne. Nous avons donc développé, pour les fonds structurels, un instrument qui, à mon avis, est finalement assez unique, qu'on appelle la « piste d'audit française » (concept beaucoup plus large que la piste d'audit des Règlements Européens). Elle comporte les questions que les auditeurs internes connaissent bien – c'est-à-dire : qui fait quoi, comment, pourquoi (pourquoi = les objectifs) – et intègre également l'analyse de risque.

Nous disposons d'un système éventuellement graphique qui déroule une opération selon ses différentes phases et qui, à chaque étape, pose ces questions, de façon à bien établir si tous les risques sont contrôlés et si tous les objectifs que se fixe le manager peuvent être atteints. Il ne s'agit pas d'objectifs au sens le plus hautement stratégique, il s'agit d'objectifs

très concrets, qu'on peut appeler opérationnels: par exemple combien de dossiers puis-je traiter par jour ? Quel taux d'erreur puis-je accepter ? Quel genre de relation voudrais-je avoir avec les utilisateurs extérieurs à l'Administration ? Etc.

Et en face, on peut mettre les moyens d'y répondre. On voit bien que ces moyens ne sont pas du tout des contrôles au sens français. S'il s'agit de mieux accueillir la clientèle, de mieux lui expliquer les dossiers, évidemment, on n'établit pas des contrôles, mais on établit des actions qui, en anglais – je le répète encore – s'appellent pourtant « *Control* ». Parce qu'en Anglais, on dit : "Chaque fois qu'il y a un objectif, il y a un risque, et il doit donc y avoir un contrôle".

Autre originalité française dans le secteur public : nous avons finalement réussi – et ceux d'entre vous dans la salle qui ont vécu cette histoire avec moi doivent sourire – à faire comprendre à la Commission européenne, que le contrôle *ex ante* à la française, n'était finalement pas si mauvais et que c'est en tout cas une bonne garantie contre des risques de dérapage ; Mais s'il fait partie du contrôle interne. Ce n'est pas le contrôle (financier) interne, ça n'en est qu'une partie. Et même, finalement, une partie facultative.

En revanche, il y a une différence beaucoup ^plus notable entre "la conception française" du PIFC et celle, semble-t-il, de la Commission. C'est que nous souhaitons ajouter aux deux termes « contrôle interne » et « audit interne », un troisième terme pour lequel le vocabulaire n'est pas encore très bon. Je dirais : une fonction inspection, ou investigation, une fonction contrôle externe ou encore lutte contre la fraude.

Pourquoi ? Deux arguments très rapidement. Le premier, c'est que, bien entendu, contrôle interne et audit interne restent dans la sphère managériale. Donc, si des fraudes sont bien organisées, il est évident que, comme on est entre soi, il suffit d'une complicité entre le manager et l'auditeur, et l'on ne verra jamais rien. Il faut donc un contrôle externe, quelqu'un qui vienne d'ailleurs pour troubler un petit peu le jeu.

Deuxième argument : la lutte contre la fraude est l'un des objectifs de la Communauté européenne, je veux dire un objectif à part entière. Il y a la régularité, l'efficacité et la **sécurité.** Et la sécurité nécessite, on en parlera dans un instant, une véritable organisation de lutte contre la fraude.

Il y a donc un troisième terme à ajouter (contrôle externe ou lutte contre la fraude), qui me paraît indispensable si l'on veut faire du PIFC – et on en a l'ambition – un système global et parfait de gestion des finances publiques.

Un mot maintenant sur l'**organisation** du contrôle interne. L'organisation est un niveau d'approche qu'il ne faut pas confondre avec celui des concepts. Pour la Commission européenne, le contrôle interne doit être organisé en trois niveaux : des systèmes de contrôle financier au niveau de la gestion ; des unités d'audit interne ; et ce qu'on appelle un *Central Harmonisation Unit*, un CHU. Là encore, nous avons gardé le sigle, parce que c'est assez drôle de parler de CHU, quand il s'agit d'un pays malade.

Mais le système que j'évoque est celui qui a été développé par la Commission dans une très brève intervention écrite lors d'un séminaire en 2001 à Tallinn. Et dans les pays dont je m'occupe, une bonne douzaine, on crée des CHU qui sont en fait des autorités de régulation. Je n'ai pas le temps de développer les missions du CHU, mais c'est un niveau d'organisation dont on ressent bien le besoin

Pour les experts français, l'organisation du PIFC comporte en outre -nouvelle différence-, c'est-à-dire en plus de ce qui précède, un organisme **d'audit supérieur**. Je n'ai indiqué sur le support – je m'en excuse auprès de mon ami André Barilari – que la CICC, parce que je n'avais pas encore une connaissance suffisante du CIAP. Mais il me paraît clair, d'après ce qu'il nous a dit, que le CIAP est un organisme d'audit supérieur, chargé de la validation à la fois des systèmes et des résultats afférents à la LOLF.

Il est très important, je crois, d'avoir ce niveau supérieur d'audit, qui n'est pas mentionné en tant que tel dans le PIFC, mais que l'on peut rajouter et qui peut être à l'intérieur du CHU parce qu'il ne faut pas multiplier les organismes. Le CHU est un organisme de régulation à l'intérieur du ministère des Finances en principe, chargé du contrôle et de l'audit internes. Il est possible qu'une section évidemment indépendante du CHU pratique l'audit supérieur. En France, la CICC, rétrospectivement, était effectivement à la fois un organisme de régulation, puisqu'on a émis des recommandations, et un organisme de validation, ou d'audit supérieur

.

Et puis enfin, au niveau de l'organisation, il faut selon nous une véritable organisation de lutte contre la fraude. On sait très bien que la lutte contre la fraude est du domaine du renseignement, de l'information policière. C'est quelque chose de très technique qui n'est pas à la portée des corps d'inspection traditionnels qui ne sont pas faits pour cela, qui ne veulent pas le faire, et qui ne sauraient pas le faire. Il faut vraiment y mettre les moyens. C'est une action à mener sur une base interministérielle, car tout le monde doit coopérer : la police, la justice, les douanes, etc.

Abordons la deuxième partie : le PIFC constitue une véritable révolution culturelle du secteur administratif.,

Cette révolution se décompose en trois points.

Le premier, est un élargissement des objectifs. Auparavant nous avions un seul objectif : la régularité. Il y a une loi et des règlements : la fonction publique est chargée d'exécuter. Et il y a un corps de contrôle différent du reste. Le contrôle aboutit à des sanctions ou à des refus : (le contrôle de la régularité d'un permis de construire aboutit à le refuser). De toute façon, c'est négatif. Qu'il s'agisse d'une sanction ou d'un refus, prévaut un esprit négatif d'élimination.

Désormais, nous avons trois objectifs.

1°La conformité. La conformité, c'est la régularité, mais c'est plus que la régularité. C'est aussi et en plus, la fidélité à ces fameux standards et principes internationaux, aux bonnes pratiques également, comme on dit souvent.

2°L'efficacité, bien sûr. On passe d'une logique de moyens à une logique de résultats.

3°La sécurité enfin, qui conduit à ce troisième élément de lutte contre la fraude.

Le deuxième point – largement défloré par ce qu'on a pu dire déjà sur la LOLF – : consiste à passer d'un processus linéaire à un processus itératif, en boucle. Il y a des programmes, le manager met en œuvre des moyens. Il obtient des résultats ; ces résultats sont contrôlés, et non plus seulement la régularité de sa gestion. On procède ensuite à une évaluation qui, à mon avis, est plutôt du ressort de l'audit externe. Et l'on repart sur une nouvelle programmation.

Le deuxième point est le plus important du point de vue culturel. Selon une formule peut-être un peu provocante, je dirai que nous avons désormais un fonctionnaire qui pense, qui doit penser. Il n'exécute plus, puisqu'il choisit les moyens. Il établit son propre contrôle sous sa propre responsabilité. Il peut dire, à tout moment : « non, je n'ai pas voulu tel contrôle, parce qu'il est trop coûteux par rapport au risque. » Et enfin, il est responsable de ses résultats. C'est là, bien entendu, que l'on passe vraiment à la révolution culturelle.

Si vous le permettez, je donnerai trois conclusions très brèves.

La première répond un peu à la question de mon ami Alain Turc, ce matin : combien de temps faut-il pour tout cela ? Je dirai, selon une formule célèbre : il faut laisser du temps au temps. Il y a trois phases : d'abord, comprendre. Et franchement, ce n'est pas facile. Comprendre des concepts, des méthodes, des processus complexes, avec l'anglais en

prime que beaucoup de fonctionnaires ne maîtrisent pas. Nous avons commencé en France en 1992, nous sommes en 2004, et ce séminaire montre que l'on commence à comprendre les choses.

La deuxième conclusion, que je trouve intéressante, c'est le rapprochement entre le public et le privé, le privé servant désormais, (c'est un comble) de modèle au public, en tous cas de référence ! C'est une révolution assez extraordinaire et destinée, si elle réussit, à faire cesser la fracture dont on a beaucoup parlé entre le public et le privé.

Entre audit interne privé et audit public et pour être plus concret dans cette enceinte, nous voudrions par exemple aboutir à un certificat d'audit interne public. Le privé s'il sert de modèle au public, n'est pas, on l'a déjà dit, transposable tel quel dans le public. Il serait peut-être intéressant d'avoir un instrument spécifique, comme une quatrième partie d'un CIA d'audit interne public.

Ce qui nous conduit – et ce sera la troisième conclusion – à souligner la valeur du rôle que joue la France dans toute cette affaire. La France a longtemps été à la traîne. Dès qu'il s'agissait d'audit, les congénères de la Commission européenne disaient : « Ne prenez pas les Français, ils n'y comprennent rien. » Et c'était vrai !

Nous avons longtemps été tenus à l'écart d'une culture anglo-saxonne à laquelle on opposait – et je l'ai fait moi-même, au moins pendant deux ans – la culture des inspections générales. Il n'y avait pas mieux. Il m'a fallu deux ans pour changer d'avis.

Maintenant, nous avons, nous Français, des atouts. Nous avons rattrapé notre retard et peut-être même avons-nous des points d'avance. Les points d'avance, je les ai signalés en parlant des experts français ; par exemple nous sommes beaucoup plus forts en matière de contrôle interne public. Je crois honnêtement que nous sommes les seuls à pouvoir non seulement expliquer ce que c'est, mais à proposer une méthode qui est la piste d'audit française, avec des graphiques, des tableaux, des processus très concrets, que les managers comprennent très bien.

Nous serons donc aussi peut-être les premiers à proposer un certificat d'audit interne public. Nous ne sommes pas mauvais enfin en matière de lutte contre la fraude. Non, vraiment je crois que face aux anglo-saxons qui ont inventé l'audit et le contrôle interne, 'il n'y a aucune raison de désespérer de notre pays.

Je vous remercie.

Alain Marcilhacy

Alain Marcilhacy, Commission européenne. Je voudrais ajouter quelques commentaires concernant vos remarques sur la Commission Européenne. Plutôt que *Financial Control*, il vaudrait mieux parler de *Financial Management Control,* que je traduirai par Maîtrise de la gestion, ce qui est plus global et qui correspond mieux, je crois, à ce que veulent exprimer les anglo-saxons.

Le deuxième point concerne les contrôles *ex ante*. En fait, avant la réforme administrative de la Commission en 2000, les contrôles ex-ante étaient effectués par un service central de la Direction Budget. Le rapport des experts indépendants, qui a servi de base à la réforme, a souligné l'inefficacité de tels contrôles au niveau central et a suggéré leur décentralisation au niveau des unités opérationnelles leur donnant ainsi l'entière responsabilité de leur gestion. Les gestionnaires ont ainsi la possibilité d'effectuer de tels contrôles sur la base de critères qui sont déterminés par chaque responsable en fonction des risques etc.… propres à leur entité. L'idée maîtresse de la réforme de la Commission est de responsabiliser tous els gestionnaires et de les juger sur leurs résultats. La décentralisation des contrôles ex ante va dans ce sens.

Alain-Gérard Cohen

Il est clair que nous sommes parfaitement en phase. Le contrôle est désormais décentralisé et devient un élément de la gestion

Mais j'ai insisté simultanément sur la nécessité de maintenir un contrôle externe contre la fraude

Louis Vaurs

Merci, Alain-Gérard Cohen, pour ce très intéressant exposé qui ne m'a pas vraiment surpris, puisque je connais assez bien votre point de vue et votre volonté de faire évoluer le secteur public en utilisant un peu la méthodologie de l'audit interne. Quelques remarques cependant. La définition de l'audit interne est une définition qui vous est personnelle, qui est très proche de la nôtre. Je crois qu'il serait intéressant, peut-être, de faire en sorte qu'elle s'en rapproche encore davantage pour qu'il n'y ait pas trop de confusion, même s'il y a des différences, incontestablement, entre la sphère publique et la sphère privée.

Ma deuxième observation concerne le problème de la fraude. Je crois que vous avez raison, pour des fraudes très importantes qui peuvent mettre en péril tout un système, l'enquête doit être menée par un organisme extérieur. Mais il ne faut pas oublier que beaucoup de fraudes sont découvertes par des auditeurs internes. Dans l'affaire Worldcom, c'est une auditrice interne qui a découvert la fraude.

Vous mettez en avant la possibilité d'une collusion entre un manager et un auditeur interne. Le but même d'un service d'audit interne, c'est d'être totalement indépendant et de pouvoir effectuer ce type de mission sans subir des pressions d'un quelconque manager pour orienter son travail.

Ma troisième remarque porte sur le CIA. C'est un sujet que vous avez évoqué et qui est très important, à savoir de faire en sorte qu'il puisse y avoir un module parfaitement adapté au secteur public, non seulement français mais également européen. Votre rôle personnel et le rôle d'autres responsables d'audit interne dans la fonction publique seront plus qu'appréciés.

Enfin, et ce sera le quatrième point, vous avez raison de dire qu'il est très important que l'audit interne, tel que nous le pratiquons en France, puisse se répandre, surtout dans des pays émergents.

Il y a une possibilité de fait, puisque dans le cadre de la Confédération européenne des instituts d'audit interne, nous avons émis récemment une prise de position sur le rôle de l'audit interne dans les banques. Je crois qu'il serait particulièrement bienvenu que l'on puisse émettre une prise de position sur le rôle de l'audit interne dans le secteur public en Europe. Et je crois que les compétences des uns et des autres nous seront tout à fait utiles dans ce domaine.

Alain-Gérard Cohen

De ces quatre points, je ne reprendrai que la fraude, car pour les autres, je n'ai rien à ajouter. En revanche, sur la fraude, nous sommes effectivement en présence d'un problème très important, que ce soit dans le secteur public ou le secteur privé.

Dans le secteur public, n'oubliez pas que nous intégrons des pays qui, soi-disant, sont des spécialistes de la fraude. J'ai beau leur expliquer qu'en France, ce n'est pas beaucoup mieux, eux-mêmes n'en sont pas convaincus. C'est effectivement un problème majeur.

Il me paraît clair que l'audit interne à soi seul est incapable de lutter contre ces vastes pratiques, qui s'apparentent davantage à de la corruption, bien que fraude et corruption soient liées.

Le rôle de l'audit interne, et j'espère que vous serez d'accord avec moi, c'est de bâtir, avec le contrôle interne, un système préventif de lutte contre la fraude, c'est-à-dire de limiter les risques et donc les opportunités de fraude. C'est également, effectivement, de signaler les indices de fraude.

Mais je crois qu'à partir du moment où il a signalé un indice de fraude, l'auditeur doit s'arrêter, parce qu'il s'agit de deux métiers différents. Un auditeur trop impliqué dans la recherche de la fraude va nécessairement avoir une attitude de suspicion à l'égard du manager, qui est à l'opposé de ce que je considère, comme devant être le rôle d'un auditeur interne à savoir celui d'un conseiller,d' un expert, être un second, voire un ami du manager.

Cette confusion entre audit et contrôle, nous en souffrons au sein des grandes inspections générales. J'en ai moi-même souffert. Pour l'éviter, mettons une muraille de Chine et disons que l'auditeur prend des précautions contre la fraude au niveau des systèmes, et signale des indices de fraude mais qu'au-delà, le travail doit être fait par quelqu'un d'autre. Et quelqu'un d'autre d'un tout autre profil, quelqu'un dont l'action repose sur la méfiance, la suspicion, le renseignement, et l'investigation.

J'ai l'habitude de dire que pour moi, l'inspecteur est un policier, tandis que l'auditeur est un consultant. On voit tout l'écart entre ces deux-là.

Question

Une question qui s'adresse peut-être d'ailleurs aussi bien à M. Marcilhacy qu'à M. Cohen. On nous a indiqué tout à l'heure que le PIFC est applicable à l'ensemble de la gestion des fonds publics communautaires ou non. Ma question porte sur ce point. J'ai noté, dans ce qu'on nous a dit ce matin et en consultant les supports, qu'il ne sera pas question, par exemple, du système de gestion et de contrôle, qui est une notion européenne.

Est-ce que, à l'heure actuelle ou dans un avenir prévisible, nous aurons l'obligation d'appliquer au plan national, y compris pour les fonds nationaux, les conseils du PIFC ?

Alain-Gérard Cohen

Je vais répondre sous le contrôle de M. Marcilhacy.

Le PIFC est d'ores et déjà obligatoire. Je n'ai peut-être pas été assez clair. Dans la mesure où il est présenté comme un acquis communautaire, cela veut dire, en principe (!) qu'il existe déjà dans les quinze pays membres. Mais en revanche – et là, c'est beaucoup plus clair – pour les nouveaux pays candidats, donc les dix nouveaux membres plus Bulgarie, Roumanie, Croatie, Turquie, Serbie, Monténégro, Kosovo, etc., c'est, dès le départ, que le PIFC est obligatoire puisque c'est une des conditions de l'entrée dans l'UE (Chapitre 28). Au point que les experts qui viennent dans ces pays établissent d'emblée un système de PIFC pour les fonds publics, pas du tout pour les fonds communautaires.

C'est à ce point obligatoire qu'on commence par un PIFC global avant de passer à un PIFC fonds structurels, qui est souvent, finalement, un peu comme en France, la solution de celui qui veut mais qui ne peut pas.

Mais l'obligation est clairement sur l'ensemble des fonds publics.

M. Marcilhacy, ai-je tout dit ?

Alain Marcilhacy

Je ne suis pas un expert sur cette question. Je pense que vous avez en partie raison. Il me semble que le PIFC est obligatoire dans les pays qui viennent d'adhérer. C'est une des conditions de leur adhésion. Il est sans doute obligatoire, mais je serais très curieux de savoir si la mesure est effectivement appliquée et comment. A ma connaissance, il y a des différences extrêmement importantes de pays à pays, concernant ces méthodes de contrôle. C'est un des sujets que nous abordons à la Commission et réservons notre position sur la question compte tenu de la difficulté d'obtenir des informations précises et fiables. C'est un problème. C'est un problème extrêmement compliqué sur le plan politique d'aller vérifier si ces directives sont effectivement appliquées. C'est un sujet brûlant.

Alain-Gérard Cohen

Je donnerai peut-être un autre élément de réponse, qui me conduit à revenir à la distinction que je n'ai pas pu vraiment traiter, parce qu'on y passerait des heures, entre les systèmes financiers de contrôle public et les autres systèmes.

Il est clair que si on pense à la mise à niveau des standards internationaux, des systèmes comptables et budgétaires, ce ne peut pas être obligatoire pour être dans l'Union, puisqu'il faut des lois, du temps, de vastes et complexes réformes, etc. On voit bien, en France, avec la LOLF, qu'il faut encore changer la comptabilité, passer d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice, puis il y a une comptabilité patrimoniale… enfin, tout un tas de bonnes pratiques que l'on connaît, mais qui nécessitent des réformes gigantesques à l'intérieur des Etats.

Effectivement, cela ne peut pas être obligatoire. En revanche, ce qui me paraît obligatoire, d'ores et déjà, notamment dans les nouveaux pays, pour lesquels on est, il faut le dire, plus exigeants que pour nous-mêmes, c'est le bloc contrôle interne au sens piste d'audit et l'audit interne public. Ces pays, malheureusement d'ailleurs, parce qu'ils ont mal compris et la Commission européenne les laisse dévier, s'équipent d'abord et seulement d'un réseau d'auditeurs qui bafoue la notion même d'audit. Quand on met 400 auditeurs dans un pays comme la Roumanie, la Hongrie 700, etc. cela signifie qu'on n'a pas compris de quoi il s'agit. On ne peut pas nommer et former du jour au lendemain 400 ou 700 auditeurs ! Ou alors ils ne sont pas au niveau, ils n'ont pas le rôle de l'auditeur tel qu'on le conçoit je l'espère dans cette enceinte.

Mais voilà, c'est obligatoire. En tout cas, il est obligatoire d'avoir un réseau d'audit et, partant, un système de contrôle interne au niveau de la gestion.

A l'inverse,, les grandes réformes des systèmes comptables et budgétaires, évidemment, c'est un objectif, mais ce ne peut pas être une obligation pour entrer dans la Communauté. Sinon, personne n'y serait.

Bernard Zuber

Vous avez parlé de la révolution culturelle. Avant la révolution culturelle il y avait la régularité, le contrôle, les sanctions. Sans doute y en a-t-il encore. Mais après la révolution culturelle, on dit qu'il y a le manager, responsable de ses résultats. Responsable, cela veut dire quoi, pour vous ? Est-ce que vous avez des idées précises sur le sujet ? Est-ce que vous avez des propositions déjà prêtes ?

Alain-Gérard Cohen

Oui. Très honnêtement, c'est une question que je me suis posée en rédigeant cette phrase. Il est clair que la responsabilité, au sens que nous lui donnons lorsqu'on fait un contrôle de régularité, n'est pas la même responsabilité que celle dont vous parlez, Sinon on ne s'en sort pas, sauf à dire qu'on pourrait changer les managers publics comme on change les managers privés, c'est-à-dire que s'ils ont de mauvais résultats, ils iront dans un autre poste.

C'est peut-être un peu ce qu'on fait, c'est peut-être ce qu'on doit faire. C'est quand même important de pouvoir dire que tel responsable de programme a réussi, tandis qu'un autre a échoué. Bien sûr, avec des nuances.

Là encore, les mots ont beaucoup d'importance. Dans le premier cas, on parle d'une responsabilité administrative, c'est-à-dire au départ, disciplinaire. On parle de responsabilité pénale. J'ai souligné qu'une sanction n'était pas toujours à prendre au pied de la lettre. Le blocage d'un acte administratif parce qu'il est irrégulier, ou l'annulation d'un acte administratif parce qu'il est irrégulier, c'est manifestement une sanction. C'est une sanction qui porte sur l'acte et non pas sur le fonctionnaire, mais c'est une sanction.

Jean Guy

Nous allons entendre maintenant un binôme qui va nous parler des références étrangères de modernisation de la gestion publique. Il s'agit de Sylvie Trosa et d'Alain Turc.

Sylvie Trosa est une ancienne élève de Normale Sup, docteur en droit public. Elle connaît bien les administrations étrangères, notamment d'Australie et de Grande-Bretagne. En France, elle s'est occupée, par exemple, d'évaluation et de méthodes de gestion, de qualité dans le service public, de stratégie initiale de réforme au sein du ministère de la Santé.

Alain Turc, ancien élève de l'ENA, est contrôleur d'Etat. Il a exercé des responsabilités dans des secteurs variés de l'Etat, tels que : organisation, informatisation, réglementation, contrôle et audit de la dépense de l'Etat, et fait aujourd'hui partie de la mission "Gestion publique Conseil" du Contrôle d'Etat. Il est membre du groupe professionnel de l'IFACI « Secteur Public ».

II- LA POLITIQUE D'OBJECTIFS AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC :

programmes et objectifs, indicateurs associés, et politique de pilotage et de contrôle de gestion

Les références Européennes : quels enseignements pour la France ?

Alain Turc, Contrôleur d'Etat :

Notre intervention a été organisée autour des questions suivantes : dans tous les pays qui ont organisé une réforme de l'Etat axée sur la gestion de la performance, que se passe-il ? Pourquoi cela a-t-il été fait ? Quelles leçons peut-on en tirer ?

La première constatation est qu'il nous semble- en nous appuyant sur l'expérience des pays de l'OCDE qui se sont lancés dans cette voie en Europe, en Amérique du nord, en Australie et en Nouvelle-Zélande – que c'est une tendance lourde, probablement irréversible, et qui a été déclenchée pour quatre séries de raisons.

La première, est que les systèmes traditionnels de gestion de la dépense, caractérisés par le contrôle a priori des dépenses, mais des dépenses pas souvent optimisées ni redéployées, se sont révélés insuffisants pour contenir la croissance de la dépense publique. Je fais écho ici à ce que disait M. Woerth, ce matin, à savoir que les gestions traditionnelles de la dépense aboutissaient à une impasse.

La deuxième raison, c'est qu'un des moyens de sortie est de donner des responsabilités aux gestionnaires. En restant toujours (supprimer français) dans la limite de l'autorisation budgétaire, il faut les laisser gérer au mieux leurs moyens, y compris dans des périodes de fortes restrictions budgétaires. J'en ai discuté, en 1999, avec Richard Neville, le contrôleur général adjoint du Canada, qui m'avait fait cette remarque : « c'est précisément dans la période de restrictions budgétaires très importante – et c'était le cas au Canada en 96-97 – que la responsabilisation des gestionnaires est indispensable, parce que eux seuls savent comment redéployer au mieux leurs dépenses ».

On peut exprimer également cette recommandation d'une manière plus positive, par rapport à l'idée d'optimisation des moyens, mais c'est volontairement que je la pose en termes de restrictions budgétaires et de capacité à faire au mieux les arbitrages nécessaires compte tenu des politiques à mener.

La troisième raison est l'affirmation du rôle du parlement.

Un parlement moderne doit non seulement savoir si la dépense publique n'excède pas celle qu'il a autorisée, mais aussi si cette dépense correspond aux objectifs affichés des politiques publiques et si elle a donné les résultats attendus.

La quatrième raison qui a été évoquée par M. Woerth, ce matin, c'est que les citoyens veulent de plus en plus savoir comment fonctionnent les services publics (supprimer– cela on le sait –) mais surtout, à quoi sert leur argent, et cette exigence est d'autant plus forte que le taux de prélèvements obligatoires augmente.

Ces quatre facteurs, on les retrouve pratiquement dans tous les pays que nous avons étudiés. On les retrouve, dans certains cas, gérés à froid, sur la durée ; et, dans d'autres cas, gérés à chaud, dans des situations de crise qui quelquefois conduisent à des mesures de restrictions budgétaires ou de redressement beaucoup plus importantes.

Nous nous plaçons maintenant dans l'optique d'une nouvelle gestion publique en essayant de penser, comme l'a dit M. Barilari, à une organisation de la dépense pour dix ou quinze ans. Quelles sont les nouvelles responsabilités ? Evidemment, il ne s'agit pas de replâtrer, de modifier, à la marge, les contrôles et les circuits actuels. Il s'agit de changer le comportement de tous les acteurs de la dépense. Nous proposons (gardons), Sylvie et moi, trois idées (de ce domaine-là qui reposent, encore une fois, sur l'examen des pays étudiés.)

La première (point) est le rôle accru des gestionnaires de programmes ou responsables opérationnels d'une entité, qui peut être une structure de l'Etat, ou une agence. Ces responsables ont une mission avec, en contrepartie, l'obligation accrue de rendre compte de l'activité d'une manière sincère et durable.

Deuxième idée (point) : Le programme de politique devient un niveau essentiel pour gérer et suivre l'exécution de la dépense, à l'intérieur duquel le contrôle de gestion et l'audit interne doivent se développer. Mais il nous semble qu'au niveau de l'exécutif (dans sa relation avec le législatif), une fonction de pilotage, de synthèse et d'audit reste absolument nécessaire.

(De ce point de vue-là, il me semble que par rapport à la présentation) classique, qui). L'approche habituelle serait de (est de) dire : on a une fonction d'audit interne au sein du ministère, au sein du programme ; une fonction d'audit externe qui va être exercée sur l'Administration au niveau de la Cour des comptes. Mais, s'agissant des Etats, on voit que cela ne suffit pas. Il y a besoin de quelque chose de plus - que l'on retrouve en Grande-Bretagne, au Canada, en France avec le CIAP, que l'on retrouve également, mais moins, en Suède - qui serait une fonction d'audit interministériel ou, permettez-moi le néologisme, un audit extérieur : extérieur au programme et au ministère, mais intérieur à l'exécutif. Il y a là un facteur de cohérence au niveau de l'exécutif.

Troisième point : l'affirmation du rôle du Parlement lui crée un besoin de s'appuyer sur une instance particulière pour l'audit des comptes de l'Etat et pour l'évaluation des politiques. Le Parlement veut une information fiable, une fonction nouvelle. Et l'on voit très bien que cette fonction peut, dans certains cas, s'appuyer sur l'organe qui avait la mission d'auditer ou de contrôler les comptes de l'Etat.

Ces petits coups de projecteur nous ont amenés à nous poser des questions sur la distinction entre audit interne et audit externe. Cette distinction est nécessaire mais me semble un peu trop simple pour l'ensemble de l'Administration publique en raison de la complexité de cette dernière. Cela nous ramène à ce que j'ai dit sur une fonction d'audit au niveau de l'exécutif.

Pour conclure sur ce chapitre, je rappelle que l'audit interne, selon la définition de l'IIA, vise à donner à la direction une assurance au niveau de la maîtrise des opérations, des conseils pour les améliorer, une contribution à la création de valeur ajoutée, une évaluation des processus de gestion des risques, des contrôles, des propositions pour en accroître l'efficacité.

Ces objectifs sont affichés en France comme dans les pays que nous avons étudiés. Sous le contrôle des différents intervenants, je crois, cependant, qu'en France, nous n'avons pas d'appréhension suffisante du contrôle des risques. Nous avons une sensibilité à l'égard des catastrophes possibles, mais une réflexion devrait, certainement, être formalisée, comme le font les Canadiens avec leur « cadre intégré pour la gestion des risques ».

Il me semble – je parle à titre personnel – que c'est parce qu'on n'a pas assez réfléchi sur la création de valeur ajoutée. Mais je passe la parole à Sylvie.

Sylvie Trosa, Chargée de Mission aux Affaires Sociales, Ministère de la Santé :

Juste un mot sur la gestion des risques : d'abord, dans nombre de pays de l'OCDE, avoir un plan de management des risques dans chaque administration est obligatoire. Il ne s'agit pas seulement de risques d'innovation, mais également de risques liés à la gestion des dossiers publics en fonction, éventuellement, de leur sensibilité : il y a un plan de gestion des risques au ministère des Finances Australien.

On est allé assez loin : le contrôle de la Cour des comptes, à partir du moment où des plans de management des risques ont été mis en place, a évolué. Les Cours des comptes estiment qu'une défaillance qui est survenue de façon tout à fait imprévisible, alors qu'il y avait un plan de management des risques, n'est pas sanctionnable de la même façon qu'une défaillance qui intervient en l'absence d'un tel plan. Ce qui a considérablement fait évoluer le

contrôle. Il y a un « deal », entre la Cour des comptes et les ministères sur le contrôle et le management des risques.

Alain Turc

En proposant cet exemple très intéressant, Sylvie a fait aussi référence au débat de ce matin, sur l'articulation entre les éléments d'intervention de l'audit externe et le fait de s'appuyer sur les conclusions ou les outils de l'audit interne.

Deuxième considération rapide, parce que je crois qu'elle est aussi au cœur du débat ou des différences de vues qu'il peut y avoir entre nous, Français, et nos collègues anglo-saxons. C'est la question des spécificités et de l'audit et du contrôle en milieu public, au sein de l'Etat. J'ai l'impression - j'ai c'est peut-être une vision angélique - que beaucoup d'obstacles à une convergence intellectuelle tiennent au fait de ce qu'on ne met pas complètement à plat tous les éléments du dossier.

Je précise que cette préoccupation des spécificités publiques n'est pas l'apanage des français et qu'elle est également partagée par nos collègues anglo-saxons. Lors du dernier meeting international sur l'audit des Etats, organisé en 2004 à Amsterdam, par le Ministère Néerlandais des Finances et l'Institut Néerlandais de l'audit, c'était un des éléments de l'intervention du vice-président de l'IIA, qui posait la question : quelles sont les spécificités publiques et comment bien les traiter pour avoir une convergence de démarches entre le public et le privé au sein des définitions IIA ?

Tout d'abord je crois qu'il faut distinguer les particularités liées à l'environnement public de celles liées au mode de fonctionnement public.

L'environnement public : on travaille au sein d'un Etat, entité spécifique qui, économiquement, politiquement, a ses perspectives et des moyens spécifiques (faire les lois et lever l'impôt, par exemple). L'activité est en principe orientée vers la satisfaction des citoyens, mais la mesure de celle-ci est une difficulté ; je crois qu'elle l'est, mais il peut arriver que ce principe soit un peu oublié.

Il y a un souci particulier de protection des fonctions des fonds publics et des contrôles appropriés, et pas seulement en France. Au Canada ou en Angleterre, Dans toutes les démocraties modernes, c'est un principe de base que l'idée est exprimée très clairement qu'un contrôle doit être exercé sur les fonds publics et parce que ces fonds publics appartiennent aux proviennent des citoyens.

Le mode de fonctionnement public : les particularités liées à ce mode touchent aux capacités des procédures d'intervention des contrôles. L'organisation est généralement fondée sur des textes : textes de loi, textes d'application. Et donc les vérifications sont plus faciles.

Deuxième point ambigu : Autre thème d'interrogation: l'organisation de l'Administration est liée à celle des pouvoirs publics; si un problème grave se pose à l'Administration, il peut devenir rapidement un problème politique ; ce qui, au passage, peut poser la question de l'indépendance de l'auditeur, ou de l'inspecteur, ou du contrôleur par rapport aux pouvoirs publics. Ce problème est-il spécifique à l'Etat ? Je m'interroge toujours sur l'indépendance d'un auditeur interne dans une grande société, une multinationale, qui peut, lui aussi, se trouver en position de dépendance. Il y a là donc des spécificités publiques, mais je ne sais pas si elles sont aussi marquées qu'on peut le penser au premier abord.

En revanche, une spécificité publique apparaît dans la plupart des pays, particulièrement marqué dans les pays scandinaves, mais qui existe chez nous également : l'accès à l'information est plus facile dans une administration, au moins pour les auditeurs mandatés par cette administration, et les rapports d'audit ou les conclusions d'audit sont souvent – je ne dis pas toujours –publics ou donnent lieu à publication. La culture du secret, quoi qu'on dise, est sans doute moins forte dans le public que dans le privé.

Autre Dernière remarque : dans la plupart des pays, les particularités publiques ne font pas obstacle à la référence à des normes générales. Il y a des spécificités publiques, mais elles peuvent être combinées avec à des normes générales qui sont assez souvent les normes de l'IIA, généralement transposées. Dans certains pays, comme le Canada, les Etats-Unis et l'Australie, on utilise carrément les normes comptables de l'IFAC. D'ailleurs, dans certains cas, la notion même de secteur public ou privé n'apparaît pas.

Cela nous amène à conclure qu'il n'y a probablement pas des normes publiques ou des normes privées, il y a un problème de combinaison de ces normes. Des normes générales doivent pouvoir être intelligemment utilisées en fonction des besoins publics ou privés.

Sylvie Trosa

Je vais essayer, à partir de mon expérience personnelle de chef de service à la Cour des comptes en Australie, de retracer deux fonctions, rejoignant en cela – du moins, je l'espère – l'intervention d'André Barilari, ce matin, sur les programmes. Ces deux fonctions se sont développées parallèlement aux programmes tant en interne aux administrations que dans les corps de contrôle.

Le problème des programmes, c'est que l'on raisonne en termes d'efficience et d'efficacité. Et à partir du moment où l'on raisonne ainsi, il faut se doter d'outils qui dépassent le simple – quand je dis le « simple », ce n'est pas pour le rabaisser, bien entendu – contrôle de la régularité ; et les règles du jeu sont alors un peu différentes et beaucoup plus complexes à fixer.

Que fait-on dans ce cas-là ? Il y a deux techniques qui se développent, et sont intrinsèquement liées à la notion même de programme, qui sont, d'une part, l'audit de performance et, d'autre part, l'évaluation. Y a-t-il une différence ? C'est un débat que j'ai avec certains de mes amis de la Cour des comptes. Je vais essayer de vous le situer.

L'audit de performance. A partir du moment où l'on se trouve quelque part, sur les sables mouvants de l'efficience et de l'efficacité, parce que ce ne sont pas des réalités unilatérales, cela veut dire qu'on change de mentalité et d'approche. C'est-à-dire qu'on ne peut pas – et là il faut être clair – rester dans ce que j'appellerai une culture du blâme ou du dysfonctionnement.

Si l'audit consiste simplement à repérer ce qui ne marche pas, en en faisant la liste et en disant à ceux qui gèrent : « Débrouillez-vous ! », l'impact sera faible ou nul. Ce sera simplement un impact de coût de transaction. Mais ce n'est pas une démarche constructive.

Dans beaucoup de pays étrangers, la Cour des comptes était jugée par le Parlement. Même si nous étions indépendants, le Parlement s'exprimait, dans son rapport annuel, sur l'efficacité de notre action, en disant : « Avez-vous contribué à l'amélioration du service public ? ». C'était la seule question qu'on nous posait. Dès qu'on vous pose une question de ce type, vous ne pouvez plus vous installer simplement dans une culture qui consiste à dire : voilà ce qui ne marche pas ; il faut aussi contribuer à la mise en place de la réponse. Et vous comprenez que c'est une position beaucoup plus inconfortable, parce que la réponse, on n'est pas sûr à 100 % qu'elle va marcher. Ce qui veut dire qu'on prend éventuellement des risques, et des risques de commettre des erreurs. Dans mon propre contrat de performance, comme chef de service, il était écrit qu'il fallait que 90 % de mes recommandations soient suivies par les ministères ; ce qui revient à dire qu'il fallait que je mette en place les instruments concrets pouvant permettre de convaincre les ministères d'aller dans la bonne direction.

Comment se passe un audit de performance, concrètement ? D'abord, il y a une déontologie, c'est-à-dire qu'avant de commencer l'audit, on se met d'accord avec les ministères sur les indicateurs qui vont servir de base au jugement ; les indicateurs ne sont pas construits unilatéralement.

Ensuite la méthodologie de travail est discutée avec le ministère concerné.

Le troisième point très important et, je pense, utile, c'est d'annoncer un programme pluriannuel d'audit. Pourquoi est-ce important ? Parce qu'il y a des questions de complexité croissante. Et l'on ne peut pas répondre à tout en trois mois et en même temps. Il est donc intéressant d'avoir des programmes d'audit qui s'alimentent les uns les autres, qui permettent de répondre à la question la plus complexe.

Un exemple : j'étais en charge de la politique d'immigration. Il est certain que pour juger de l'efficacité de la politique d'immigration dans un pays, on ne peut pas le faire d'emblée sans procéder par petites étapes sur lesquelles on peut apporter des réponses. Il faut voir l'audit dans une perspective pluriannuelle, de micro audits qui s'auto alimentent.

Une fois qu'on s'est mis d'accord sur ces points, bien entendu nous travaillons en toute indépendance. Quand nous arrivons aux conclusions, des réunions de travail sont organisées avec les responsables du ministère pour essayer de convaincre ce dernier du bien-fondé de nos propositions et savoir, au fond, ce sur quoi on était d'accord et ce sur quoi on n'était pas d'accord.

Le rapport d'audit ne sortait officiellement qu'une fois que ce travail d'apprentissage réciproque était fait.

Autre point important : le suivi. Sur chaque audit, il y avait une mission de suivi selon la complexité du problème, un an après, voire plusieurs années après.

Tout cela pose des problèmes de professionnalisation. Pour ces audits pluriannuels et ces suivis, il faut disposer d'auditeurs qui connaissent très bien les problèmes des ministères, ce qui s'y passe et les contraintes de politique publique.

Il faut aussi avoir une certaine latitude. En ce qui me concerne, je disposais d'un budget qui me permettait de faire appel à des expertises externes, bien entendu sur la base des marchés publics, mais qui me donnait de la souplesse sur des questions un peu complexes pour lesquelles je n'avais pas forcément l'expertise en interne.

Au fond, ce qu'on essaie de faire, c'est de garder l'indépendance de l'analyse, une indépendance non pas basée sur la surprise, mais sur des critères dont on a débattu, des méthodes de travail, et sur la base de recommandations qui ne sont pas une surprise pour les audités.

Deuxième étape : l'apprentissage de l'audit. Petit à petit, quand les organisations deviennent elles-mêmes meilleures en audit interne, l'audit externe, plutôt que de vérifier soi-même les résultats en refaisant les calculs ou en allant directement sur le terrain pour voir si c'est vrai ou faux, va plutôt évaluer la qualité du contrôle interne.

Après l'audit de performance, on aborde la question de l'évaluation. On constate qu'une organisation dysfonctionne. Pourquoi dysfonctionne-t-elle ? Parce qu'elle est mal gérée ? Parce que son objectif implicite n'est pas de bien fonctionner ? Parce que les politiques publiques sont mal formulées ou mal mises en œuvre ?

On tombe donc tout de suite sur la question du pourquoi. Et dès lors, on tombe sur la question de l'évaluation. Et c'est en cela que je distingue l'évaluation, de l'audit de performance ; ce n'est pas du tout une distinction d'essence, c'est simplement une distinction de temporalité : les audits de performance, on a un temps limité pour les faire – six mois généralement, au maximum – alors que l'évaluation (on suppose l'exploration des questions de causalité un peu plus complexe) peut s'étendre dans le temps.

Je prends un exemple. En Australie, je recevais des audits réguliers sur les Aborigènes, montrant que ni les politiques de santé, ni les politiques d'éducation ne fonctionnaient chez eux. On disait cela depuis dix ans. Question : mais pourquoi ? Personne ne savait répondre à la question du pourquoi.

Et c'est là que l'évaluation des politiques publiques devient une nécessité ; ce n'est pas la peine de faire se succéder des audits pour mettre le doigt sur les mêmes dysfonctionnements, sans progresser dans la réponse.

L'évaluation n'est l'apanage de personne. En réalité tous les choix sont possibles, à partir du moment où l'on applique des règles déontologiques relativement strictes, avec simplement deux principes de régulation.

Le premier c'est, dans le pilotage de l'évaluation, de faire appel à la meilleure expertise.

Le deuxième, de n'avoir pas, dans l'évaluation ou dans l'audit de performance, que des personnes qui sont partie prenante au maintien de la politique publique.

Le rapport que l'on remet in fine au décideur est important, mais il ne sert pas à grand-chose si, derrière, il n'y a pas de processus d'apprentissage, de conviction, d'évolution des pratiques.

Dans les pays anglo-saxons, l'audit de performance et l'évaluation sont vraiment tournés vers des points d'étape, des points de conviction, des points de débat qui permettent, au fond, de faire en sorte que les changements préconisés aient commencé à entrer dans les faits et dans la réalité avant que le rapport ne soit remis. C'est-à-dire qu'en fait, un rapport, doit être la cerise sur le gâteau, mais ne doit pas être le début du gâteau.

Alain m'a demandé de parler des conditions de la culture de la performance et de la façon dont elle pouvait se généraliser en France.

Alain Turc

Je note que le terme de culture a été évoqué à plusieurs reprises ce matin, l'idée générale étant que l'action de transformation est une chose, mais que la transformation durable dans le temps repose sur le changement des cultures.

Sylvie Trosa

C'est un point très important. Dans tous les ministères que j'ai connus, y compris au ministère des Finances où j'étais, il y avait un haut fonctionnaire qui était chargé du changement culturel. Ici, cela fait rire. Mais ce n'est pas, en soi, très drôle.

L'idée, c'est que monter un nouveau système, s'il n'est pas adopté sincèrement par les agents, est une méthode qui ne peut qu'échouer. Je prends un exemple : aujourd'hui, je fais partie de ceux qu'on appelle les aficionados de la LOLF. Mais j'ai bien conscience que dans la plupart des cénacles où j'interviens, quand je parle de culture du résultat, les gens ont dans la tête : productivité, mondialisation, soumission au capitalisme sauvage… en tout cas, pas des valeurs de service public. Même s'ils ne le disent pas, c'est évident.

Le changement culturel, c'est quoi ? Le changement culturel, c'est reconnaître les valeurs des gens, leurs pratiques réelles, avoir un discours qui ne heurte pas ces pratiques mais qui en prenne le meilleur pour les faire évoluer. Il est très difficile de faire évoluer les gens en leur donnant le sentiment qu'ils sont mauvais ou qu'ils ne valent rien ; cela peut apparaître comme une évidence, mais ce n'est pas toujours ainsi que l'on procède. C'est par la valorisation et la confiance que l'on arrive à faire évoluer les choses.

Une stratégie de changement culturel est forcément une stratégie très complexe, parce qu'elle doit s'appuyer sur ce qu'il y a de fort dans une organisation, tout en étant parfaitement consciente de la non performance et de ce qui est faible, et de savoir en quels termes on arrive à faire évoluer cette non performance positivement.

La première réponse, c'est que cela a pris du temps partout : ce sont des évolutions qui se gèrent sur cinq à dix ans. Mais, ce qu'il faut bien comprendre, notamment par rapport à la LOLF, c'est que, pour gérer sur cinq à dix ans, il faut commencer très tôt.

Et il me semble, mais c'est un point de vue personnel, que nous ne sommes pas encore aujourd'hui, dans ce pays, dans un système où des incitations à une culture du résultat ou à une culture de la performance existent.

Elles n'existent pas au sens où nous avons un système de gestion des ressources humaines qui, depuis fort longtemps, est fondamentalement basé sur la paix sociale, la paix entre les corps ; et il est très complexe de passer d'un système de ce type à un système qui est davantage basé sur les résultats et surtout sur des résultats pas forcément positivistes, et qui aborde et ose parler de la non performance et des moyens d'y remédier. C'est ce que les sociologues ont traditionnellement appelé la culture de l'évitement.

Je crois que ce qui doit se faire, c'est pratiquement l'équivalent du New Deal de Roosevelt, mais appliqué à la fonction publique, à savoir donner un sens plus clair à ce qui est attendu des fonctionnaires, et en même temps, un réel espoir.

Le sens, on en parle peu. Qui dit : « maintenant, votre priorité, c'est d'être orientés vers les usagers et de raisonner en termes d'usagers et en termes de qualité ; s'il y a non performance, cela aura des conséquences sur votre carrière et éventuellement sur vos finances, mais on sera positif, on vous aidera éventuellement à en sortir » ? Qui pourrait avoir ce langage-là dans nos administrations, aujourd'hui ?

On est dans une sorte de limbes où, à la fois en termes de gestion de système d'information, d'indicateurs, on va vers ce résultat, mais où en termes de gestion des ressources humaines, on reste dans un flou de sens qui, me semble-t-il, entretient considérablement la confusion chez les fonctionnaires, notamment par rapport aux pays anglo-saxons où le sens a été donné, parfois de façon brutale, dramatique et très simplificatrice, c'est évident, mais au moins, les gens savaient quel était leur objectif.

Ce sur quoi j'insiste, c'est sur les conditions pour sortir de la culture de l'évitement, c'est-à-dire d'être très clair sur ce qui fonctionne, ne fonctionne pas, et d'essayer de trouver des solutions ensemble ce qui, bien entendu, ne va pas de soi dans une tradition où il n'y a pas de face à face et où l'on a très peur du traitement des conflits.

J'insiste aussi sur les méthodes de management. Le pas qu'on a souvent de la difficulté à franchir, c'est ce qu'on appelle de ce mot intraduisible en français, l'« empowerment », c'est-à-dire un bon management des risques, le laisser faire. Un patron, ce n'est pas celui qui refait le travail de ses subordonnés pour être sûr qu'il n'y a pas d'erreur ; c'est quelqu'un qui fait confiance et qui sait ce qu'il doit contrôler et ne pas contrôler. Et cela, c'est vraiment un savoir-faire qui n'est pas nécessairement enseigné, qui n'est pas diffusé, qui nécessite des années d'apprentissage, dans nos conditions de management.

Ce sur quoi je voulais conclure, c'est que pour que l'on avance dans cette culture constructive de résultats – et encore une fois, quand je parle de résultats, c'est des effets positifs pour la société, l'économie et les individus, et pas des résultats au sens productiviste du terme – il me semble que la condition essentielle, ce n'est pas les indicateurs, on en trouvera toujours, des systèmes d'information, on arrivera toujours à en monter, des systèmes comptables également. C'est fondamentalement un nœud gordien au niveau de la gestion des ressources humaines, c'est-à-dire au niveau de la façon dont les managers managent, dont ils sont évalués, dont on considère leur action face à leurs troupes.

Et ce pas, pour l'instant, n'est pas franchi. Je constate encore, dans les administrations, une dichotomie très forte entre des directeurs qui se sentent investis de la conception des politiques publiques et ceux qui se sentent investis de la gestion.

Et comme l'a dit Alain Turc, on arrivera à boucler la boucle quand ceux qui sont investis des résultats seront aussi investis de la gestion, parce que ce sont eux qui ont vraiment intérêt à ce que cela marche.

Je vous remercie.

Alain Turc

Revenons sur la question du temps, dimension fondamentale qui doit être appréhendée à plusieurs niveaux :

- Le temps court de l'action opérationnelle visant à atteindre les objectifs d'un programme ;

- Le temps plus ou moins long de la transformation des structures, des outils et des mentalités en fonction des besoins d'une gestion moderne.

La première idée que nous avons retirée des éléments rassemblés, c'est que la mise en œuvre d'une gestion des performances demande certes une action déterminée au départ mais continue dans le temps. Ce n'est pas quelque chose qui se fait par imprégnation, mais ce n'est pas non plus un Big bang ; on ne peut pas, du jour au lendemain, décréter d'une façon autoritaire le changement intégral. D'une manière générale, il faut au moins cinq ans pour ancrer la réforme et développer la nouvelle logique.

Sylvie Trosa

Je crois que ce n'est pas non plus seulement une question de temps, mais encore une fois, une question de culture, ce qu'on a appelé dans les autres pays la culture de l'amélioration continue. C'est un point très important. Il importe moins de se fixer sur la tendance à créer au départ un système parfait et, une fois qu'il est créé, estimer que c'est la Bible, que d'avoir une démarche pragmatique qui progresse par petits pas : peut-être le premier pas sera-t-il mauvais ; ce n'est pas très grave, on en fera un deuxième et on rectifiera. On accepte humblement de ne pas faire la grande œuvre, et le fait que le travail n'est jamais fini.

Je vois, aujourd'hui, dans les programmes de la LOLF, la réaction de certains, qui disent : ça y est, on a écrit les objectifs, les indicateurs de performance ; c'est fait. Non, ce n'est pas fait.

Les premières démarches sont tantôt bonnes, tantôt mauvaises. Et il faudra probablement les redéfinir l'année suivante.

Il faut donc vraiment se mettre dans l'esprit que c'est un peu le passage d'une culture que j'appellerai juridique, au sens presque biblique du terme, – sans jeu de mot – à une culture de la résolution progressive des problèmes, à laquelle il faut arriver.

Alain Turc

Le corollaire de ceci, c'est que, nous, les Français, qui avons beaucoup de qualités, bien sûr, avons une autre habitude, celle de faire des révolutions budgétaires et comptables tous les cinquante ans. C'est lié au fait que nous avons un système défini par des textes généraux et relativement intangibles (décret de 1862, ordonnance de 1959, LOLF). Comme les changements de cadre sont rares, les évolutions à gérer sont importantes et la diversité des modifications à opérer impose une démarche itérative – on avance, on rencontre une difficulté, on avance, on modifie, etc. –. La démarche de changements, d'appréciation des résultats, de correction, etc., peut elle-même introduire des modifications par rapport au schéma initial d'adaptation.

La capacité à gérer de manière souple et continue demande une approche organisée. Une procédure comportant des évaluations permanentes, régulières, avec des coûts annuels, et des procédures d'audit, est une manière d'entretenir le mouvement et de faire en sorte qu'il ne se perde pas dans les sables ou qu'il ne se bloque pas sous ses propres rigidités.

Alain-Gérard Cohen

Deux remarques. La première, qui est peut-être un des « sous sujets » de cette journée : la différence entre le secteur public et le secteur privé. Je ne crois pas, honnêtement, qu'elle soit où vous l'avez cherchée, c'est-à-dire dans des différences de nature. Quand on oppose le citoyen au client, je ne suis pas convaincu. Le citoyen **est** un client.

En revanche, les différences sont très fortes au niveau de l'histoire et des structures. Ce qui différencie l'Administration, des entreprises, c'est que les structures ne sont pas les mêmes. On trouve des corps d'inspection, on trouve des organisations spécifiques aux ministères, des agences, bref des tas de choses dont il n'est pas question de faire table rase. C'est cela les spécificités de l'Administration, et il faut faire avec ce qui existe.

La gestion moderne des Administrations se référant à celle des entreprises ne sera ainsi que je l'ai dit dans mon Livre - "ni tout à fait la même ni tout à fait une autre"

Pour continuer sur la même lancée, bien sûr que les normes privées sont applicables, puisque les normes sont des obligations de résultat et de bonne gestion. Mais leur lecture à la lettre n'apporte rien.

Ainsi en revanche, ce qu'il faut inventer pour l'audit public, c'est les bonnes pratiques. Parce que les bonnes pratiques disent **comment** il faut faire : faut-il un comité d'audit ou pas dans les administrations, à quel niveau ? On a une inspection générale, qu'est-ce qu'on en fait ? Etc.

La deuxième remarque porte sur la différence entre l'audit et l'évaluation. L'audit se préoccupe des résultats et des réalisations. Pour se préoccuper des impacts, il faut pouvoir justifier le choix des moyens qui ont été mis en œuvre pour réaliser les objectifs. Si l'on applique une politique de réduction des inégalités sociales et qu'on ait choisi la mauvaise méthode, ce n'est pas l'auditeur qui peut le dire, mais l'organe d'évaluation qui, pour moi, est l'audit externe, c'est-à-dire la Cour des comptes ; la Cour des comptes ayant la certification comptable et l'évaluation, (les deux extrémités de l'omelette !) et l'audit étant au milieu, sur les systèmes et les résultats.

Pierre Lubek

Je voulais faire une remarque qui rejoint tout à fait celle d'Alain-Gérard sur l'évaluation. Mais, dans mon idée, l'évaluation est un cran au-dessus de la situation où vous l'avez placée ***;*** il ne s'agit pas simplement de s'interroger pour savoir si un programme a ou non donné ce que l'on en attendait, ce que l'on peut faire par l'audit de ce programme, mais de se demander en quoi il a été au service de la finalité de la politique qu'il doit servir.

Autrement dit, l'audit peut montrer que la réalisation du programme a été atteinte, que ses objectifs ont été atteints. Ce qui n'empêche pas de se poser la question : est-ce que les objectifs de ce programme étaient bons par rapport à la finalité dans laquelle ce programme s'inscrivait ?

Je donne juste un exemple à travers un cas sur lequel j'ai eu à travailler, qui est le problème, très banal, du recyclage des ordures ménagères. La question que doit se poser l'audit est de savoir si le système parvient à obtenir le taux de recyclage tel qu'il a été fixé, notamment par la Commission européenne. On peut répondre « oui » ou « non ». Une autre question est l'évaluation de la politique, des impacts environnementaux et de l'intérêt de cette politique de recyclage ; là, on est vraiment dans l'évaluation politique, et l'on peut se dire : même si le taux est atteint, c'est peut-être absurde de l'atteindre, il y a peut-être d'autres politiques préférables, y compris sur le plan de l'impact environnemental.

Je pense donc que l'évaluation appelle d'autres ressorts que simplement la réponse à la question « les objectifs assignés à une administration ont-ils été atteints et sinon pourquoi ? ».

J'aurais une question : dans les expériences étrangères que vous avez examinées et qui vont dans le même sens que la française, sur la responsabilisation des gestionnaires, est-ce qu'on retrouve cette invention française, que je ne critique pas mais que je signale à ceux à qui elle aurait échappé, de la fongibilité dite asymétrique, c'est-à-dire de la limitation, au sein d'une enveloppe globale, des dépenses de personnel ?

Sylvie Trosa

Je vais répondre sur plusieurs points. D'abord, sur l'audit et l'évaluation. Je ne pense pas que nous faisons des choses différentes, ni que ce sont des différences de nature. C'est, en partie, un faux débat.

Pourquoi ? Parce que, dans les pays anglo-saxons, au départ, la doctrine officielle était de dire que l'évaluation ne permettait pas de questionner les objectifs, puisque les objectifs relèvent fondamentalement de l'autorité élue. Ça, c'est le discours.

Dans la pratique, que se passe-t-il ? Si vous essayez de comprendre pourquoi une politique publique ne fonctionne pas, c'est peut être lié à ses conditions de mise en place, au jeu des acteurs, au fait que ses objectifs ne sont pas bons ou que la façon dont ses objectifs sont formulés n'est pas la bonne. Dans la pratique, de toute façon, on sera obligé de dérouler l'ensemble des questions.

La seule difficulté est qu'on a trop souvent tendance à sauter directement à l'objectif. Alors on tombe dans des débats idéologiques absolument infernaux, qui ne font pas du tout progresser la réflexion, qui sont nos propres surdéterminations politiques, symboliques, par rapport à ce qui devrait être fait.

Je dirai donc que vous avez raison, mais veillons quand même à la nécessité d'essayer d'établir un certain nombre de faits, de données, de chiffres avant de sauter à la conclusion. J'étais, à un moment, responsable de l'évaluation de la lutte contre la drogue mais on n'y arrivait pas ; tout le monde s'écharpait dans la salle. Alors j'ai dit : « On arrête et on essaie d'avoir un certain nombre de données avant de commencer le débat idéologique. »

Deuxièmement sur la fongibilité asymétrique. La réponse est non. Et certains concepteurs de la LOLF, d'ailleurs, qui sont dans la salle, le savent très bien. La fongibilité dans les pays anglo-saxons n'est pas asymétrique, elle est totale. Cela veut dire que si vous faites des économies sur vos crédits de fonctionnement, vous pouvez éventuellement recruter.

Mais le problème ne se pose pas vraiment en ces termes, parce qu'il s'agit généralement des pays qui ont pris le parti de dire : il vaut mieux moins de fonctionnaires, et mieux payés qui travaillent mieux en équipe, etc. Il y a donc eu effectivement – cela n'a rien à voir avec la fongibilité – des politiques de réductions d'effectifs.

Si l'on considère, par exemple, la Grande-Bretagne, sous Mme Thatcher, l'augmentation en trois ans, en moyenne, des salaires a été de 10 %, et pour les cadres dirigeants, de 30 à parfois 200 à 300 %. Et là ce n'est vraiment pas un problème de fongibilité, mais de politique salariale.

La deuxième différence, est qu'il y a eu une revalorisation massive des crédits de fonctionnement. En Australie, les crédits de fonctionnement, jusqu'à la catégorie A+, sont de 10 % de la masse salariale, retraite incluse, et au-delà, 15 %, l'idée étant que les fonctionnaires, pour bien fonctionner, doivent avoir les moyens de le faire dans des conditions décentes.

Nous sommes vraiment très loin de ce cas de figure parce que dans certaines administrations, les crédits de fonctionnement sont arrivés à la paupérisation la plus complète. Je pense que la fongibilité asymétrique répond aux spécificités de la situation française, qui ne peut pas être comparée, à maints égards, à la situation des pays anglo-saxons.

Question

Sur la question de la distinction entre public et privé, il me semble qu'il y a une différence aussi sur le fait que, dans les entreprises privées, le volet financier est une conséquence de la performance, alors que dans les structures publiques, l'aspect financier est un peu une donnée pour les gestionnaires. Et si l'on parle de cela, il n'y a pas beaucoup d'administrations qui engrangent des recettes.

Ma question porte sur les fonctions de pilotage et de synthèse. Dans les pays que vous avez étudiés, y a-t-il une fonction de pilotage et de synthèse différente de l'audit interne, qui alimente un débat interministériel sur les objectifs, les indicateurs et le lien avec le budget de la nation ? Et si oui, est-elle plutôt au sein du ministère des Finances ou au sein des services du Premier ministre ?

Alain Turc

Dans une structure de type Etat, il est très rare que l'on ait une relation directe entre le responsable d'un programme et le Parlement, même si, en France par exemple, le responsable d'un programme présentera, par son rapport d'activité, son programme au Parlement.

Mais la question est que, pour pouvoir être en mesure d'avoir une bonne présentation et un bon suivi, il est utile qu'il y ait des règles générales, des règles définies et qu'il y ait également une cohérence. Sinon, vous pouvez avoir des divergences de présentation, même méthodologiques, au sein d'un ministère qui aura plusieurs programmes.

Au Canada par exemple, le secrétariat du Conseil du Trésor – le Conseil du Trésor étant composé d'un ensemble de ministres, présidé par un ministre – assure une fonction de coordination sur les bonnes pratiques, sur les règles, sur les normes. Il est également un des correspondants du Vérificateur général dans l'examen des programmes et des budgets des différents ministères.

Pour reprendre l'idée d'Alain-Gérard Cohen, à laquelle je crois beaucoup, sur les comparaisons internationales, commençons par avoir une approche concrète des bonnes pratiques développées dans les différents pays.

Le Conseil du Trésor a impulsé une réflexion sur la fonction du contrôleur moderne, où il a demandé à des experts publics et privés de faire un rapport sur ce qui se faisait dans sept ou huit pays. Au passage, la France n'a pas été un pays examiné.

On voit très bien l'utilité d'une structure gouvernementale de ce genre, qui peut être à la fois édicteur de normes, organisateur d'audit, disons d'audit des audits, et également être inclus dans la relation entre les ministères ou les structures de base et la structure externe.

Sylvie Trosa

Je pense que vous touchez là à deux questions très importantes. La première, que j'aimerais souligner, qui est la différence entre le rôle du ministère des Finances et le rôle des ministères eux-mêmes sur le diagnostic des programmes. Je pense que parmi les pays anglo-saxons, certains ont réussi à développer une déontologie très précise à cet égard. Ainsi un ministre des Finances ne peut pas se substituer à un ministre sur un avis d'opportunité sur les politiques publiques.

Que fait le ministère des Finances ? Il vérifie la soutenabilité des politiques publiques : est-ce que, dans le rapport entre les objectifs et les moyens, le ministère n'est pas en train de griller ses cartouches ou de mener une aventure qui n'est pas soutenable ; et il vérifie la cohérence des programmes avec la politique du gouvernement. Il se fait le gardien de l'unité.

En revanche, il ne dira pas à un ministre (mais c'est une bataille quotidienne, les choses ne se sont pas faites en un jour) par exemple, au ministre de l'Environnement : « Non, vous n'allez pas protéger les dugongs (espèce en voie de disparition), parce que nous ne nous intéressons pas aux dugongs ».

Il y a une déontologie qui fixe des rôles réciproques : ce qui relève de la responsabilité politique du ministre et ce qui relève de la responsabilité politique du ministre des Finances. Il faudrait que l'on commence à travailler dessus.

Sur la deuxième question, concernant ce que vous avez dit sur le volet financier, vous avez raison, mais je dirai, malheureusement. En effet il ne serait pas inutile d'introduire dans la fonction publique une sensibilisation aux coûts.

Dans les pays où j'ai travaillé, les coûts étaient fictifs. C'était des coûts de facturation interne, certes. Mais c'était comptabilisé. Nous vivons ici avec l'idée, au fond, que le temps des fonctionnaires est gratuit.

C'est un peu gênant, parce que - et les entreprises s'en plaignent- les prix que nous pratiquons, quand nous pratiquons des prix, sont moins élevés que ceux du secteur privé ; et aussi parce que cela crée une désensibilisation au coût des projets, y compris pour les ministres qui ont l'impression que l'on peut effectivement changer de politique tous les trois mois, sans qu'il en coûte rien.

Jean Guy

Je voudrais vous remercier très vivement d'avoir insisté sur l'audit de performance et sur ses conditions, parce que je crois qu'on est toujours un peu trop idéologues et qu'il est intéressant de bien se rendre compte que c'est une révolution très profonde et qu'on ne fait pas une révolution profonde sans réflexion, sans volonté, sans durée dans le temps et sans casse, aussi, c'est dire que ce n'est pas un chemin facile. Ce chemin est à pratiquer par l'ensemble des ministères, et non par quelques personnes qui travaillent dans leur coin.

Cette révolution tous azimuts, vous nous avez bien montré ce que cela représentait dans les pays anglo-saxons. Et notre culture est tellement différente que nous devrons bien réfléchir pour essayer d'éviter les grosses difficultés qui nous attendent tous.

Nous allons écouter maintenant M. Jossa qui va nous parler de l'exemple français et nous faire partager son expérience. M. Jossa est directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la Justice. Ancien élève de l'ENA, il a exercé des fonctions dans différents ministères : Intérieur, Fonction publique… Il enseigne notamment à Sciences Po.

Des exemples français : dans les Administrations d'Etat

Edward Jossa, Directeur des Affaires Générales, Ministère de la Justice :

Avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais très rapidement, pour planter le décor, vous présenter quelques éléments sur la structure du ministère de la Justice au regard, des sujets que nous allons traiter.

Le ministère de la Justice est, un ministère de dimensions significatives : 71 400 agents ; 5,4 millions d'euros de budget. Il présente deux caractéristiques importantes : d'une part, c'est un ministère qui a pleine maîtrise de ses ressources humaines et de ses personnels, ce qui n'est pas le cas de tous les ministères ; d'autre part et surtout, c'est un ministère qui est confronté à une attente sociale particulièrement forte dans un contexte de judiciarisation de la société qui concerne dans tous les domaines. Un ministère aussi, , dont la vie quotidienne est très fortement médiatisée, comme en témoignent largement les journaux télévisés. Cette très forte pression de la société sur ce ministère, est prégnante dans tous les débats internes.

Au regard de tous les défis, et notamment de cette exigence de performance, nous avons un certain nombre d'atouts et un certain nombre de contraintes à intégrer.

S'agissant des atouts, c'est un ministère qui a des missions clairement définies et un périmètre qui ne fait pas l'objet de débats interministériels permanents. Tout le monde sait ce que c'est que la justice. Au sein de la justice, les métiers sont bien définis : il y a les métiers judiciaires, il y a le métier pénitentiaire, il y a le métier de la protection judiciaire de la jeunesse. Et il y a un certain nombre de fonctions administratives communes.

De ce fait, l'architecture LOLF s'est un peu imposée d'elle-même. Nous n'avons connu d'interminables négociations pour déterminer notre architecture. . Ont été retenues une mission juridiction administrative, une mission de juridiction judiciaire, une mission pénitentiaire, une mission de protection judiciaire de la jeunesse et une mission soutien, et puis une petite mission, un peu plus spécifique, sur l'accès au droit et ou, droits des victimes..

Donc, une structure simple, robuste, qui permet d'éviter ces situations très compliquées où l'on demande des performances, des travaux non pas à des personnes et à des hiérarchies, mais à des ensembles disparates et devant être cogérés. Dans cette structure, par exemple, tous les services extérieurs sont rattachés à un programme et un seul, à quelques petites exceptions près. En matière de compte rendu, de mise sous tension en termes d'objectifs et de performances, c'est infiniment plus simple.

Voilà ce que je voulais dire sur l'organisation générale.

Autre atout, une culture de gestion qui est plutôt meilleure que ce que l'on imagine parfois à l'extérieur. La hiérarchie judiciaire est quotidiennement confrontée à des enjeux de gestion, depuis longtemps. Un chef de juridiction, un premier président de Cour d'appel, un procureur général, passent 70 à 80 % de leur temps à des tâches de gestion. J'ai été frappé par la richesse des débats, durs parfois, que nous avons en interne sur ces questions.

Autre élément positif : le fait que la justice est reconnue comme priorité gouvernementale, nous permet de bénéficier d'une loi de programmation pluriannuelle, la loi d'orientation et de programmation pour la justice, qui nous donne une réelle visibilité, à la fois sur nos objectifs et sur les moyens correspondants, pour une période de cinq ans.

Dernier élément : le ministère de la Justice est un ministère de moyens. Ce n'est pas un ministère de subventions, d'intervention, de redistribution. Cette situation se prête aux logiques du management et du contrôle de gestion. C'est infiniment plus difficile dans un

ministère d'intervention, où l'ensemble des règles d'intervention est généralement encadré par des règles législatives, souvent complexes à faire évoluer.

En revanche, il y a un certain nombre de contraintes qu'il faut ne pas sous-estimer.

D'abord, l'absence de maîtrise des « inputs ». L'activité judiciaire est une activité « aval », qui dépend directement de celle de la police judiciaire, et parfois nous subissons plus que nous ne gérons l'activité. En outre, L'activité de l'administration pénitentiaire dépend des décisions des juges en matière d'incarcération.

Autre contrainte, au niveau déconcentré, une organisation administrative complexe qui se caractérise par plusieurs cartes administratives différentes : la carte judiciaire n'est pas la même que la carte des juridictions administratives ou de la carte pénitentiaire ; chaque carte répond d'ailleurs à des objectifs spécifiques et pouvant se justifier.
Autre contrainte encore, un patrimoine extrêmement dispersé et datent de toutes les époques à compter du XVI ème siècle. Dernier élément de contrainte, sans doute le plus important, c'est un ministère qui est caractérisé par la problématique de l'indépendance des magistrats qui a des conséquences considérables sur la gestion. Voilà les éléments de contrainte dont nous devons tenir compte.

Le plan de mon intervention, en matière de mise sous tension d'objectifs et de résultats, sera plutôt rustique. Deux parties : comment fait-on ? Pour quoi faire ?

Comment faisons-nous ?

La LOLF doit constituer un cadre pertinent d'analyse des coûts et des mesures de la performance. J'ai parlé des programmes et de la nécessité de s'appuyer, pour la mise en œuvre de la LOLF, sur une architecture solide des programmes, d'actions, éventuellement de sous actions. C'est un élément fondamental qui est nécessaire pour le succès de la mise en œuvre de la LOLF et la mise sous tension, si je puis dire, en matière d'objectifs.

Nous l'avons fait et nous avons joué le jeu. La fonction support, aujourd'hui, dans la nouvelle programmation de la LOLF, va représenter 4 % du budget du ministère, alors que dans l'agrégat actuel en loi de finances, l'Administration générale représente 11 %. Nous avons donc bien éclaté entre les programmes une fraction importante des fonctions communes avec, en contrepartie, une difficulté que tous les ministères rencontrent, qui est de re-légitimer parfois les fonctions transversales. C'est le débat permanent entre fonctionnels et opérationnels qui, par certains côtés, est accentué par la LOLF.

Parmi les sujets sur lesquels nous avons de vrais enjeux et parfois des difficultés, il en est un qui est fondamental : l'analyse des coûts.

Nous bâtissons actuellement les systèmes d'information, les systèmes d'identification de la dépense. Et l'on se rend compte que l'individualisation, , de la dépense par action n'est pas toujours aussi évidente qu'il pourrait paraître au premier abord.

Je prends l'exemple de la réparation du toit d'un palais de justice. Cette opération fait partie du programme « judiciaire », mais la dépense doit être éclatée entre l'action « civile », et l'action « pénale ». Alors, comment fait-on ?

.. A priori ce sont des dépenses sur lesquelles il n'y aura pas de clé de répartition *ex ant.*, Dans la loi de finances, ces dépenses figurent dans une action soutien et après, *ex-post*, ils seront utilisés grâce à des clés de répartition .

C Il ressort de ces réflexions qu'il faut davantage individualiser la dépense que nous ne l'imaginions au départ. C'est un élément très important pour pouvoir ensuite construire un système pertinent d'analyse des coûts.

Un autre sujet essentiel, que vous connaissez bien, est la pertinence des indicateurs. Ainsi, la plupart des indicateurs, dans le domaine judiciaire, sont des indicateurs qui tournent autour du délai. C'est bien évidemment la priorité. Nous avons aussi essayé d'intégrer un certain nombre d'indicateurs du point de vue du contribuable, autrement dit des indicateurs d'efficience ; par exemple, nous avons retenu comme indicateur, dans le domaine pénitentiaire, le coût d'une journée de détention. Nous avons aussi retenu des indicateurs de qualité de service aux usagers internes, y compris des usagers "internes" comme les détenus. Nous devons vivre désormais dans un système budgétaire à trois "entrées". Nous avons une première entrée qui est l'entrée par nature. Je parle des titres et des nomenclatures qui ont été définies. La dépense doit être définie également par sa destination : programmes, actions et éventuellement sous actions. Et enfin, une troisième entrée, dans la LOLF, qui est l'identification par entité de gestion, je parle des budgets opérationnels de programme, des unités opérationnelles et peut-être d'opérations. Nous devons donc organiser nos systèmes autour de cette triple entrée, sachant que c'est à partir de ce dispositif que s'effectuera l'analyse des coûts.

La deuxième chose tout aussi importante, est qu'il faut prévoir la faisabilité d'autres clés d'identification de la dépense, parce qu'il est possible qu'il nous soit demandé par exemple d'identifier le coût de la fonction ressources humaines dans les ministères, ou le coût de la fonction Informatique, ou encore le coût de la fonction immobilière dans les ministères.

.

Deuxième partie : pour quoi faire ? Nous poursuivons quatre objectifs : rendre compte au Parlement ; justifier les demandes budgétaires ; analyser l'activité ; mesurer la performance.

1) Rendre compte au Parlement. Bien évidemment, c'est pour cela que la LOLF a été initiée. Il faut souligner néanmoins que la LOLF ne suffit pas pour rendre compte au Parlement. Ainsi, les indicateurs retenus dans les stratégies ministérielles de réforme, sont tout aussi importants, sachant qu'il faut clairement distinguer ce qui relève des uns et des autres.

Les indicateurs LOLF, permettent de suivre les dépenses qui sont regroupées dans les programmes et qui doivent, autant que possible, rester stables dans le temps. Si l'on commence à changer, tous les trois, quatre ans, le contenu des programmes, le suivi à moyen terme de notre activité et de notre performance sera impossible pour le Parlement.

Par ailleurs, nous allons construire des systèmes coûteux d'information et de gestion sur la base de ces programmes ; cette stabilité est donc indispensable.

Cela veut dire, en contrepartie, que les objectifs plus politiques, ou plus limités dans le temps, doivent figurer ailleurs. D'où l'intérêt de l'exercice de stratégie ministérielle de réforme. C'est dans ce second cadre que les objectifs de réorganisation de service ou de ré ingénierie de procédure judiciaire trouvent leur place. Nous avons fait figurer dans la stratégie ministérielle de réforme, par exemple, la simplification du régime de divorce, de manière à éviter la deuxième audience, ce qui occasionnera des économies de gestion.

Je crois qu'il faut clairement distinguer entre les objectifs permanents, mesurables dans le temps, qui ont vocation à être inscrits dans la LOLF, et les objectifs ponctuels, limités, comme une réorganisation de structure.

2) Justifier les demandes budgétaires. J'évoque ici la budgétisation au premier euro, qu'un certain nombre d'intervenants ont évoquée.

Sur ce point, les ministères sont encore en attente de précisions méthodologiques de la part du ministère des Finances.

De façon simple, la justification du premier euro peut se faire de deux manières. La première, et nous le faisons dans le domaine pénitentiaire, consiste à construire des modèles à partir de données entrantes, d'*inputs*. Ainsi, on part du nombre de détenus dans les prisons et il est prévu qu'un détenu nécessite tant de mètres carrés, tant de moyens, tant

de budget, tant de consommables, etc.

La deuxième méthode consisterait à partir, par exemple, de la dépense constatée par rapport au budget et de justifier les écarts et les demandes. Cette méthode devrait également être utilisé.

3) Analyser l'activité. Je citerais un exemple : avons créé la nouvelle procédure de « plaider coupable », vient d'être créé. Il sera intéressant de voir si cette procédure permet réellement de faire des économies de dépenses, de personnels, de délais. Une meilleure analyse de l'activité permet d'améliorer l'allocation des ressources : ainsi, au sein d'une juridiction, elle pourrait permettre de réaffecter des magistrats ou des fonctionnaires entre l'activité civile et l'activité pénale si le besoin s'en faisait sentir. .

4) Mesurer la performance - je passe assez rapidement sur ce sujet, non pas parce qu'il n'est pas important pour nous, mais je pense qu'il a été largement traité

Ce qui m'a frappé, c'est que depuis qu'à la demande du Ministre a été mis en place un dispositif de statistiques trimestrielles sur l'activité des juridictions, une culture de "benchmarking" interne commence à se développer dans les juridictions.

Pour terminer, quelques observations transversales sur ces questions d'indicateurs d'objectifs.

Première observation : l'enjeu absolument fondamental sur lequel les ministères doivent travailler aujourd'hui, c'est la mise en place des systèmes d'information. Il faut disposer de systèmes d'information sur les données budgétaires et RH ; et les rapprocher des systèmes d'information sur l'activité. C'est simple.

Aujourd'hui, sur ces deux domaines, les systèmes d'information budgétaire et les RH, nous sommes dans la même situation que les autres ministères, à savoir que nous dépendons totalement des projets appelé désormais "Pallier 2006" et "système cible", en cours d'élaboration au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En revanche, les indicateurs d'activité relèvent des ministères et nous allons nous appuyer sur notre sous-direction statistique pour développer des outils opérationnels pour le contrôle de gestion.

Deuxième observation : il faut choisir entre une cohérence complètement verticalisée de nos systèmes d'indicateurs et la nécessaire souplesse de la contractualisation : faut-il tout verrouiller pour être sûr de la cohérence d'ensemble des objectifs du plus haut niveau jusqu'à la performance de la toute petite unité ? Ou faut-il laisser beaucoup de place à la contractualisation ?

Notre sentiment – et pour rejoindre ce qui a été dit par certains – c'est qu'il faut laisser une place à la contractualisation, mais en contrepartie d'une certaine souplesse sur les objectifs et moyens retenus, il faut une grande rigueur dans les définitions servant de base aux indicateurs, de manière à avoir un référentiel commun.

La nécessité de mener de front le paramétrage des systèmes d'information et des systèmes budgétaires, et cette analyse objectifs/résultats. Sinon, il y a de véritables risques d'incohérence.

En conclusion, le contrôle de gestion est une question qui dépasse largement les contrôleurs de gestion, et le succès de cette réforme nécessite une adhésion large, au niveau des personnels et de l'encadrement

Jean Guy

M. Philippe Mareine est à la DGI, au département « Stratégie, Innovation et Synthèse » depuis 2002. Il est énarque et polytechnicien. Il a fait une bonne partie de sa carrière, tout d'abord au service de l'Inspection générale des finances. Puis il s'est occupé de qualité de service à la DGI. Il va maintenant nous présenter son expérience à la lueur de ses dernières fonctions.

Philippe Mareine, Directeur du Département « Stratégie- Innovation- Synthèse », DGI :

Merci beaucoup de votre invitation. Je m'empresse de dire, après avoir écouté l'exposé précédent, qu'il y a beaucoup de choses que l'on pourrait transposer à la Direction générale des impôts. Avant de vous apporter notre témoignage, je voudrais faire trois remarques.

Première remarque : notre approche doit rester modeste. Je crois que c'est Mme Trosa qui a évoqué le fait qu'on pouvait tous partager ensemble la cible à atteindre en matière de contrôle de gestion ; mais après, il y a le principe de réalité qui nous rappelle effectivement à notre devoir de modestie.

Deuxième remarque : on bénéficie, à la DGI, par chance, d'une certaine ancienneté de pratique en matière de contrôle de gestion, puisque les fondements, dont je vous parlerai tout à l'heure, ont été mis en place dans les années 90.

Troisième remarque : notre approche va être profondément renouvelée avec l'arrivée de la LOLF.

Quelques mots d'introduction sur la DGI.

La DGI a évidemment une mission fiscale.

Pour les particuliers, en gros, elle s'occupe des déclarations et nos amis du Trésor public s'occupent du recouvrement. S'agissant des impôts professionnels, la DGI les gère et les recouvre, à l'exception de la taxe professionnelle dont le recouvrement est assuré par le Trésor public.

La DGI a également des missions foncières, qui sont parfois moins connues : tenue à jour du plan cadastral, sécurité des transactions immobilières dans les conservations d'hypothèque, gestion du patrimoine de l'Etat. Ce sont nos missions domaniales, sans doute celles qui ont le lien le plus ténu avec nos missions fiscales.

Quelques chiffres sur la DGI : 34 millions de contribuables ; 6 millions d'entreprises ; 100 millions de parcelles cadastrées ; 50 000 contrôles sur place ; 170 milliards d'euros d'impôts recouvrés, essentiellement la TVA.

S'agissant des ressources, environ 80 000 agents, en effectif réel. En emplois, c'est un peu moins : 76 000 équivalents temps plein actuellement. 3,4 milliards d'euros de budget, à 80 % des frais de personnel.

S'agissant de nos structures, nous sommes une organisation assez classique, pour une administration. Nous avons une carte qui est calée sur les départements, avec des directions des services fiscaux, de tailles très variables, selon que l'on se situe dans les départements ruraux ou en région parisienne.

Nous avons également des directions et services à compétence nationale : la direction des vérifications nationales et internationales, la direction des grandes entreprises, les centres de service informatique, et puis les directions plus spécialisées, notamment en matière de contrôle fiscal.

Notre pilotage par objectifs, sur quoi se construit-il actuellement ? Quels sont ses enjeux, ses difficultés ?

Nous avons posé, comme je vous le disais tout à l'heure, un certain nombre de fondements, dans les années 90 et puis, il y a eu, je crois, une rupture au début des années 2000, qui nous conduit finalement à nous remettre en question et à apporter de nouveaux éléments dans notre système de pilotage par objectifs.

Il est intéressant de constater que toutes les avancées en matière de contrôle de gestion ont suivi des périodes de crise à la DGI. Nous avons eu un grave conflit social en 1989, un nouveau conflit en 2000, avec l'échec de la réforme de Bercy. Ces moments-là ont été l'occasion de se remettre en cause et d'essayer d'avancer en matière de pilotage par objectifs et de contrôle de gestion.

Sur les fondements, c'est-à-dire les bases posées dans les années 90, quel est le raisonnement ? Le constat à l'époque est que l'on fonctionnait selon un modèle « militaro hiérarchique » : en gros, il y avait des ordres et on les exécutait. Nous étions vraiment très loin de la gestion par objectifs telle qu'on peut l'imaginer.

Les fondements, les réformes qui ont été mis en place à cette époque-là tournaient autour de trois principes assez simples : déconcentrer les responsabilités au niveau des gestionnaires opérationnels, en l'occurrence, les directeurs des services fiscaux. Mettre en place les méthodes de responsabilisation et de management par objectifs. Utiliser des outils avec les des indicateurs de performance.

Concernant le fondement du contrôle de gestion, nous étions dans une logique de commandement et d'exécution. On passait des ordres ; on exécutait ; on contrôlait derrière ; il y avait des sanctions administratives en cas de non-respect. Et nous avons essayé de passer sur un système plus responsabilisant : on implique les gestionnaires, on évalue les résultats et l'on apporte du soutien et de la reconnaissance. C'était le principe.

Cela s'est traduit par une déconcentration de responsabilité sur nos patrons de département, qui sont les directeurs des services fiscaux : définir les priorités et les stratégies, superviser les emplois, la formation, l'informatique, gérer les crédits de fonctionnement, la communication, etc.

Sur la méthode, nous avons recherché à rendre les gestionnaires acteurs de leur pilotage. Je vais essayer de vous décrire très concrètement comment cela se passe. Nous avons mis au point une méthode qu'on appelle le diagnostic plan d'action.

Qu'est-ce que cela veut dire ? Quand un directeur arrive dans un département, il établit un diagnostic de la situation de son département, en fonction de trois éléments très simples. Premièrement est-ce qu'il y a des éléments de contexte (nature du tissu fiscal, etc.) dans son département, qui obligent à remettre en cause certaines de ses priorités ?

Deuxièmement, une analyse par rapport à des indicateurs : est-ce que la direction est au rendez-vous de ses objectifs ? Est-ce qu'elle a progressé par rapport à la situation deux, trois ans auparavant ? Comment se situe-t-elle (j'y reviendrai tout à l'heure), par rapport à des directions comparables ?

Troisièmement : une analyse également des plans d'action mis en œuvre sur la période précédente. On se demande : qu'est-ce qui a marché, qu'est-ce qui n'a pas marché ? On incite le directeur à faire le bilan des plans d'action de son prédécesseur, dans un esprit critique (et non de critique), pour déceler les facteurs clés de succès ou, au contraire, les facteurs d'échec.

Cette méthode-là est assez impliquante, parce qu'une fois que le directeur a fait son diagnostic, il propose des priorités (il essaie de les hiérarchiser), des plans d'action en nombre très limité (cinq au maximum). Et il va en discuter avec le directeur général, ce qui montre l'importance accordée par la DGI à cette démarche.

Bien entendu, pour tout cela, il fallait des outils. Nous avons donc mis en place des indicateurs à la fois d'activité, de qualité et d'efficience, nous permettant d'obtenir une vision synthétique des performances des missions fiscales, sur ce que nous appelons un radar de performance.

Nous avons essayé de définir aussi des termes de comparaison, parce qu'il est vrai que la direction de Corse ne peut pas se comparer avec la direction de Seine St Denis. Ce n'est pas le même tissu fiscal, ce ne sont pas les mêmes enjeux.

Quelles ont été les ruptures ? Et en quoi ces fondements de contrôle de gestion sont-ils actuellement renouvelés ? Cinq innovations concernent directement nos gestionnaires. Premièrement, les contrats de performance en 1999-2000, qui ressemblent aux lois de programmation pluriannuelle évoquées tout à l'heure.

Deuxièmement la mise en place de nouveaux acteurs, qu'on appelle les délégués interrégionaux.

Troisièmement, la mise en chantier d'un nouveau système d'information. Et je rejoins tout à fait ce qui a été dit dans l'exposé précédent, sur l'importance des systèmes d'information de la performance.

Quatrièmement, l'intéressement à la performance, qui est quelque chose de relativement nouveau pour nous et qui va complètement changer la donne, je pense, du contrôle de gestion et du pilotage par objectifs.

Et cinquièmement, bien entendu, la LOLF.

Les contrats de performance. Au départ, il y avait une circulaire du Premier ministre, en 1998, sur laquelle nous nous sommes appuyés, pour transposer la mécanique de responsabilisation définie au niveau local, au niveau national. La DGI s'engage sur un certain nombre d'objectifs vis-à-vis de la Direction du budget, et en contrepartie elle obtient une visibilité sur ses moyens pour trois ans. C'était le premier contrat d'objectifs et de moyens.

Le contrat de performance qui a été signé – le changement de terme n'est pas neutre, d'ailleurs – en 2003-2005 a introduit trois changements majeurs pour les gestionnaires que sont les directeurs de services fiscaux.

Premier changement, nous avons essayé de resituer les objectifs, les indicateurs dans des problématiques stratégiques, ce qui nous a obligés à hiérarchiser l'ensemble. Quelle est notre stratégie, qu'est-ce qu'on peut faire ? Notre stratégie, c'est un cap qui s'appelle le civisme fiscal. Or pour obtenir un meilleur civisme fiscal, il faut à la fois progresser en termes de qualité de service, apporter des nouveaux services au contribuable, mais aussi être capable de lutter contre la délinquance fiscale et les fraudes les plus graves.

Deuxième changement, cette mécanique des contrats de performance a mis beaucoup plus de pression sur les objectifs et les indicateurs puisque nous nous sommes engagés sur des résultats annuels ; en outre, ces contrats de performance sont audités régulièrement : un audit annuel par l'Inspection générale des Finances. La Cour des comptes a également audité le programme de contrôle d'équipe 2000-2002.

Troisième changement, très important pour tous les gestionnaires, la visibilité. Vous parliez tout à l'heure de stabilité. C'est vrai qu'il est très difficile de piloter des organisations aussi importantes que celles de la DGI en ayant une vision à très court terme, avec le risque de voir remettre en cause ses objectifs ou ses moyens tous les ans. La visibilité sur trois ans a été un facteur de décontraction et de mise en perspective du contrôle de gestion.

Le contrat de performance, pour la période 2003-2005, a été décliné direction par direction. Nous avons précisé la visibilité que nous avions sur notre stratégie, nos objectifs et nos moyens, au niveau national et au niveau local. Concrètement cela veut dire que chaque directeur des services fiscaux a signé avec le directeur général une feuille de route sur laquelle il s'engage, avec des objectifs pour trois ans, et des résultats chaque année. En contrepartie, on lui donne une enveloppe d'emplois et une enveloppe de crédits pour trois ans, auxquelles on ne touche plus. Il a donc une visibilité complète.

Deuxième innovation : la mise en place des délégués interrégionaux. Quel était le constat ? Les rendez-vous de gestion assurés en direct par le directeur général, pour cent sept directions des services fiscaux, plus les directions spécialisées dont je parlais tout à l'heure, créaient une situation difficilement tenable. Je pense que c'était bien au départ, pour montrer l'importance de la démarche. Mais au bout d'un certain temps, cela devenait très difficilement gérable, avec le risque d'un contrôle de gestion ou d'un pilotage par objectifs assez éloigné des préoccupations du terrain, quelle que soit, d'ailleurs, la proximité du directeur général.

D'où l'institution de neuf délégués interrégionaux. Ces délégués interrégionaux ne sont pas des supérieurs des responsables de département. Ce sont des fonctionnels. Ils sont représentants du directeur général. Les inter régions sont un regroupement de régions administratives, ainsi l'inter région ouest couvre la Bretagne, les pays de la Loire et la Basse (ou la Haute) Normandie.

Ces représentants, avec des équipes très légères d'une dizaine de personnes, se sont vu déléguer des fonctions de contrôle de gestion, sous la supervision de mon département qui assure le contrôle qualité et l'homogénéité du contrôle de gestion et du pilotage par objectifs au niveau national.

Ces dispositions ont eu, pour les gestionnaires, une grande importance, parce qu'elles ont permis de rapprocher la fonction de contrôle de gestion du terrain et d'enrichir le dialogue de gestion et le pilotage par objectifs. En effet les délégués interrégionaux sont d'anciens directeurs qui connaissent les difficultés.

Troisième innovation : le système d'information. Notre système d'information comportait plusieurs faiblesses. D'abord son manque de réactivité. Il est impossible de s'engager sur des objectifs annuels si l'on dispose des résultats, des indicateurs six mois après la fin de l'exercice. Ensuite, on ne parlait pas le même langage : chacun avait établi son tableau de bord dans son coin et il y avait désaccord sur les objectifs à atteindre.

Pour les quatorze principaux objectifs de la DGI, nous avons mis en place un système d'information qui restitue en temps réel, tous les trimestres, un tableau de bord, avec des codes très clairs. Ce tableau de bord est disponible sur intranet pour nos 3 500 services, avec des objectifs pour chacun d'eux, qui a donc sa propre lecture des résultats. Ensuite on fait des consolidations départementales, interrégionales ou nationales.

Ce programme qui s'appelle Digital va connaître sans doute des évolutions ambitieuses, consistant à créer des groupes homogènes de services. J'ai parlé tout à l'heure de départements qui se comparaient. Nous voudrions faire la même chose pour les 3500 centres d'impôts, trouver des termes de comparaison.

Nous voudrions aussi disposer de systèmes de simulation d'objectifs, c'est-à-dire offrir la possibilité à un directeur de se dire : si je progresse un peu là-dessus, qu'est-ce que ça me donnerait en tendance pour l'évolution des indicateurs sur les années 2005, 2006, etc. ? C'est important pour enrichir la discussion sur les objectifs et les indicateurs.

Quatrième innovation : la mécanique d'intéressement à la performance. Là aussi, je crois qu'on ne mesure pas bien encore la révolution dans le pilotage par objectifs.

Un intéressement collectif, sur nos crédits de fonctionnement, pouvant aller jusqu'à dix millions d'euros en cas de dépassement de nos objectifs ; nous avons reçu 5,8 millions d'euros au titre de 2003, qui seront intégralement redistribués aux directions, avec des systèmes de bonus, donc aux directions les plus performantes. Dix millions d'euros, c'est une somme assez symbolique par rapport aux 3,4 milliards d'euros de budget dont je parlais tout à l'heure, ce n'est pas grand-chose, mais cela a quand même une énorme importance dans le pilotage local. Et l'on va essayer de donner beaucoup de visibilité à l'utilisation de cette somme, pour montrer qu'elle est très utile.

Une prime collective à la performance, de 400 euros en 2005, pour 15% de nos agents, soit 12000 personnes, selon des critères soit de résultats, soit de participation à des réformes en profondeur.

La rémunération au mérite des DSF et la réforme de l'évaluation notation.

Cinquième innovation : la LOLF. Que nous apporte-elle par rapport à tout ce dispositif de pilotage par objectifs ? Trois choses.

Elle nous apporte une confirmation sur certaines orientations qui avaient été prises, la logique de gestion par objectifs, les actions qui pour nous sont articulées en fonction de nos priorités stratégiques, c'est-à-dire l'interlocuteur fiscal unique.

Et puis, je pense qu'elle nous a apporté des souplesses supplémentaires, la fongibilité asymétrique, je ne reviens pas dessus. Je crois que cela va nous obliger à aller encore un peu plus loin en matière de contrôle de gestion. Et là encore, je rejoins ce qui a été dit tout à l'heure en matière d'analyse des coûts. Nous ne partons pas de rien, mais il faut reconnaître qu'actuellement, nous n'avons pas d'analyse très fine des coûts et surtout, derrière, d'explication, d'enseignement pour l'action. Je crois donc que la LOLF va beaucoup nous aider à progresser sur ce système-là avec, bien entendu, la mise en place de systèmes d'information qui pourront soutenir ces analyses.

En conclusion, sur cette expérience de la DGI, sur ce pilotage, je voudrais poser trois questions.

Première question : est-ce que tout cela est efficace ?

Deuxième question : est-ce que tout cela correspond aux attentes du ministère de la Réforme de l'Etat, de la Direction de la réforme budgétaire, de la LOLF ?

Troisième question : comment est-ce ressenti en interne ?

Sur la première question, sur l'efficacité, il est toujours très difficile de répondre, mais je pense que ce système de pilotage, assez responsabilisant, par objectifs et indicateurs, nous permet de tenir pour l'instant un niveau de performance assez exigeant. Je croise les doigts, parce qu'une catastrophe n'est jamais prévisible, mais nous sommes actuellement, à la DGI, en train d'essayer d'avancer, à la fois, sur des réformes en profondeur de restructuration de services, sur une tentative d'améliorer nos résultats et nos indicateurs de performance, et de réduction assez forte des coûts, puisqu'on ne remplace pas un départ à la retraite sur deux, ce qui correspond à 2 500 suppressions d'emploi sur la période 2003-2005. Tenir les trois bouts, ce n'est pas facile, et je pense que le système de pilotage par objectifs et le contrôle de gestion y contribuent largement.

Sur la deuxième question, sur la réponse aux attentes de la LOLF, nous avons trois défis à relever.

Le premier défi, c'est que notre système d'indicateurs, statistiques, etc., doit être fiable. Il y a beaucoup d'enjeux avec ces systèmes-là puisqu'on met de l'intéressement derrière, pouvant induire des risques d'effets pervers (statistiques gonflées…). Il faut donc mettre en place un contrôle interne efficace, des dispositifs extrêmement rigoureux.

Le deuxième défi, c'est tout ce qui concerne l'analyse des coûts. Je ne reviens pas sur ce qui a été dit. Mais comment faire en sorte que, au niveau local, on s'en saisisse, sans tomber sur le tabou des moyens pour le service public ? Parce que c'est cela, notre difficulté culturelle, actuellement : comment parler coûts sans parler moyens ? Ce n'est pas parce qu'on a toujours plus qu'on fait mieux, et réciproquement, ce n'est pas parce qu'on a moins, qu'on ne peut pas faire mieux. C'est un dialogue assez difficile, en interne, et notamment avec les organisations syndicales.

Le troisième défi, c'est la compatibilité. Comment va-t-on articuler la LOLF avec notre système de contrat directionnel de performance, de responsabilisation ? La LOLF, ne doit pas se traduire par un recul ; il ne faut pas, par exemple, qu'un directeur de services fiscaux n'ait plus la visibilité sur trois ans, ce serait dommage. Cela va nous obliger à repenser l'articulation entre les deux systèmes.

Sur la troisième question, comment tout cela est-il ressenti en interne ? Nous avons identifié deux enjeux principaux.

Le premier enjeu se situe au niveau de l'encadrement supérieur. C'est le risque de dérive bureaucratique du système. A force de mettre en place des indicateurs, des objectifs, des systèmes d'information, d'élaborer des procédures assez lourdes de dialogue de gestion, tout cela ne risque-t-il pas de tourner à vide et de créer beaucoup de paperasse pour pas grand-chose ?

Notre réponse, c'est d'essayer d'impliquer des liens interrégionaux qui sont plus proches du terrain, dans le dialogue de gestion. C'est aussi d'essayer d'avoir du soutien très concret. Nous sommes en train de mettre en ligne, par exemple – quelqu'un parlait tout à l'heure de mutualisation – des bibliothèques de plans d'action, c'est-à-dire des démarches qui ont réussi, pour progresser et mieux faire de la mutualisation entre les départements. Nous mettons tout cela sur intranet.

Le deuxième enjeu, c'est comment éviter que ce pilotage par objectifs, ou le contrôle de gestion, soient uniquement une affaire de chefs ? Il y a une centaine de directeurs des services fiscaux, et, un cran au-dessous, cinq mille cadres. Ce n'est pas suffisant pour entraîner 80 000 agents. Et comment parle-t-on avec les agents, très concrètement, du dialogue de gestion, du dialogue professionnel ? Nous n'avons pas encore vraiment trouvé la réponse à faire aux agents qui nous disent : « ce n'est pas notre job à nous de discuter de vos objectifs ».Et pourtant il faut bien les impliquer dans le dialogue professionnel, puisque derrière il y a une évaluation de notation qui tient compte de l'objectif. Cette contradiction-là, nous ne l'avons pas complètement résolue. Nous tournons actuellement autour de logiques qui ressemblent un peu aux cercles qualité, aux analyses de processus, etc.,

Je vous remercie de votre attention.

Jean-Loup Beneton

Jean-Loup Beneton, Trésorerie générale de Maine-et-Loire. J'ai deux observations à faire : Premièrement, concernant nos cousins de la DGI, ils ont à peu près la même démarche que nous. Je voudrais insister sur ce que l'orateur a dit, à quoi j'adhère totalement : on peut faire et on fait des choses. Notamment, on constate que les cadres s'approprient les objectifs de façon réelle et que l'on atteint des résultats que l'on ne pouvait pas atteindre. Et l'on réalise des économies budgétaires très concrètes.

Mais le problème majeur demeure, qui est de faire adhérer l'ensemble des agents. C'est vraiment notre souci premier.

Deuxièmement, en ce qui concerne la justice. Je vais donner un exemple de la révolution culturelle que représentent les frais de justice.

Les frais de justice qui sont actuellement des crédits évaluatifs vont devenir des crédits limitatifs. Les frais de justice correspondent à toutes les expertises au sens général qu'un juge peut demander, et aux dépenses accessoires qui sont actuellement totalement libres. Le fait de passer en crédit limitatif représente pour les magistrats, ou pour certains d'entre eux, ils nous l'ont dit, une sorte de remise en cause de l'indépendance de la justice. Ce sont bien sûr des propos un peu excessifs … Nous avons commencé à faire des réunions préparatoires avec les services administratifs de la Cour d'appel, pour travailler sur la mise en place de la LOLF pour 2005. Eh bien ces services sont très inquiets sur cette gestion des frais de justice.

Et il ne s'agit pas d'un problème comptable, c'est vraiment, pour les juges, une remise en cause totale de leur activité en ce qui concerne des dépenses qui, actuellement, explosent ; il faut savoir que les frais de justice augmentent de 15 à 20 % par an.

Voilà. On sent bien que l'Administration française bouge. Mais avec des réserves et des bémols.

Edward Jossa

Oui, les frais de justice sont effectivement une préoccupation majeure pour laquelle l'administration centrale de la justice est mobilisée. Vous avez tout à fait raison dans la manière de présenter les choses.

Les frais de justice, pour qu'on comprenne bien, sont constituées par toutes les dépenses directement liées à une procédure budgétaire :, les enquêtes génétiques, les analyses technologiques, les expertises, etc.

Effectivement, nous sommes dans une situation préoccupante.. Le budget du ministère augmente de 5 % par an et, comme vous le dites, les frais de justice augmentent de 20 % par an.

C'est une problématique qui, par certains côtés, ressemble un peu à celle de la Sécurité sociale. Le juge prescrit, un peu comme le médecin prescrit avec la même exigence d'indépendance..

La politique retenue consiste à responsabiliser, et surtout, à travailler sur les méthodes. Aujourd'hui, on prescrit, il n'y a pas d'engagement. C'est donc au stade du paiement que les choses se constatent. En gros, le juge certifie que les choses ont bien été faites comme il le souhaitait et le payeur exécute, sans aucune forme de contrôle.

D'ores et déjà, nous sommes tenus à un suivi de la dépense. Nous créons une application pour suivre les engagements, de manière à pouvoir davantage anticiper l'évolution de la dépense et surtout à assurer l'exigence de tenue d'une comptabilité des coordonnateurs.

Deuxièmement, comme toujours lorsque les dépenses ne sont pas suffisamment suivies, il y a des gisements de productivité considérables. Le message qu'on essaie de faire passer, c'est : avant d'entamer le débat sur les principes, réalisons ces gains de productivité. Par exemple, le coût des interceptions judiciaires représentait cinq fois le coût des interceptions administratives. Cette situation n'est pas justifiée. Des négociations ont donc été engagées avec les opérateurs concernés.

Le passage en crédits limitatifs a au moins ce mérite –non négligeable- de nous fait progresser dans cette voie.

Jean-Yves Raude

Jean-Yves Raude, trésorier payeur général de l'Orne. Je suis d'accord avec toutes les difficultés, notamment celles qu'a signalées Philippe Mareine (risque de dérives…). Et j'ai peur d'observer, plutôt que des fonctionnaires qui pensent, des fonctionnaires qui arrêtent de penser - je fais un peu de provocation… - et qui se concentrent sur le chiffre, l'objectif, ce phénomène étant éventuellement amplifié par le fait qu'on y associe des modulations de primes. Une sorte de mouvement qui ne me plaît guère, de ce point de vue.

Et je pose une question plus directe à Edward Jossa.

Il est clair qu'au moment où l'on mettra en œuvre la LOLF, la responsabilité sera effective, en termes de gestion de moyens et de réalisation des objectifs, au niveau des responsables de budgets opérationnels de programmes.

A quel niveau faut-il fixer la déclinaison des programmes, avec tous les ingrédients qui vont avec ? Dans cette optique, combien de responsables seront-ils responsabilisés sur le territoire ? Et que fait-on des autres qui commencent à avoir le sentiment qu'ils auront beaucoup moins de liberté qu'ils n'en avaient avant ?

Edward Jossa

Il y a une règle, dans le cadre de la LOLF, qui est qu'au niveau d'un BOP, il faut être ordonnateur secondaire.

Or, le ministère met en œuvre une réforme d'importance, consistant à désigner les chefs de Cours s conjointement ordonnateurs secondaires directs.

Ce choix a été dicté par la question des frais de justice que nous avons évoquée. Les décisions, dans ce domaine, relevant de l'indépendance de la fonction judiciaire, il n'était plus possible de faire assurer cette fonction par les préfets. Il est vrai qu'au niveau des Cours d'appel, nous allons centraliser beaucoup d'éléments de gestion.

Néanmoins l'arrondissement judiciaire conserve son importance. Le ministère envisage des solutions qui permettront d'individualiser et de responsabiliser les chefs de juridiction.

Ce qui paraît acquis, c'est qu'il y aura des mécanismes de gestion au niveau des arrondissements judiciaires et que des budgets opérationnels de programme seront gérés au niveau des Cours d'appel.

Jean Guy

Nous allons commencer maintenant le dernier pôle d'intervention de la journée, sur des exemples français, dans le domaine de la Sécurité sociale et des agences liées à ce domaine. C'est tout d'abord M. Libault qui va intervenir.

M. Libault est ancien élève de l'ENA. Après une première expérience à la Sécurité sociale, il a rejoint le ministère de la Culture. Puis il est revenu à la Sécurité sociale dont il est actuellement le directeur.

Des exemples français : au sein de la Sécurité Sociale et dans les Agences

Dominique Libault, Directeur de la Sécurité Sociale :

Je suis très heureux d'être ici pour parler de politique d'objectifs. Dans la modernisation de la gestion publique, dont il est question actuellement, beaucoup de sujets sont centrés sur la LOLF, et tout à fait légitimement. Mais il ne faut pas oublier que le secteur public, ce n'est pas seulement le budget de l'Etat, il y a d'autres budgets et le sujet de la modernisation du secteur public ne se pose pas simplement pour l'Etat, mais pour d'autres organismes.

Je vais essayer, très modestement, de vous montrer ce qu'on a essayé de faire en matière de service public de la Sécurité sociale. Je parle de service public de la Sécurité sociale, parce que ce qu'on a fait porte beaucoup plus sur une politique d'objectifs du service public de la Sécurité sociale que des objectifs des politiques publiques de Sécurité sociale. J'en dirai un mot à la fin. Mais nous sommes partis d'une approche du service public de la Sécurité sociale.

A quelle occasion cela s'est-il fait et comment avons-nous mis en place cette démarche, sachant que si j'en parle, c'est parce que je suis aujourd'hui directeur de la Sécurité sociale, mais auparavant, j'ai été sous-directeur notamment sur ces sujets-là, au moment d'un ensemble de lois importantes dans le domaine de la Sécurité sociale – que beaucoup d'entre vous ont encore en mémoire – qui sont les ordonnances, dites Juppé, qui avaient vocation à réformer la Sécurité sociale sur un certain nombre de points : la vieillesse, la maladie… Certains points ont été arrêtés très rapidement, d'autres se sont développés, mais sans tous les résultats attendus ; et une ordonnance de juillet 96 portait création de ces conventions d'objectifs et de gestion.

Quel était notre souci en créant ces conventions d'objectifs et de gestion ? C'était justement de construire une politique d'objectifs en matière de service public de la Sécurité sociale, qui visait à établir un vrai partenariat entre l'Etat et les organismes de Sécurité sociale. Parce que dans ce secteur-là, et je pense qu'il en est de même dans d'autres, la gestion publique se caractérise par la multiplicité des acteurs et donc par le risque de divergences ou d'ignorance, voire de conflits entre les acteurs qui s'occupent de ce domaine.

Mon objectif était d'établir une véritable synergie, d'établir un contrat, de passer d'une logique d'affrontement, d'ignorance, à une logique de contrat. Je crois que l'Etat ignore encore trop la logique de contrat dans la gestion publique.

Il s'agit de véritables conventions, c'est-à-dire que personne n'a le dernier mot. Il faut vraiment se mettre d'accord avec les instances de la Sécurité sociale. Quelles sont ces instances ? Ce sont les instances de pilotage des caisses qui sont à la fois des instances partenaires sociaux – puisque vous savez qu'à la Sécurité sociale, ce sont des partenaires sociaux qui ont la responsabilité des conseils d'administration – et puis les gestionnaires de la Sécurité sociale qui, le plus souvent, mais pas toujours, sont des établissements publics dirigés par une personne nommée par l'Etat.

Les contrats pluriannuels avaient une durée minimum de trois ans. La récente loi de financement pour 2004, a fixé cette durée à quatre ans. Ces contrats portent sur une stratégie du service public de la Sécurité sociale, par branches : la branche Vieillesse, la branche Maladie, la branche Famille, la branche Recouvrement. Il y a des caisses chez les salariés, et des caisses chez les non-salariés.

La Sécurité sociale est un ensemble un peu complexe avec 32 régimes de base, 9 régimes complémentaires, des centaines de mutuelles et institutions de prévoyance. Rappelons qu'il y a 400 milliards d'euros de recettes, 400 milliards d'euros de dépenses, 1,25 fois le budget de l'Etat, 25 % du PIB ; 11 milliards d'euros de frais de gestion et près de 200 000 agents. En présence de tels chiffres une politique stratégique s'imposait.

Un des soucis non avoués, mais bien réels, dans cette idée de convention entre l'Etat et les organismes, était de mettre un peu de coordination et, sinon d'ordre, de cohérence dans les objectifs de tous les régimes. Le problème d'un service public confié à une multiplicité d'acteurs, faisait courir un risque non seulement, comme je disais tout à l'heure, de divergences avec l'Etat, mais aussi d'autonomie débridée.

Donc, un contrat, une stratégie. Une stratégie qui, ensuite, doit s'incarner dans des actions inscrites dans la convention. Ces actions doivent être mesurées par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui couvrent l'ensemble de la convention, lequel ensemble doit donner lieu à évaluation. C'était le cadre fixé par les ordonnances de 96 : des contrats, des stratégies, des actions, des indicateurs, des évaluations.

J'ajoute, et ce n'est pas négligeable, que l'intérêt des caisses à entrer dans ce système, est que les conventions déterminaient aussi le budget de gestion des caisses, les 11 milliards d'euros dont je parlais. On négocie en même temps les objectifs et évidemment les moyens. Rien d'original. Mais c'est évidemment essentiel d'arriver à coordonner les objectifs et les moyens pour les atteindre, sachant que dans ce secteur, on a la chance d'échapper à l'annualité de l'Etat. Une fois qu'on a donné un budget pluriannuel sur 3 ou 4 ans, la branche est assurée de son budget sur 3 ou 4 ans, et si elle ne consomme pas les crédits une année, elle les reporte sans aucun problème sur l'année suivante. Elle a une totale liberté sur les 3 ou 4 ans et une très grande fongibilité, par ailleurs, au sein de son budget où l'on regarde simplement trois postes : Personnel, Fonctionnement, Investissement, une très grande fongibilité, ensuite, dans la gestion.

C'est donc vraiment un pilotage par objectifs avec la souplesse, pour le gestionnaire, en contrepartie de cet engagement sur les résultats qu'il doit atteindre.

Voilà le système tel qu'il a été défini. Actuellement, nous en sommes à la négociation de la troisième génération des conventions d'objectifs et de gestion, notamment avec la branche Vieillesse et la branche Famille.

Dans chacune de ces générations, nous (l'Etat) avons cherché à étudier des idées fortes, avec le souci du partage par l'ensemble des caisses.

La première génération était un peu la génération expérimentale. C'était l'idée qu'il fallait instituer cette logique de résultats, cette logique d'indicateurs, donc changer la culture des caisses. Et cette logique doit être présente non seulement dans les caisses nationales, mais aussi dans les organismes locaux, car une des caractéristiques du service public de la Sécurité sociale est d'être assez déconcentré ; dans la plupart des réseaux, il y a une centaine de caisses locales derrière la caisse nationale.

C'est le cas dans la branche Maladie, dans la branche Famille, dans le recouvrement. Et de plus, dans notre système, chaque caisse de base a la personnalité morale, c'est une personne autonome, avec son propre conseil d'administration, etc.

Vous imaginez les risques d'autonomisation très forte dans un tel système. Il était donc important que les objectifs du centre soient aussi portés par le niveau local et donc que ce qu'on négocie entre la DSS et les caisses nationales donne lieu à une déclinaison, dans un contrat local, entre la caisse nationale et les organismes locaux.

Ensuite, le contrôle d'évaluation se fait au niveau local, sur le terrain, par nos services déconcentrés qui sont les directions régionales d'affaires sanitaires et sociales. Il y a donc une volonté que l'évaluation se fasse sur le terrain, au plus près de la réalité.

Il nous a fallu évidemment changer, là aussi, la culture de nos organismes déconcentrés et passer de la logique de la tutelle traditionnelle à une politique d'évaluation Objectifs/Résultats, ce qui a demandé beaucoup de formation pour les inspecteurs chargés de cette évaluation et un travail qui est loin d'être fini aujourd'hui.

L'évaluation remonte ensuite au ministère, puisqu'elle donne lieu à une synthèse régionale, laquelle donne lieu à une synthèse nationale. Cette dernière sert à la fois pour la négociation de la convention future, et aussi pour le contrôle du Parlement, puisque ces résultats

d'évaluation des conventions d'objectifs et de gestion de la Sécurité sociale sont transmis à une instance créée en 1996, qui s'appelle le Conseil de surveillance, qui est placé au-dessus des caisses, présidé par les parlementaires, qui examine l'état d'avancement des conventions d'objectifs et de gestion et en rend compte au Parlement dans un rapport annuel. Et dans le débat des lois de financement, qui s'est tenu la semaine dernière au Sénat, le sujet des conventions d'objectifs et de gestion est abordé régulièrement par les parlementaires.

Souvent on me demande quelle est la sanction de cette évaluation. La première sanction - je ne dis pas que c'est suffisant - c'est le fait de rendre compte au Parlement du fonctionnement du service public de la Sécurité sociale.

Tous les régimes sont sous convention d'objectifs et de gestion, et dans la deuxième génération de conventions, nous avons cherché à mettre l'accent sur le sujet de la qualité, de mettre l'usager au cœur du fonctionnement du service public de la Sécurité sociale, et de la culture de la performance autour de la notion de qualité et de service, avec tous les objectifs et indicateurs que vous pouvez imaginer sur l'accueil, sur la satisfaction, sur le téléphone, etc.

Il y avait un énorme progrès à faire dans les organisations de Sécurité sociale sur ce sujet. Vous avez peut-être en mémoire les attentes aux guichets des caisses, qu'on pouvait constater surtout en été, il y a encore quatre ou cinq ans. Il s'agissait de supprimer ces files d'attente, de faire du délai de remboursement court, de pouvoir répondre à la demande de l'usager, que ce soit en termes d'accès au droit, ou en termes de qualité, sur l'ensemble des sujets.

Mais derrière ces sujets qualité, il y a aussi et bien sûr, la notion de productivité. Nous avons donc travaillé aussi sur la productivité, même si la Cour des comptes nous reproche un peu de ne pas avoir été assez durs avec les caisses sur ce sujet ; elle n'a peut-être pas tout à fait tort. Nous mettrons davantage l'accent, dans la troisième génération, sur le sujet productivité.

Et puis il y a le sujet de participation aux politiques publiques. Ainsi, la caisse d'allocations familiales a une politique d'action sociale qui participe aux politiques publiques d'action sociale et aux politiques publiques familiales. Et là, il y a des objectifs précis qui peuvent être fixés, par exemple en matière d'accueil du jeune enfant.

Avec la branche Retraite, nous allons, dans la future convention d'objectifs et de gestion, décliner la mise en œuvre de la loi comme, par exemple, le droit à l'information qui est l'une des nouveautés importantes de la loi Fillon de 2003, afin que les futurs retraités puissent mieux connaître leurs droits, faire le point sur leurs droits acquis et ensuite, faire des simulations sur leur future retraite.

Concernant les régimes de non-salariés, notre objet et l'intérêt d'avoir une direction multi réseaux, c'est d'essayer d'avoir une cohérence dans les objectifs des différentes caisses et une certaine égalité de traitement des usagers, quel que soit le régime, quelle que soit la branche, quel que soit l'endroit du territoire où elles se trouvent. Nous rappelons d'ailleurs sans cesse aux caisses que la question peut se poser d'une décentralisation du service public, qu'ils sont un service public national et qu'une des attentes de nos concitoyens, c'est l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Parmi les thèmes communs qu'on trouve dans l'ensemble des conventions objectifs et gestion il y a la qualité de service, l'animation du réseau, l'amélioration de la gestion, le perfectionnement des indicateurs... Nous travaillons aussi sur le rôle Caisse nationale, Caisse locale, la question du pilotage, la question de l'association du local, la question de l'innovation et du respect de l'innovation par le national…

Le problème auquel nous sommes confrontés, quand nous engageons cette démarche d'objectifs, est la mesure des résultats. C'est un des sujets, à mon avis, les plus délicats, les plus difficiles, parce que, au départ, la mesure des résultats est très imparfaite. Il faut

beaucoup s'investir sur la question des instruments de mesure, sur les systèmes d'information, sur la fiabilité, pour ne pas dire n'importe quoi.

Parmi les sujets communs, il y a aussi :

La politique de contrôle : les caisses doivent aussi contrôler, évidemment, les usagers. Il y a des objectifs en matière de politique de contrôle, du côté des URSSAF, comme du côté des usagers.

Les systèmes d'information : les caisses sont parmi les systèmes d'information les plus gros de France. Ils traitent des millions d'informations.

Il y a aussi des spécificités : elles sont déclinées en fonction de la spécificité chacune des branches : santé publique, action sociale, gestion du risque…

Sur les indicateurs, comment peut-on concrétiser une politique d'objectifs ? Ce que nous avons essayé de faire, c'est d'avoir des indicateurs et des suivis différents selon le niveau auquel on se situe. L'Etat n'a pas besoin du même niveau de suivi, naturellement, que les caisses nationales, et chacun des organismes a son propre niveau de suivi. Nous essayons d'articuler les suivis, les indicateurs, pour obtenir une cohérence, et que chacun trouve ce qui l'intéresse, sans trop charger le système. Le risque – comme nous le dit la Cour des comptes qui n'a pas tout à fait tort –est quelquefois d'avoir un système d'information pléthorique ou excessif qui fait perdre de vue, in fine, la hiérarchisation des objectifs. Tout ceci nécessite bien entendu l'évolution des systèmes d'information.

Comment contrôle-t-on, ensuite, la réalisation des objectifs ? Il y a d'une part des bilans annuels qui sont réalisés entre l'Etat et chacune des caisses nationales. Nous reprenons chaque objectif, chaque engagement, et nous vérifions à peu près tous les engagements. Au-delà de ces bilans annuels, je l'ai dit, il y a des procédures d'évaluation menées par nos services déconcentrés. Nous sommes en train de faire évoluer un peu les choses avec l'appui de la comptabilité publique, c'est-à-dire qu'au-delà des procédures d'évaluation générale, nous allons mettre en place des audits conjoints avec la comptabilité publique sur des thématiques précises pour faire des zooms sur un certain nombre de sujets, pour éclairer l'évaluation globale des caisses et des services publics.

Par ailleurs, en fin de convention d'objectifs et de gestion, nous demandons à l'Inspection générale des affaires sociales de faire une évaluation globale qui se rajoute à ces différents systèmes de contrôle et d'évaluation.

Enfin, la Cour des comptes, de sa propre initiative, fait elle-même ses contrôles et en parle largement dans son rapport annuel sur les lois de financement de la Sécurité sociale.

Au-delà de ces contrôles, les caisses nationales ont été amenées à mettre en place, de plus en plus, du contrôle de gestion, de l'audit interne pour être sûres de l'atteinte des objectifs par les caisses de base.

Où en est-on, actuellement – et ce sera un peu ma conclusion – sur cette politique d'objectifs ? On peut dire qu'elle est maintenant inscrite dans la culture des organismes de Sécurité sociale. Dans une caisse de base, les agents connaissent leurs objectifs, ils parlent de la convention d'objectifs et de gestion. Les liquidateurs savent qu'ils doivent traiter tel dossier plutôt que tel autre, parce qu'il y a des indicateurs de rapidité sur certains types de dossiers. Il est assez satisfaisant de constater que nous avons réussi à faire partager des objectifs du haut en bas, dans des chaînes où il y a cent mille agents, comme dans la branche Maladie, par exemple.

Culture d'objectifs, de résultats. Une culture de la qualité aussi qui s'est énormément améliorée. Nous sommes assez satisfaits de cette prise en compte de l'usager, du client, qui existait beaucoup moins auparavant.

Souci de la performance. J'ajoute que nous avons mis en place un système d'intéressement qui a aidé à cette prise en compte. Tout cela est très positif.

En revanche, ce qui nous reste à faire et ce sur quoi nous travaillons, c'est le développement du benchmarking entre les organismes. Au départ, comme nous sommes dans une négociation, nous n'avons pas imposé à chaque organisme les mêmes indicateurs que le voisin, et nous nous sommes retrouvés avec une palette d'indicateurs qui n'étaient pas tous comparables d'un service public à l'autre.

Nous avons réuni l'ensemble des caisses, et leur avons dit : « Maintenant, il faudrait que l'on arrive à des indicateurs partagés et que l'on puisse davantage entrer dans une démarche de *benchmarking* entre les différentes caisses et branches. » Toutes ont été d'accord. Nous avons alors mis au point un catalogue d'indicateurs partagés et nous allons arriver à une meilleure comparaison entre les différents organismes. Mais cela prend du temps et de l'énergie.

Il y a aussi un travail en commun, non seulement sur les indicateurs, mais sur les politiques elles-mêmes et sur l'échange de bonnes pratiques qui est encore trop peu répandu dans le service public de la Sécurité sociale.

Nous cherchons à avoir un regard de plus en plus transversal sur les sujets. Nous sommes passés ainsi d'une démarche d'évaluation qui se faisait caisse par caisse, réseau par réseau, à une démarche transversale. Par exemple, en 2003, nous avons traité le thème de la qualité des relations avec les usagers, et en 2004, l'utilisation des outils de pilotage dans les organismes. Je crois beaucoup à la comparaison, à la transversalité. C'est quelque chose que nous essayons d'impulser énormément.

En conclusion, nous avons mis en place un dispositif qui a un peu anticipé sur les concepts de la LOLF, mais qui doit aujourd'hui passer d'une notion d'objectifs de service public à des objectifs de politique publique.

Nous allons essayer, dans la nouvelle génération des conventions d'objectifs et de gestion, de mettre un peu plus d'objectifs de politique publique, mais surtout nous allons réformer notre propre loi organique pour la loi de financement de la Sécurité sociale, qui est similaire à la LOLF, bien que plus ancienne, puisque notre loi organique date de 1996, comme le plan Juppé.

Nous avons convaincu le gouvernement de réformer la loi organique. Le projet est maintenant à Matignon, il devrait être adopté en Conseil des ministres avant la fin de l'année, pour un vote au premier semestre dans les assemblées.

Dans cette réforme de la loi organique, il y a plusieurs choses, mais il y a notamment l'intégration d'une dynamique objectifs/résultats sur l'ensemble des politiques publiques de Sécurité sociale.

Les conventions d'objectifs et de gestion sont un chantier permanent qui prend de plus en plus de temps et beaucoup d'énergie, notamment dans la négociation proprement dite. Il faut « rentabiliser » les temps de négociation.

Il faut arriver aussi à se renouveler. Je constate, pour la troisième génération, qu'il est moins facile de trouver des thèmes nouveaux, des sujets nouveaux, voire des objectifs nouveaux sur les mêmes thèmes, que dans la première ou la deuxième. Nous sommes dans la phase où l'on se dit : « comment renouveler et ne pas lasser ? », ce qui présente parfois des difficultés.

Les grandes réformes, comme la réforme Maladie ou de la réforme Vieillesse, offrent un support tout naturel à de nouveaux objectifs en matière de convention d'objectifs et de gestion. Heureusement, nous sommes sur une actualité qui évolue très fortement.

Je vais dire un dernier mot. Tout cela demande un minimum de moyens de la part de l'Etat, et nous sommes en butte à sa modernisation, à mon sens insuffisante : il est incapable de donner les moyens pour créer le minimum d'équipes nécessaires au montage des dispositifs, à l'évaluation… Je pense que si l'on veut inscrire l'action dans la pérennité, il est indispensable qu'il s'investisse davantage, faute de quoi le système ne fonctionnera pas.

Jean-Loup Beneton

Jean-Loup Beneton, Trésorerie générale de Maine-et-Loire. Deux points. Concernant les caisses primaires d'assurance maladie, j'ai pu constater la qualité du contrôle interne qui avait été mis en place depuis des années, et je dois dire que par rapport à l'Etat, dans ce domaine, les caisses de sécurité sociale avaient une avance tout à fait remarquable.

Le deuxième point a trait aux restructurations du réseau, notamment des URSSAF. Il existe un projet ; est-il lié à votre réflexion concernant la gestion des outils, et passerait-on à un nombre beaucoup moindre d'URSSAF que les 110 ou 115 qu'il y a à l'heure actuelle ?

Dominique Libault

Sur le premier sujet, la qualité du contrôle interne, je vous remercie de cette appréciation. Effectivement, depuis 1993, nous avons rédigé des instructions sur le contrôle interne. Les agents comptables en parleraient mieux que moi, il y a, depuis longtemps, une démarche intéressante qui est de repenser le contrôle interne en fonction d'une vraie maîtrise des risques.

Le deuxième sujet sur le réseau URSSAF. Il n'y a pas de projet précis, aujourd'hui, annonçant que l'on va passer d'un réseau de 105 à un réseau de tant. Certes, la question se pose. La Cour des comptes, par exemple, la pose très clairement dans le dernier rapport. Non, le réseau n'est pas figé et devra certainement évoluer. Du reste, il évolue un peu, dans un sens ou dans l'autre. Ainsi l'on a fait une déconcentration interne de l'URSSAF de Paris, mutation très importante qui a été réalisée dans le calme, sur les dernières années. Il y a eu quelques fusions, mais très limitées, d'URSSAF.

Je pense qu'il faudra mener cette réflexion sachant qu'en fonction de l'organisation du réseau, il y a deux façons de traiter ce sujet de la restructuration, soit la diminution du nombre de caisses, soit la mutualisation. Je ne dis pas, d'ailleurs, que les deux sont complètement alternatives. On peut les mixer éventuellement. Il y a des cas indispensables de mutualisation et il peut y avoir des cas de regroupement de caisses dans certains cas.

Ce qui agite le plus les URSSAF, aujourd'hui, c'est le partage du recouvrement avec les organismes non salariés, puisque dans le cadre de la création du RSI (régime social des indépendants), qui va regrouper ORGANIC, CANAM et CANCAVA, le gouvernement et les partenaires sociaux mettent au point une nouvelle organisation du recouvrement qui se traduira par un recouvrement partagé des cotisations des non-salariés entre URSSAF et RSI ; tout ceci dans un but de simplification de la vie du non-salarié qui, aujourd'hui, paie d'un côté sa CSG, ses cotisations d'allocations familiales, de l'autre côté, ses cotisations Vieillesse et ses cotisations Maladie. L'idée, c'est qu'il y ait un interlocuteur unique, mais qu'il y ait un partage du travail, le travail de masse URSSAF, le travail de contact RSI.

Cela inquiète beaucoup les différents réseaux : d'un côté, les URSSAF qui craignent de voir partir trop de choses ; de l'autre, le RSI, les organismes Vieillesse, entres autres, qui sont extrêmement nerveux sur ces sujets. C'est ce qui cristallise beaucoup d'inquiétudes, aujourd'hui, chez des personnels et chez des cadres dirigeants, et sur quoi l'on veille attentivement.

Jean Guy

Je remercie vivement M. Libault pour sa présentation dense et intéressante sur un budget également fort intéressant et fort important puisqu'il concerne tous les Français.

Je vais maintenant passer la parole, pour la dernière intervention de la journée, à Mme Sindia Mérienne-Ajimi qui est directrice de l'audit interne de l'ANPE depuis 1996. Auparavant Mme Mérienne-Ajimi était chez Price Waterhouse. Elle a une formation de DESCF et Ecole supérieure de commerce de Reims ; son profil est donc un peu différent de celui de certains autres participants de cette après-midi.

Sindia Mérienne-Ajimi, Directrice de l'Audit Interne, ANPE :

C'est en tant que directrice de l'audit de l'ANPE que l'IFACI m'a demandé de vous parler de la politique d'objectifs de l'Agence.

Tout d'abord, je vous propose une courte présentation de l'ANPE.

L'ANPE est un établissement public créé en 1967, comprenant 22 000 agents, avec deux grandes missions : intervenir sur le marché du travail pour faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi ; mettre en œuvre les politiques de l'emploi.

L'ANPE dispose d'un réseau interne dense, avec 960 structures opérationnelles. L'action de l'Agence est renforcée par un partenariat actif, en particulier avec de grands réseaux de co-traitants: les missions locales pour les jeunes, l'APEC pour les cadres, le réseau CAP emploi pour les travailleurs handicapés, et avec environ 300 points en partenariat avec les collectivités territoriales. Le partenariat va se renforcer avec la mise en place des maisons pour l'emploi dans le cadre de la loi sur la cohésion sociale. L'ANPE mobilise un réseau important de 4 300 prestataires qui se consacrent aux demandeurs d'emploi.

La mise en œuvre du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE) dès 2001 fait de l'UNEDIC un grand financeur de l'ANPE. Le PARE permet d'améliorer le suivi individualisé des demandeurs d'emploi, de leur offrir davantage de prestations et de formations pour accélérer leur retour à l'emploi et améliorer leur employabilité.

L'activité de l'ANPE c'est, en 2003, 3 000 000 d'offres d'emploi, 2 400 000 prestations, et des services à distance : 200 000 visiteurs par jour sur anpe.fr

Les crédits de l'Agence proviennent actuellement à 72 % de l'Etat, à 23 % de l' UNEDIC et à 3 % du Fonds social européen (FSE). Le reste correspond à divers financements qui vont se développer avec la responsabilisation, sur un certain nombre de sujets, des collectivités territoriales.

Le budget de l'Agence se répartit entre : 44 % personnel ; 28 % prestations ; 14 % mesures. L'Agence gère un certain nombre de mesures pour l'emploi, en particulier le contrat initiative emploi.

Les acteurs de la politique d'objectifs

L'acteur central du pilotage au niveau national est le directeur général. Il pilote directement les 22 directeurs régionaux. Les travaux, au niveau national, sur la stratégie, les objectifs, les indicateurs, se répartissent entre deux directeurs généraux adjoints, celui qui est chargé de la prospective et de la stratégie, et celui qui est chargé de la finance.

Le management est organisé en quatre niveaux : la direction générale, les directeurs régionaux, les directeurs délégués qui ont une compétence au niveau départemental ; et les directeurs d'agence. L'organisation de management permet un pilotage efficace de l'ANPE, puisque les directeurs délégués ont, au maximum, la responsabilité de dix agences, et les directeurs régionaux, la responsabilité de huit directions déléguées. En Ile-de-France, qui présente des caractéristiques spécifiques, il a été créé un niveau de management intermédiaire, des directeurs régionaux adjoints, responsables d'un certain nombre de départements. Afin de faciliter le pilotage des 22 directeurs régionaux par le niveau national des inter régions ont été créées, avec un directeur régional président de l'inter région, mais sans responsabilité managériale ; il est responsable d'un certain nombre de sujets transversaux, comme le développement des compétences, le support informatique, le juridique, avec des plateformes de mutualisation.

En 1995-96, une réforme des structures de pilotage de l'Agence au plan national a eu lieu, qui s'est traduite par la création d'une direction du contrôle de gestion et d'un réseau de contrôleurs de gestion régionaux et par un recentrage de la direction de l'audit, sur des activités exclusivement de son ressort. A la fin 2002, l'activité d'audit a été intégrée dans un dispositif global de gouvernance. J'y reviendrai plus loin.

L'Agence est engagée dans une démarche qualité depuis 1996. Les agences locales devraient être certifiées par un organisme extérieur fin 2005.

La stratégie et les objectifs

Depuis 1991, des contrats de progrès sont conclus entre l'ANPE et l'Etat, sur une durée de cinq ans. Les contrats de progrès sont le fil conducteur des actions de l'Agence sur la durée, ils comprennent les objectifs, les indicateurs, les moyens. La négociation annuelle budgétaire peut éventuellement amender le contrat de progrès initial.

A partir de 2000, une déclinaison glissante sur trois ans du contrat de progrès au niveau national a été instaurée pour préciser l'échéance des projets. Cela permet aussi d'avoir un document de synthèse avec un cadrage sur les objectifs et les moyens pour l'année.

En 2000, parallèlement à la déclinaison du contrat de progrès, un dispositif de planification pluriannuelle a été mis en place, auquel participe l'ensemble de la ligne managériale, c'est-à-dire les directeurs d'agence, les directeurs délégués et les directeurs régionaux.

Donc, au niveau national, il existe deux types de documents de programmation : le Contrat de progrès sur cinq ans et sa déclinaison à trois ans avec un cadrage annuel. Le niveau régional produit des notes de politique sur trois ans. Je vous parlerai ensuite de l'animation managériale autour de celles-ci.

Au niveau local, direction déléguée et agence, des plans de progrès locaux à trois ans sont établis. Ils reposent sur trois diagnostics : un diagnostic des acteurs sur le marché de l'emploi ; un diagnostic de l'emploi local qui présente la particularité d'être en quasi-totalité partagé avec l'ensemble du service public de l'emploi ; un diagnostic de l'organisation interne et une analyse de risques. Sur la base de ces trois diagnostics sont élaborés les plans de progrès locaux.

Ce dispositif permet de sécuriser la réussite des objectifs nationaux, grâce à la mise en œuvre de politiques adaptées au contexte des territoires.

Les indicateurs

Au niveau national, il y a deux grands types d'indicateurs : les indicateurs stratégiques et les indicateurs opérationnels. Les indicateurs stratégiques sont destinés à mesurer l'impact des actions sur le marché de l'emploi et les indicateurs opérationnels mesurent les services rendus. Ils sont au nombre de quinze.

Au niveau local (directions régionale, déléguée, d'agence) on retrouve les indicateurs stratégiques et opérationnels auxquels sont associés des indicateurs « de percée », quantitatifs ou qualitatifs. L'ensemble de ces indicateurs est articulé avec un système d'incitation financière : prime de performance des managers opérationnels et prime d'intéressement des agents. La prime de performance peut représenter jusqu'à 20 % de la rémunération des managers opérationnels. Deux tiers de la prime d'intéressement des agents dépendent des indicateurs stratégiques et opérationnels, un tiers de la réussite des indicateurs de percée de l'agence locale considérée.

Le système de pilotage

Il est organisé autour de la remontée de la réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels et d'indicateurs intermédiaires. Cette remontée est formalisée par des tableaux de bord mensuels, trimestriels ou semestriels. La plupart des tableaux de bord sont disponibles par région, ce qui permet de les comparer entre elles.

Les indicateurs intermédiaires – indicateurs d'activité, d'efficacité – ont souvent une valeur cible (par exemple, nombre d'offres d'emploi déposées par les entreprises en stock de plus d'un mois). Par contre d'autres indicateurs (tel que le nombre de candidats présentés par l'ANPE aux entreprises) n'ont pas de valeur cible.

La qualité perçue par les clients est intégrée dans le dispositif de pilotage (par exemple, le pourcentage d'entreprises satisfaites des candidats envoyés par l'ANPE).

Et puis – et c'est un peu plus récent – un système d'indicateurs fonctionnels au niveau national, sur le champ de responsabilité des directeurs généraux adjoints, a été développé. Ainsi pour l'audit, il y a deux indicateurs : le taux de présence des principaux dispositifs de contrôle interne lors des audits et le niveau de mise en œuvre des recommandations majeures.

Localement, a minima, ce qui est préconisé, c'est le suivi des indicateurs stratégiques et opérationnels et le suivi des indicateurs qualité liés à la certification.

L'organisation du pilotage

L'un des points forts de l'ANPE en matière de pilotage est l'animation managériale autour des objectifs et des résultats.

Un dispositif d'entretiens semestriels bilatéraux entre le directeur général, les directeurs généraux adjoints et les directeurs régionaux est en place depuis 1992. Ces entretiens semestriels portent à la fois sur les objectifs, l'évaluation de la mise en œuvre des politiques, et des décisions d'action et d'allocation des moyens.

Dans le cadre de la réunion mensuelle des directeurs régionaux, animée par la direction générale, un échange et un partage sur le niveau d'atteinte des résultats sont systématiquement réalisés ; des débats peuvent avoir lieu sur des difficultés rencontrées dans les régions.

Il existe le même dispositif d'entretiens managériaux et de réunions au niveau local : un directeur régional a des entretiens semestriels avec les directeurs délégués ; des réunions mensuelles sont organisées entre le directeur régional et les directeurs délégués ; de même entre les directeurs délégués et les directeurs d'agence.

Un dispositif global de gouvernance est organisé au niveau national. Trois comités de direction générale élargis à certains directeurs du siège ont été instaurés. Le comité de direction générale mensuel « suivi d'activité » revoit les résultats nationaux et régionaux. Le comité semestriel « qualité » suit les différentes politiques qualité. Le comité de direction générale « contrôle », traite de la politique d'audit, de contrôle interne et de management des risques à l'Agence et préconise des actions.

Enfin, un comité de coordination des contrôles, présidé par le directeur général, décide des principales actions à mener sur proposition des autres comités.

Les évolutions en cours sur la politique d'objectifs

Actuellement, la principale évolution porte sur le système d'indicateurs.

Pourquoi faire évoluer le système d'indicateurs ? Pour renforcer nos analyses de performance, pour développer les indicateurs d'efficience et pour s'adapter au contexte.

Le contexte, c'est la mise en place de la LOLF, la décentralisation d'un certain nombre de responsabilités au niveau des collectivités territoriales, la multiplication des sources de financement de l'Agence et l'ouverture à la concurrence.

Comment souhaite-on faire évoluer le système ? Par la mise en place d'un système global d'indicateurs de performance par processus, système s'appuyant sur trois travaux réalisés préalablement:

- Premièrement, la modélisation de l'activité de l'ANPE appelée le référentiel des processus.

- Deuxièmement, la définition des finalités et des risques par processus, parallèlement à la conduite d'une cartographie des risques à l'ANPE.

- Troisièmement, l'analyse des coûts et les référentiels de coûts.

Le référentiel des processus de l'ANPE comprend trois macro processus et dix sept processus.

Sur le référentiel des coûts, sujet que l'Agence travaille depuis longtemps, où en est-on ? Les coûts ont été déterminés par processus et par produit du processus, qui permet ensuite de faire des calculs de coût par service, par type de client…

Comment ce référentiel a-t-il été bâti? L'outil a été bâti à partir de la comptabilité générale, mais sans mise en place d'une réelle comptabilité analytique. La détermination des coûts est basée sur l'analyse des temps de travail des agents (l'enquête budget temps) qui nous permet de répartir les coûts de personnel sur les différentes activités et les différents processus. Cette enquête est réalisée sur un échantillon représentatif d'agences. Aujourd'hui, il nous faut travailler d'avantage sur les coûts de fonctionnement qui sont répartis à grosses mailles.

Nous disposons donc d'un outil qui permet, pour chaque niveau de structure, de corréler les objectifs d'activité avec les moyens humains et les moyens en matière en prestations.

Le système global d'indicateurs de performance par processus qui est en développement comprendrait cinq types d'indicateurs : des indicateurs d'impact, des indicateurs d'efficacité, de maîtrise du processus et de qualité, des indicateurs de coût, et des indicateurs d'efficience.

Pour le processus « mobilisation des services aux entreprises », par exemple :

L'impact serait la réduction des difficultés de recrutement

L'efficacité, le taux de satisfaction des offres d'emploi et le délai de satisfaction des offres d'emploi.

La maîtrise du processus, les entreprises satisfaites des candidats envoyés.

Le coût, le coût de revient du processus.

L'efficience, le coût du recrutement réussi.

En conclusion :

L'ANPE n'est pas, pour le moment, en tant qu'Etablissement public, directement concernée par la LOLF. L'ANPE est impliquée dans un programme (accès et retour à l'emploi) et dans deux actions au sein du programme. Néanmoins, l'ANPE a décidé de se saisir de l'approche LOLF pour développer un grand projet interne de refonte du système d'indicateurs et de pilotage. Ce projet est en cours. L'objectif est d'anticiper sur les évolutions qui nous attendent et de réaliser de nouveaux progrès en matière de performance et d'efficience, en dotant les managers des meilleurs outils d'aide à la décision.

Nos atouts pour réussir ce projet sont : un management par objectifs et déconcentré, une animation managériale et un dialogue de gestion organisés, les travaux déjà réalisés sur les processus, un système d'indicateurs riche.

A l'heure actuelle, nous avons défini et budgété cinq « sous-programmes » internes dans l'esprit de la LOLF.

Les développements en cours sont l'analyse des coûts indirects et les décisions sur l'économie générale du système d'indicateurs et leur pilotage.

Je vous remercie de votre attention. Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

Joël Le Bec

Une remarque. Nous venons d'avoir une approche assez dense du concept de processus. Il a été évoqué en fin d'exposé par le représentant de la DGI, et me paraît être un point tout à fait fondamental. On a parlé, tout au long de la journée, d'objectifs, d'indicateurs, mais il faut savoir que les administrations s'organisent pour faire travailler leurs acteurs afin d'atteindre ces objectifs et nourrir ces indicateurs.

L'approche processus qui, d'ailleurs, il y a quelques mois, dans cette même salle, a été présentée, dans le cadre d'un séminaire IFACI-AFAI, par de grandes entreprises, comme fondamentale pour leur permettre de progresser, cette approche processus est, à notre sens, tout à fait déterminante pour l'atteinte de l'objectif d'efficience, l'objectif de qualité, et constitue un pré requis indispensable à la conception de systèmes d'information correspondant aux besoins des différents acteurs.

Je pense que l'approche processus doit être prise en compte d'une manière peut-être plus nette qu'elle ne l'est actuellement par les organismes publics.

Sindia Mérienne-Ajimi

Oui, c'est un levier indispensable.

Alain Turc

Je ferai une remarque qui va tout à fait dans le même sens que celle de M. Le Bec. Je suis tout à fait intéressé par la précision du développement sur les processus ainsi que sur l'organisation de l'audit et du contrôle interne. Il est clair qu'Il y a probablement une avance, au sein des établissements publics, par rapport aux services centraux de l'Etat. Il y a même un savoir-faire à observer, y compris sur les questions que nous nous sommes posées sur l'articulation des différents niveaux de contrôle.

Et je poserai une question. Vous avez évoqué la LOLF, qui reste un levier par rapport à l'organisation, et dans la relation Etat et ses opérateurs. Dans la mesure où il y a des

Sindia Mérienne-Ajimi

Le projet de budget sous une version « LOLF » qui va être présenté au conseil d'administration de l'ANPE prend en compte les financements de l'UNEDIC, FSE, etc. Il n'y a pas de distinction des financeurs.

En revanche, notre système actuel de définition de coûts est multidimensionnel. C'est-à-dire, que nous pourrions présenter le budget en précisant par « sous-programme » et par processus les financeurs concernés, les publics…

Alain Turc

Même si vous avez des actions cofinancées ? Ou est-ce des actions séparées ?

Sindia Mérienne-Ajimi

Avec le FSE, vous voulez dire ?

Alain Turc

Non, je parlais avec l'UNEDIC.

Sindia Mérienne-Ajimi

Nous savons le faire avec le mode actuel d'analyse des coûts, qui je le rappelle n'est pas issu d'une comptabilité analytique. Le système développé ne permet pas de retourner directement aux transactions individuelles.

Question

Ma question porte sur l'enquête Budget-Temps, qui semble jouer un rôle important dans le diagnostic ; est- elle réalisée en externe ou est-elle déclarative de la part de ceux qui travaillent actuellement à remplir des bordereaux de travail, avec le temps passé sur certains sujets.

Sindia Mérienne-Ajimi

C'est effectivement une difficulté. Au départ, l'enquête Budget-Temps était réalisée sur quinze agences, un mois et faisait l'objet de validation externe aux agences concernées. Depuis 2003, nous avons, sur recommandation de l'IGF et de l'IGAS, élargi l'échantillon sur une centaine d'agences, plusieurs mois. Les enquêtes sont réalisées par les agences directement. Il peut se poser à terme des problèmes de fiabilité et nous envisageons de mettre un dispositif de type audit pour valider les données.

- 25 novembre 2004 –

Ouverture

Par **Alain Turc,** Contrôleur d'Etat

Nous allons commencer cette deuxième journée du colloque sur le contrôle et l'audit internes au service de la nouvelle gestion publique qui va certainement être aussi intéressante que la première. Elle nous donnera l'occasion de développer des réflexions amorcées hier.

Permettez-moi, pour ouvrir les travaux, de retenir quatre idées du débat d'hier.
L'articulation de l'audit interne par rapport d'une part au contrôle interne et d'autre part à l'audit externe est classique dans le privé, et bien analysée dans des ouvrages de référence comme par exemple " Théorie et pratique de l' audit interne" écrit par Jacques Renard avec la collaboration de Jean-Michel Chaplain . Dans l'Administration française les choses sont moins claires en raison de ses traditions, ses structures, ses différentes attributions ; mais les attentes en matière d'audit interne s'accroissent, et la LOLF impose la certification des comptes de l'Etat.

La deuxième idée tient à l'utilisation des références étrangères, européennes en premier lieu. Les différents exposés qui y ont été consacrés montrent bien les enseignements utiles pour notre propre réforme car, au delà des spécificités nationales, le passage à une gestion de la performance appelle le même type de démarche et peut rencontrer des obstacles structurels, ou culturels, analogues.
De l'exposé d' Alain-Gérard Cohen sur le PIFC je retiens aussi que, pour les Français, il y a un enjeu à bien connaître ce corpus de règles d'audit, largement inspiré des normes de l'IIA, qui est aujourd'hui la référence pour les finances publiques des nouveaux Etats membres. Cet enjeu est d'autant plus grand qu'il n'y pas, me semble-t-il, de contradiction de principe entre les approches européennes et les nôtres, et que nous pouvons probablement apporter un savoir-faire en matière d'inspection, d'audit, de contrôle, de contrôle de la dépense et d'évaluation des dépenses publiques

La troisième idée que je retiens du débat d'hier est qu'il se passe des choses dans la sphère publique, au delà de l'Etat, *stricto sensu*. Nous avons bien vu, à travers les interventions de M. Libault et de Mme Merienne-Ajimi, qu'il y a un solide savoir-faire en matière d'audit dans les organismes de Sécurité sociale, dans des grands établissements publics, et que ce savoir-faire non seulement va être utile à tous, mais va pouvoir se combiner avec l'intervention de l'Etat dans ses relations avec ses opérateurs au sens de la LOLF.

J'ai noté enfin avec intérêt des mises en garde faites par deux trésoriers payeurs généraux qui ont, personnellement pris une part active à la conception de la LOLF : attention à ne pas tomber dans une dérive technocratique avec la multiplication des outils, des instruments, des statistiques, qui pourrait nous ramener à ce qu'on avait connu avec la RCB. Attention aussi à ne pas tomber dans une dérive utilitaire qui, sous couvert de performance conduirait certain à la "chasse au bonus" avec le risque d'oubli des finalités des programmes et des actions.

J'ajouterai enfin un autre élément, qui était en filigrane, mais qui n'a pas été formalisé dans le débat d'hier : nous sommes dans une phase d'évolution des modes d'intervention d'audit, de contrôle, d'inspection … Il y aura forcément de nouveaux instruments, de nouvelles approches. Attention à ne pas ajouter du nouveau en laissant subsister l'ancien.

C'est pourquoi il est important, avec la mise en oeuvre de la LOLF, de redéfinir de nouvelles articulations entre le contrôle interne, l'inspection, l'audit interne , la certification des comptes , et non pas de surajouter, parce que le sur ajout est une charge.

De ce point de vue, je suis personnellement particulièrement intéressé par l'exposé que Pierre Lubek va faire maintenant.

Pierre Lubek est inspecteur général des finances, membre du Comité interministériel d'audit des programmes, que vous a présenté hier André Barilari. Après HEC et l'ENA, Pierre Lubek a commencé sa carrière à l'Inspection Générale des Finances, puis il a exercé des fonctions éminentes à la SNCF. Il est revenu à Bercy en 1997, et il préside le comité de réflexion des Inspecteurs généraux des finances. Je suis persuadé que cette seconde partie sera aussi intéressante que la première et, que les interventions donneront lieu, comme hier, à débats et à discussions.

Conférence d'ouverture : contrôle interne, contrôle de gestion et audit interne

Pierre Lubek, Inspecteur Général des Finances :

J'ai le sentiment d'avoir à traiter une question relativement basique - je ne le dis pas du tout d'une manière péjorative -, et je voudrais reprendre et clarifier certaines notions, et dissiper certaines confusions.

La plupart des confusions naissent souvent des approximations de langage qui sont liées, en fait, à la situation réelle de l'Administration.

Il y a ensuite des confusions, qui peuvent être assez générales, entre l'exercice de responsabilité et les métiers.

Et puis il y a un problème plus fondamental, qui est la relativité des concepts.

Reprenons ces trois points rapidement. Dans l'Administration, on parle de différents services ; certains s'appellent Audit, d'autres Contrôle, Contrôle d'Etat. Il y a la MAEC : Mission Audit, Evaluation et Contrôle). Il y a l'Inspection Générale des Finances ; il y en a d'autres.

Ce vocabulaire relève souvent de l'histoire, et il est relativement indifférencié si l'on regarde le contenu des actions et des missions des personnes en charge.

On pose parfois certaines équations. L'équation contrôle interne = nécessité d'un contrôleur interne ; contrôle de gestion = contrôleur de gestion ; audit interne = auditeur interne. Sur ces trois égalités, une seule est vraie, la dernière : il n'y a pas d'audit interne s'il n'y a pas d'auditeur interne.

Une autre est à moitié vraie, c'est : contrôle de gestion = contrôleur de gestion. A moitié seulement, parce que, sur le fond, on peut très bien concevoir un contrôle de gestion sans contrôleur de gestion. Mais il est quand même préférable d'en avoir un, surtout si l'organisation est un peu complexe.

Et puis il y en a une qui, à mon avis, est fausse, en tout cas globalement fausse c'est : contrôle interne = contrôleur interne ; parce que si l'on se défausse du contrôle interne sur un contrôleur interne, je pense qu'on a peu près raté l'exercice.

Quant au troisième point, pourquoi l'ai-je appelé, très ambitieusement, la relativité des concepts ? Le Larousse explique que le principe de la relativité est le principe selon lequel les lois gardent la même forme dans deux référentiels en mouvement l'un par rapport à l'autre. Il précise que les grandeurs sont relatives au système par rapport auquel on les repère et donc qu'elles peuvent varier selon le système, mais pas les relations qu'elles entretiennent entre elles. C'est la relativité selon Einstein.

Et je trouve que l'on est tout à fait dans notre sujet, parce que selon l'angle de vision et selon le niveau, c'est-à-dire le référentiel – pour reprendre cette définition – dans lequel on va se situer, les choses vont varier, et l'on ne donnera pas exactement le même contenu au contrôle interne, à l'audit interne, au contrôle de gestion. Mais les relations entre contrôle interne, audit interne, contrôle de gestion sont, en fait, toujours les mêmes.

C'est pour cela que les choses sont très compliquées. Vous avez remarqué que lorsque Alain-Gérard Cohen a parlé du contrôle interne, il y incluait l'audit interne, parce qu'il se situait au niveau d'une entité prise globalement ; et il est vrai que, dans une entité prise globalement, l'audit interne fait évidemment partie des moyens (comme le contrôle de gestion, d'ailleurs) que cette entité met en œuvre pour maîtriser ses objectifs et minimiser ses risques. Résumons : l'audit interne a pour mission de veiller au bon fonctionnement du contrôle interne ; le contrôle interne est subordonné à l'audit interne ; mais en même temps l'audit interne est contenu dans le contrôle interne. On n'y comprend plus rien !

Il faut donc s'en tenir à des définitions claires, ce que je vais essayer de faire en répondant aux questions les plus simples et les plus courtes qui soient. **Quoi** ? **Qui** ? **Où** ? **Comment** ? **Quand** ?

Je vais d'abord tenir un court propos liminaire à l'attention de M.Vaurs qui pourrait me reprocher de ne pas coller aux définitions de l'IFACI, en tout cas pour l'audit interne. C'est à dessein. Je n'ai pas voulu, ici, donner de définition. Je me suis simplement demandé ce que peuvent bien vouloir dire, contrôle interne, contrôle de gestion, audit interne dans le monde où je vis, le monde de l'Administration. Nous verrons après comment tout cela est compatible – et bien entendu, ça l'est – avec la définition que l'IFACI donne de l'audit interne.

Quoi ?

Le contrôle interne, au sens strict (parce que je ne veux pas y englober - sinon, on ne sait plus de quoi on parle - le contrôle de gestion et l'audit interne, bien que certains, comme je l'ai rappelé, le fassent), est un *dispositif de management* par lequel un service (je dis à dessein un service et pas un chef de service, même si le chef est le premier impliqué), organise ses propres travaux, de manière à obtenir l'assurance du respect par ses soins (c'est lui-même qui est en cause et dans son propre périmètre) des règles et procédures qu'il a fixées ou qui lui incombent, à supprimer les risques d'erreur ou de manipulation sur les données ou les résultats, et plus généralement à assurer en permanence le niveau qualitatif visé de sa production.

Le contrôle de gestion, c'est différent. Ce n'est pas un dispositif de management, mais un *processus de pilotage* par lequel le responsable d'un service gestionnaire se met à même d'atteindre ses objectifs (il ne s'agit plus, là, de s'assurer qu'on gère en qualité et qu'il n'y a pas de manipulation des données), en préparant, en suivant et en analysant à la fois en temps réel et *ex-post*, les réalisations de son service et de ceux qui lui sont rattachés (et l'on pourrait dire, dont il dépend), pour expliquer et réduire les écarts entre ses performances réelles et ses prévisions.

L'audit interne – et c'est là que je m'écarte de l' IFACI mais en conscience – est une revue intermittente des divers stades d'élaboration, de mise en œuvre et de *reporting* des travaux incombant aux services d'une organisation, dans la perspective de : déceler leurs dysfonctionnements générant des risques – j'aurais pu d'ailleurs ajouter ici : leur manière de gérer les risques externes – ; porter un jugement sur l'efficacité de leur contrôle interne et de leur contrôle de gestion, pour contribuer à leur amélioration ; valider leurs résultats.

Qui fait cela ? Pour le contrôle interne, de ce que j'ai dit découle qu'il est intégré aux travaux de chacun pour ce qui le concerne. Comme M. Jourdain, lorsqu'il disait : « Nicole, apportez-moi mes pantoufles et me donnez mon bonnet de nuit » faisait de la prose et était émerveillé de le savoir, beaucoup seraient sans doute émerveillés de savoir qu'ils font du contrôle interne lorsqu'ils suivent certaines procédures, lorsqu'ils vérifient certains points de contrôle.

Le contrôle de gestion, lui, est un processus de pilotage assuré, à mon sens, par le responsable de l'unité qui, en pratique, est généralement assisté par un professionnel – ou un service de professionnels – le contrôleur de gestion, placé auprès de lui. Mais c'est la prérogative du pilote, puisque c'est un processus de pilotage.

L'audit interne est un travail de professionnels, rattachés au plus haut niveau de l'entité considérée, indépendants des services, appliquant une déontologie définie et des principes d'objectivité.

Où font-ils tout cela ? A quel niveau ? Pour le contrôle interne, ils le font partout. Ils le font en réalité – c'est l'idéal – au sein de chaque poste de travail, sous la supervision d'ensemble du responsable de l'unité.

Pour le contrôle de gestion, cela démarre, en réalité, dès le niveau opérationnel le plus fin où sont fixés des objectifs de résultats. Mais ces objectifs peuvent être assez frustes ; ce ne sont pas forcément des objectifs sophistiqués de performance, tels que ceux visés

maintenant par la LOLF. Ce peuvent être de simples objectifs de production, de respect de budget, d'activité.

Le contrôle de gestion s'intègre verticalement aux différents niveaux d'une chaîne de responsabilité. Ils sont, entre eux, en situation d'un dialogue de gestion. Philippe Mareine, notamment, l'a bien expliqué en situant et en définissant le contrôle de gestion comme un outil de dialogue. Il sert donc au pilotage, non pas seulement à l'intérieur d'une unité, mais aussi entre unités. Par exemple, entre une chaîne qui serait constituée d'une unité opérationnelle, d'un responsable de BOP et du responsable de programme, ou encore d'un service déconcentré, d'une direction et d'un ministère.

Pour l'audit interne, cela démarre au sein d'un ensemble comportant plusieurs responsables d'unités opérationnelles, au moins deux. S'il n'y avait qu'une unité on ne verrait plus très bien la différence avec le contrôle interne. Le responsable de l'ensemble fait procéder à des audits internes pour analyser comment les choses se passent dans les unités qui dépendent de lui (ex. une trésorerie générale qui gère un certain nombre de postes comptables, une DSF qui gère les centres des impôts, une DDASS qui gère un certain nombre d'unités qui lui sont subordonnées, etc.).

L'audit interne se développe ainsi, jusqu'au plus haut niveau de l'organisation, chaque niveau de responsabilité pouvant – éventuellement, ce n'est pas une obligation – avoir son propre système d'audit interne.

Comment ?

Pour le contrôle interne, il faut d'abord définir des *modus operandi* dans l'unité, à partir d'un certain nombre d'éléments.

L'analyse des *outputs*, c'est-à-dire la production que doit fournir le service pour ses clients internes et externes.

L'analyse des processus adaptés pour fournir ces *outputs* et les optimiser. L'optimisation des processus a été largement abordée hier par la directrice de l'audit de l'ANPE.

La définition des référentiels de production et de leurs exigences ; quel niveau veut-on atteindre ?

La description des tâches, procédures, responsabilités, en situation normale et dégradée ; en cas de crise, de panne informatique, que fait-on ? Comment continue-t-on à gérer ?

La définition des points de contrôle et des modalités de contrôle, ce que j'appelle le contrôle qualité final, qui est un peu le « kontrol » avec un K, comme le disait Alain-Gérard Cohen.

Il y a donc beaucoup à faire avant le contrôle proprement dit. C'est une démarche en réalité assez proche de la démarche qualité, sauf qu'elle est intériorisée, et ne répond pas à des référentiels extérieurs.

Le contrôle de gestion, lui, fonctionne avec des tableaux de bord qui doivent être intégrables pour pouvoir avoir un sens dans les différents niveaux de la chaîne de responsabilité, alimentés par un ou plusieurs systèmes d'information. Ces systèmes d'information doivent être documentés, accessibles et assurer la traçabilité de l'information.

Le contrôle de gestion fonctionne également par le dialogue de gestion entre les niveaux de responsabilité, et par la mise en évidence des écarts sur objectifs, ou des risques d'écart, en analysant les causes de ces écarts et les mesures correctives possibles.

L'audit interne fonctionne par des missions temporaires et ponctuelles, effectuées à la demande du responsable de l'entité ou en son nom, portant soit sur l'assurance au sens de l'IFACI, soit sur l'assistance, c'est-à-dire le conseil ; par des analyses factuelles et objectives, sur des échantillonnages adaptés ; en s'appuyant, le cas échéant, s'il y a plusieurs niveaux d'audit, sur les niveaux inférieurs d'audit interne, dès lors que les modes opératoires sont agréés. L'audit interne respecte une procédure contradictoire qui se termine par un rapport d'audit écrit.

Quand cela se fait-il ? Le contrôle interne, évidemment vous l'avez deviné, c'est en permanence, en temps réel, puisqu'il est intégré au déroulement normal des travaux.

Pour le contrôle de gestion, on peut distinguer deux tempos : le tempo du contrôleur de gestion, travail d'analyse et d'interprétation des données à temps plein ; et le tempo du responsable de l'entité, revue périodique des données du contrôle de gestion, qui est fonction des données objet de reporting (mensuel, trimestriel ou annuel), et du calendrier de dialogue de gestion, en amont et en aval, sur la chaîne hiérarchique, avec en général,un temps fort sur les résultats annuels, et, le cas échéant, des rendez-vous partiels .

L'audit interne est un travail à temps plein pour les auditeurs, cela va de soi ; mais, pour une entité donnée, en principe l'intervention est à périodicité relativement faible ; les interventions se déroulent selon une programmation établie, ou occasionnellement.

En conclusion, **d'où partons-nous** ? **Où allons-nous** ? **Quels sont les facteurs de progrès** ?

D'où partons-nous ? Pour le contrôle interne, d'un paradoxe. Nous partons d'un paradoxe, parce qu'aujourd'hui, en réalité, le contrôle interne le plus achevé dans l'administration – je ne parle que de l'administration étatique – est un contrôle exercé sur les ordonnateurs de l'extérieur, par le contrôleur financier et par les comptables ; et parfois, mais rarement, par des contrôleurs internes, chargés de vérifier que tout se passe bien et que les procédures sont suivies. Mais dans tous ces cas, on n'est pas dans le concept que j'ai défini précédemment où le contrôle est réellement intégré aux chaînes de travail de l'entité elle-même.

Pour le contrôle de gestion, on est souvent dans une insuffisance, car aujourd'hui il est généralement limité à un contrôle essentiellement budgétaire ou à des indicateurs de production et d'activité.

Quant à l'audit interne, il existe dans maintes organisations bien entendu, mais il reste encore trop axé sur la régularité ou sur la gestion quantitative des services et n'est pas assez orienté sur la performance. Je pense que ceci a déjà été dit et le sera encore dans la journée.

Où allons-nous ? Il faut que le contrôle interne soit pris en charge, peu à peu, grâce à une démarche participative, par l'ensemble des agents de l'unité, à partir du positionnement de cette unité dans un ensemble, à partir des réflexions à ouvrir sur son utilité, l'amélioration de ses processus et de ses *outputs*. Tout le travail, bien entendu, reste à faire.

En matière de contrôle de gestion, il faut construire des systèmes adaptés aux responsabilités et aux enjeux de chaque niveau opérationnel. Comme André Barilari l'a rappelé hier, il faut jouer sur les vrais leviers du responsable, et pas sur les leviers factices. Le contrôle de gestion doit réellement s'attacher aux points sur lesquels le responsable a les moyens d'agir.

Et puisqu'on est dans la LOLF, il faut assurer une cohérence en matière d'objectifs et d'indicateurs le long de la chaîne de responsabilités, entre les programmes ministériels et leur déclinaison concrète dans les services pour avoir, à chaque niveau de responsabilité, des tableaux de bord et des systèmes de gestion spécifiques, adaptés, mais cohérents entre eux.

En matière d'audit interne, il faut davantage s'orienter vers la gestion des risques, l'efficacité du contrôle interne et du contrôle de gestion, et vers la validation des informations produites sur les résultats et l'interprétation de la performance. Il faut que l'audit interne puisse valider l'interprétation donnée par celui qui rend compte de son action, des raisons pour lesquelles, éventuellement, il n'aura pas rempli ses objectifs. André Barilari nous a dit que dans le cadre du CIAP et des audits dits de réalisation, on portera l'attention sur la validation des commentaires.

Les facteurs de progrès sont au nombre de deux. Le contrôle interne, le contrôle de gestion et l'audit interne forment – j'espère que vous l'avez compris, sinon, j'aurai raté mon intervention – un ensemble articulé, assez logique où les éléments se confortent mutuellement. Un progrès sur l'un autorise et même appelle un progrès sur l'autre. L'audit interne, c'est même sa fonction, permet d'améliorer le contrôle interne et le contrôle de gestion. Réciproquement, le contrôle interne et le contrôle de gestion étant des champs d'audit interne, plus ils s'améliorent, plus ils proposent un champ élargi à l'audit interne. Ainsi, lorsque le contrôle de gestion produira des commentaires, l'audit interne aura un nouveau champ d'investigations. On voit bien que l'on est dans un processus qui s'auto nourrit, en quelque sorte, de ces trois éléments.

Le deuxième élément positif est que la gestion budgétaire dans le cadre de la LOLF va être le levier puissant et, disons même automatique, qui manquait. Jusqu'à présent, il n'y avait pas de vrai levier, puisque les crédits étaient gérés quantitativement, sans objectif, sans indicateur. Aujourd'hui la LOLF impose des objectifs : un contrôle de gestion ; un contrôle interne rigoureux ; un audit. Nous sommes en présence d'un système qui va devenir, espérons-le en tout cas, vertueux.

Je vous remercie.

Question

Je serais peut-être encore plus optimiste que vous sur la démarche employée par l'audit interne au sein de l'Administration. Si je me limite aux corps d'inspection ministériels, je pense que, certes, on conserve une approche de régularité qui est indispensable jusqu'à un certain point, mais il me semble que, de plus en plus, dans les méthodologies que ces corps déroulent, il y a la prise en compte de l'analyse des risques, l'analyse des processus, la réalisation du contrôle interne qui est un préalable à la maîtrise des risques.

Je voudrais votre sentiment sur un point qui a été mentionné hier dans l'intervention de M. Turc et de Mme Trosa, sur l'implication de l'audit interne dans la mise en œuvre de ses recommandations. Il y a là, je pense, un réglage assez délicat à opérer. D'une part, il faut préserver son indépendance d'auditeur et ne pas s'immiscer au-delà du raisonnable dans l'action, même si la crédibilité de l'auditeur interne dépend, en partie, de sa recommandation. D'autre part, il y a un effort de pédagogie et de dialogue à réaliser avec l'organisme audité. Il y a aussi un certain nombre de cas de figure où une recommandation doit être faite, même si elle déplaît à l'organisme audité, parce que les inerties administratives, sociologiques, culturelles, réglementaires , sont là et qu'il faut essayer de les surmonter.

Pierre Lubek

Je vous donne volontiers acte sur le premier point du commentaire. Si les choses vont mieux que décrit sommairement, tant mieux.

Sur la question, ma vision est relativement simple. Je pense que l'audit interne a, non seulement le droit, mais le devoir de faire toutes les recommandations qui lui paraissent souhaitables. Il est payé pour cela. Il ne faut aucune autocensure, chacun devant, en son âme et conscience, à partir de ses références, de ses analyses, de ses travaux, faire les recommandations qu'il juge utile de faire.

Mais je pense aussi que l'audit doit essayer, dans la mesure du possible, de convaincre. L'audit doit se terminer par une présentation (pas seulement un rapport écrit), la plus convaincante possible, avec des propositions, au-delà des critiques, des remarques et des constats.

Il faut que l'auditeur essaie de se tenir informé des suites qui sont ou ne sont pas données. Lorsqu'on a consacré un mois, trois mois, six mois de son temps à étudier un problème, on aime bien savoir si cela a servi à quelque chose, s'il en a été tenu compte. Malheureusement ce n'est pas facile, en raison du nombre de missions à réaliser et du temps disponible.

Mais on peut organiser ce suivi. L'Inspection des Finances ne le fait pas de manière systématique. En revanche l'IGAS, par exemple, organise systématiquement des réunions des suites, avec les patrons des entités qui ont été auditées, et les recommandations sont passées au crible, un an et demi ou deux ans après l'audit.

Le rôle de l'auditeur s'arrête là. Il a le devoir de faire des recommandations. Il n'a absolument pas la légitimité à les imposer.

Le patron de l'entité auditée suit ou ne suit pas les recommandations. Il en fait ce qu'il veut. C'est sa responsabilité qui est en jeu. Cette vision pose un problème que, personnellement, je ne sais pas traiter. Vaut-il mieux émettre des recommandations difficiles (mais réalistes évidemment) à mettre en œuvre ou proposer des solutions moins satisfaisantes mais plus facilement réalisables ? Quelle que soit la réponse, la mise en œuvre n'appartient pas à l'audit.

Louis Vaurs

Je suis globalement d'accord avec ce que vous avez dit, même si sur certaines définitions, on pourrait hésiter quelque peu. Le problème des définitions est assez difficile. A la lecture du classeur de ce colloque, on trouve quatre ou cinq définitions différentes de l'audit, du contrôle interne, du contrôle de gestion. Pour le contrôle interne, personne n'a trouvé encore une définition qui fasse l'unanimité, même dans le cadre de la nouvelle loi de sécurité financière. Tout le monde cherche.

Je crois que prochainement, un groupe de travail animé par l'AMF essayera de mettre d'accord tous les acteurs dans ce domaine, les régulateurs et les entrepreneurs. Ce n'est pas simple.

Pierre Lubek

Je n'ai pas prétendu donner des définitions. J'ai voulu expliquer un contenu, et non définir avec l'exhaustivité que cela implique.

Louis Vaurs

Je suis d'accord avec vous, et je voulais poursuivre en disant ceci : lorsqu'on regarde la déclinaison que vous avez faite de ces différents concepts, on s'y retrouve totalement.

Ainsi, en matière d'audit interne, j'approuve sans réserve tout ce que vous avez dit sur le où, le quand, le comment, etc. C'est exactement ce que nous essayons de défendre à l'intérieur de l'IFACI.

Le point que je voulais relever, c'était dans votre présentation, sur ce que fait l'audit interne, et notamment le rapport d'audit. Je crois que c'est un point fondamental. Dans notre profession, il est dit très clairement que la mission de l'audit interne ne s'arrête pas à la remise du rapport écrit. Elle se termine une fois que les recommandations ont été approuvées, et il faut qu'elles le soient.

Ensuite, il est du devoir du responsable de l'audit interne de s'assurer que ces recommandations sont mises en œuvre. Et si elles ne le sont pas, il faut savoir pourquoi. C'est primordial.

Je sais que dans le secteur administratif, c'est très différent du secteur privé ; ainsi lorsque le suivi des recommandations (comme pour l'IGAS), s'effectue au bout de deux ou trois ans. Je comprends très bien que l'on n'a pas toujours la volonté de savoir ce qui se passe.

Pierre Lubek

Excusez-moi. Je n'ai pas été assez complet en donnant la réponse tout à l'heure.

Je crois que l'auditeur a le devoir, ou le plus grand intérêt à connaître la décision prise sur ses recommandations. Il ne faut pas qu'il se désintéresse de la suite donnée.

Le gestionnaire, dans la sphère publique, a toujours le droit de rejeter une recommandation, s'il estime qu'elle est inappropriée ou irréaliste. Mais il faut qu'il décide. L'audit ne peut pas lancer le rapport, le présenter, avoir une réunion de restitution auprès des commanditaires du rapport et puis s'arrêter là. Il doit, en quelque sorte, les pousser dans leurs retranchements pour savoir ce qu'ils vont faire des recommandations. La réponse n'est pas toujours immédiate, parce qu'il y a parfois des analyses complémentaires. Mais à un moment ou à un autre, il faut quand même savoir si une recommandation est acceptée, au moins sur son principe, ou si elle est rejetée sur son principe et pour quelle raison.

Denis Schrameck

Une précision sur le contrôle interne. Pierre Lubek disait que dans l'Administration, il se limitait au contrôle financier et comptable. Ceci est en train de fortement évoluer. Il y a une incitation à aller du contrôle comptable vers le contrôle interne. Il en est de même pour le contrôle financier qui était déjà relativement orienté dans ce sens en régions et qui va devenir, en fonction d'une réforme qui n'est pas encore très connue mais qui est en cours d'émergence, un contrôle central, un outil d'incitation, voire d'évaluation du contrôle interne.

Une remarque sur la portée de la LOLF et ses dispositifs. Certes, la LOLF va être un levier dans le sens du développement de contrôle. Ceci étant, je crois qu'en mettant fortement l'accent sur le contrôle de performance, on aura, pendant plusieurs années, un peu occulté le contrôle des processus.

Je l'ai d'ailleurs éprouvé dans mes fonctions de contrôle financier au ministère des Finances. Il ne faut pas forcément le regretter, parce que l'incitation au contrôle et à la performance a procuré quelques avantages collatéraux, dont une certaine stimulation.

Michel Laroque

Michel Laroque, IGAS. Une première remarque sur les suites. Il existe une technique du rapport contradictoire, lequel, généralement, permet d'aboutir à des suites immédiates.

La commission des suites de l'IGAS examine les rapports de contrôle, les rapports d'enquête qui impliquent éventuellement des explications législatives, réglementaires. Cela ne se fait pas en un jour.

Ma seconde remarque concerne les procédures : contrôle interne, contrôle de gestion et audit interne. Il faut faire attention à ne pas s'enfermer dans des procédures en oubliant leur objectif. J'ai constaté, dans plusieurs organismes contrôlés, qu'il n'y avait pas de politique de contrôle. Le contrôle interne existait, mais sans cohérence entre les diverses zones d'intervention.

Il y a là quelque chose qu'il ne faut vraiment pas perdre de vue, mais dont l'organisation est délicate. De qui doit relever la politique de contrôle ? Dans un organisme privé, c'est du directeur général, ou du conseil d'administration. Lorsque c'est de l'Etat, il devient beaucoup plus difficile de fixer des objectifs.

Alain Turc

Je remercie beaucoup Pierre Lubek et j'accueille Nathalie Morin pour son exposé sur la qualité comptable de l'Etat et les axes stratégiques du contrôle interne. Nathalie Morin est chef de service à la Direction de la Comptabilité publique, en charge de la fonction comptable.

Nathalie Morin est une ancienne élève de l'ENA. Elle a fait pratiquement toute sa carrière à la Direction de la Comptabilité publique, dans différentes fonctions.

III-INCIDENCE DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE :

des méthodes et des outils rénovés pour la démarche de contrôle interne et pour l'audit interne

La qualité comptable de l'Etat et les axes stratégiques du contrôle interne

Nathalie Morin, Responsable de la Fonction Compable de l'Etat, DGCP :

Notre sujet est celui de l'articulation entre la qualité comptable et les axes stratégiques du renforcement du contrôle interne comptable.

Mon exposé mettra l'accent sur les enjeux de ce renforcement, sur la démarche retenue, et sur la place de l'audit interne dans ce dispositif.

Les enjeux du renforcement du contrôle interne comptable.

Le premier enjeu qui nous vient naturellement à l'esprit, est évidemment celui de la mise en œuvre du volet comptable de la LOLF. Non pas que la LOLF évoque, d'ailleurs, le contrôle interne, c'est plutôt l'articulation d'un certain nombre de ses dispositions qui débouchent naturellement sur la nécessité de le renforcer.

Mais la LOLF est le premier texte, en tant que loi organique, à évoquer la comptabilité générale et le rôle du comptable de façon aussi précise et aussi ambitieuse. Nous savons tous que, traditionnellement, on accordait beaucoup plus d'importance à la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale étant peut-être insuffisamment valorisée.

Avec la LOLF, se produit un changement radical, puisque la comptabilité générale se trouve mise en avant, d'abord comme vecteur d'information : vecteur d'information vis-à-vis des autorités publiques, et au premier chef, du Parlement ; et vis-à-vis aussi de tout citoyen qui s'intéresserait à la situation financière et patrimoniale de l'Etat. On vise donc un objectif de transparence financière, de démocratie financière.

Elle se trouve mise en avant ensuite, en tant qu'outil de pilotage, et là nous sommes au cœur du sujet de ce colloque, c'est-à-dire comme outil d'optimisation de la gestion publique, grâce à l'analyse des coûts et de la performance. Mais c'est aussi un outil de pilotage, pour les gestionnaires eux-mêmes, qui doit leur permettre de procéder à des arbitrages, de décider d'avoir recours, par exemple, à la sous-traitance ou au contraire de traiter en interne.

Elle est mise en avant enfin comme support de contrôle. Jusqu'à présent, quand on pense comptabilité et comptes, on pense naturellement à la Cour des comptes. L'objectif, là, est d'utiliser la comptabilité comme support de contrôle au bénéfice des gestionnaires et notamment dans le suivi des actifs. On connaît tous l'exemple assez célèbre de la Grande-Bretagne qui, en mettant en place un suivi des stocks militaires, a réussi à dégager des économies tout à fait substantielles en jouant sur les capacités de stockage, ou plus exactement, de surstockage.

Voilà les rôles et les objectifs que l'on souhaite donner à cette comptabilité générale. Evidemment, pour y parvenir, il faut avoir des assurances sur la qualité de cette comptabilité (qui est décrite de façon classique à l'article 27 de la loi organique), c'est-à-dire des comptes réguliers, sincères et qui donnent une image fidèle de la situation patrimoniale et financière de l'Etat.

La loi organique confie au comptable public le soin de garantir cette qualité des comptes, le tout étant certifié par la Cour des comptes ; et c'est évidemment sa certification qui vient couronner cet édifice.

Pour remplir tous ces objectifs, pour valoriser la comptabilité, pour atteindre cette qualité comptable, il est nécessaire de renforcer le contrôle interne dans nos administrations.

Le deuxième enjeu, auquel on pense peut-être moins, mais qui me paraît pourtant absolument essentiel, est celui de la dimension pédagogique du contrôle interne. On n'y pense pas forcément, parce que le terme lui-même, en français, est un peu réducteur et renvoie à une logique répressive , alors qu'il s'agit en réalité de permettre à chacun de maîtriser les risques inhérents aux procédures qu'il est chargé d'appliquer, quel que soit son niveau de responsabilité..

Et il me semble que dans un contexte de conduite du changement un peu anxiogène, où l'on doit assimiler, et faire assimiler par un grand nombre d'acteurs, un grand nombre de nouveaux concepts et de nouveaux modes de travail, il ne faut pas perdre de vue cette dimension pédagogique du contrôle interne.

Le contrôle interne n'est pas un contrôle qu'on va surajouter. C'est une autre façon d'exercer son travail pour tous les acteurs d'une chaîne. Le contrôle interne est un élément rationnel (au même titre que la documentation, les grilles de lecture…) sur lequel ces acteurs doivent pouvoir s'appuyer. C'est aussi un cadre pour mieux maîtriser les procédures et accompagner les nouvelles modalités de contrôle des comptables publics.

Quel plan d'action pour renforcer le contrôle interne comptable ? Je me répète, mais j'insiste bien sur le fait qu'on est dans une logique de renforcement. Nous ne sommes pas en train de découvrir un concept nouveau. On fait du contrôle interne depuis longtemps, à coup sûr au Trésor public, mais dans les autres administrations aussi. Nous sommes dans une logique où l'on va structurer, rationaliser, organiser ce contrôle interne et non pas rajouter de nouvelles strates de contrôle.

Nous nous sommes appuyés de façon assez classique sur trois leviers qui n'étonneront personne : une nouvelle structuration, la documentation des procédures, la traçabilité des opérations.

Une nouvelle structuration.

Je n'évoque là que ce que nous avons fait au sein du réseau du Trésor public, puisque chaque administration a la responsabilité de mettre en place son propre contrôle interne.

Il nous est apparu nécessaire de renforcer nos structures, de mieux faire apparaître cette notion de contrôle interne à tous les niveaux, c'est-à-dire aussi bien au niveau opérationnel qu'au niveau central.

Au niveau opérationnel – dans les trésoreries générales des départements – nous avons commencé par faire une série d'audits. Un bon tiers des trésoreries générales ont donc audité leurs fonctions comptables pour recenser ce qui existait en matière de contrôle interne. Parmi les enseignements très riches de ces audits, nous avons constaté que le contrôle interne de second niveau n'était pas suffisamment formalisé, organisé ; nous avons donc mis en place une cellule spécialisée, de qualité comptable, entièrement et seulement consacrée au contrôle de second niveau, dans les différents services qui participent à la qualité comptable.

Au niveau central, nous avons également éprouvé le besoin de faire des réformes de structure. Le service Fonction comptable de l'Etat (FCE) est un service récent, officiellement créé au mois d'août 2004, qui vise à mieux identifier, au sein de la Direction générale de la comptabilité publique, tout ce qui concourt à la mise en oeuvre du volet comptable de la LOLF : production des comptes, rédaction des instructions comptables, suivi des normes comptables, organisation du contrôle interne et de l'audit interne comptables. Au sein de ce service, a été créé un bureau spécialisé pour renforcer le contrôle interne comptable et mieux l'articuler avec l'audit interne comptable.

La documentation des procédures.

Pour que la documentation des procédures soit pertinente, il faut considérer la procédure dans son ensemble, et ne pas s'arrêter au cloisonnement des acteurs, en documentant, par exemple, uniquement la partie où intervient le comptable. Le passage en comptabilité d'exercice implique que le partage de la comptabilité n'est pas le même qu'avant. Les ordonnateurs, les gestionnaires jouent un rôle nouveau ; il faut tenir compte de cette nouvelle vision. C'est d'autant plus nécessaire, d'ailleurs, que l'on met en place des progiciels de gestion intégrée qui font que tous les acteurs interviennent sur un même système d'information. Nous travaillons actuellement avec cinq ministères sur cette documentation des procédures.

Quand on travaille sur la documentation des procédures, il faut avoir une logique analytique pour décomposer la fonction comptable et la segmenter afin de travailler sur des parties cohérentes et accessibles. Nous avons, de façon assez classique, décomposé les procédures en sept cycles qui, eux-mêmes, se décomposent en soixante processus. Les cycles se subdivisent en sous cycles ; les processus en tâches, opérations élémentaires…

Sur quoi tout cela débouche-t-il de façon concrète ? Notre objectif est d'élaborer une documentation de référence du contrôle interne comportant : a) un document synthétique, à l'usage de l'encadrement supérieur, des normes de contrôle interne sur le plan fonctionnel et informatique, comprenant un glossaire, qu'on espère pertinent et exhaustif ; les grands principes généraux admis au plan international en matière de contrôle interne ; les dispositions à prendre en matière de contrôle interne. b) un référentiel de contrôle interne par processus, destiné aux chefs d'unités. Pour chacun des soixante processus, les risques sont identifiés et décrits, et rattachés à un objectif de qualité comptable. Le dispositif de contrôle interne, destiné à pallier chaque risque, est décrit. c) des guides de procédures, extrêmement précis, destinés aux opérationnels, décrivent les tâches, leur enchaînement et les contrôles élémentaires.

La traçabilité des opérations.

Notre objectif est de renforcer la piste d'audit, en permettant à toute personne, et à tout moment, de remonter de l'écriture comptable jusqu'au fait générateur de l'opération, ce qui suppose évidemment d'avoir un dispositif d'archivage et de traces extrêmement performant ; d'être capable d'identifier les intervenants dans une procédure ; de pouvoir conserver les données comptables pour reconstituer l'historique de l'opération.

Le rôle de l'audit interne vis-à-vis du dispositif de contrôle interne.

On ne peut évidemment pas parler de contrôle interne performant sans mentionner le rôle de l'audit interne comptable et financier ; c'est lui qui va nous donner l'assurance que le contrôle interne est bien mis en place, qu'il est exécuté dans de bonnes conditions lui permettant de progresser.

Nous sommes dans un dispositif qui se veut permanent et itératif, organisé en trois étapes : un audit de la fonction comptable elle-même, de son environnement, de son organisation ; un audit de procédures par cycles et processus ; un contrôle direct des comptes, débouchant sur un plan d'action unique et pluriannuel.

Notre objectif est bien de créer un cercle vertueux. Une évaluation du contrôle interne à travers l'audit, débouchant sur un plan d'action qui sera appliqué par les différents responsables du contrôle interne, pour le renforcer et l'améliorer. Puis une nouvelle évaluation par un regard externe et un nouveau plan d'action. C'est de cette façon que nous avons, en permanence, la certitude d'être dans une logique de performance.

La démarche que je viens de décrire, concerne les gestionnaires. De fait, la loi organique sur les lois de finances, dans son article 31, indique que les comptables sont chargés de s'assurer de la qualité comptable, mais également du respect des procédures. Nous ferons donc des audits pour évaluer les procédures comptables.

Nous avons d'ailleurs commencé à le faire, avant la mise en place de la LOLF, dans le cadre de ce que nous appelons le contrôle partenarial. Avec les ordonnateurs qui le souhaitent, qui sont intéressés par la démarche, nous faisons des audits conjoints de procédures. Nous auditons aussi bien le gestionnaire, que l'ordonnateur et le comptable. En fonction des résultats de cet audit, les contrôles du comptable peuvent être allégés. Il y a un intérêt pour l'ordonnateur de se lancer dans cette démarche, parce que si les résultats sont positifs, il va bénéficier d'un contrôle allégé, plus rapide, d'une accélération des procédures. Si tel n'était pas le cas, le fait de réaliser un audit conjoint permet de mettre le doigt sur d'éventuels dysfonctionnement, d'éventuelles lacunes, d'y remédier et donc de préparer pour l'avenir un allègement des contrôles.

Je ne dérogerai pas à la règle qui veut que l'on délivre une conclusion plutôt optimiste. Le dispositif dont je viens de vous parler est ambitieux. Il mobilisera l'ensemble des acteurs de la fonction comptable de l'Etat : gestionnaires et comptables. C'est un dispositif dont on a besoin pour atteindre les objectifs du volet comptable de la LOLF : une comptabilité de l'Etat aux standards internationaux ; et une comptabilité qui joue son rôle dans le pilotage et dans l'amélioration de la performance de la gestion publique.

Question

Je remercie Madame Morin pour son exposé extrêmement clair et très instructif. J'ai trois questions à lui poser.

Concernant les procédures, vous nous avez dit que vous travaillez avec cinq ministères ; j'aurais aimé savoir lesquels. Ensuite, quel est le calendrier d'élaboration de la documentation, qui est assez impressionnante ? Vous avez dit que c'est un travail de longue haleine, mais aussi qu'il est nécessaire. Au bout de combien de temps pensez-vous sortir les premières normes, les premiers référentiels, le guide par processus et le guide des procédures ?

La troisième question est plus générale. En vous entendant parler, on voit se mettre en place une organisation assez concrète qui a un objectif de qualité ; d'ailleurs la qualité comptable, c'est bien l'objectif que vous défendez, avec un vocabulaire, des procédures, des processus qui font beaucoup penser à une démarche de certification de qualité. Elle ne parle pas de la certification des comptes qui sera faite par la Cour ; c'est autre chose. Elle certifiera les comptes, mais elle ne certifiera pas du tout votre organisation.

Vous êtes, avec le contrôle interne, dans une organisation qui est en train de se mettre sous tension pour obtenir une plus grande sécurité et une plus grande qualité de ses traitements comptables. Envisageriez-vous, sous quelles conditions, dans quel périmètre, avec quel calendrier, une démarche de certification de type ISO 9001, qui donnerait l'assurance qu'en interne, vous vous êtes organisés de manière à bénéficier d'un contrôle interne efficace ?

Evidemment, la certification de qualité, dans ce sens-là, dont vous avez d'ailleurs déjà l'expérience au sein de la DGCP, avec une mission économique et financière, c'est aussi un objectif de motivation interne. Et je dirai que la Cour des comptes, en certifiant ou en ne certifiant pas les comptes de l'Etat, aura cet effet de mobilisation interne que pourrait avoir une démarche qualité.

Nathalie Morin

Les cinq ministères sont : les Affaires étrangères, l'Equipement, la Santé, la Culture et la Défense. Nous avons commencé à travailler avec eux il y a quelques mois, dans un calendrier extrêmement contraint.

Mais nous allons essayer de respecter ce calendrier parce que l'on sent de très fortes attentes du côté des ministères qui eux-mêmes se lancent dans des démarches de formalisation de leur contrôle interne, et qui ont besoin de ce cadrage pour avoir une garantie de cohérence globale.

Nous devrions sortir, en tout début d'année, les normes de contrôle interne, ainsi que le référentiel par processus. En revanche, les guides de procédures vont sortir progressivement. Nous en avons déjà documenté quelques-unes. Notre objectif est d'avoir des guides les plus conviviaux possible, les plus faciles à lire. Pour cela, nous devons recourir à un outil technique. Je ne vais pas entrer dans des considérations complexes, mais nous avons quelques difficultés avec l'outil que nous avions choisi.

Je crains donc que nous ne soyons pas en mesure de sortir notre premier prototype, et de le présenter aux ministères, avant la fin de l'année 2004. Mais nous n'aurons rien d'exportable et de directement opérationnel avant le premier trimestre de l'année 2005. De toute façon, c'est un travail de très longue haleine. Une fois que nous disposerons du cadrage général, il faudra alimenter en choisissant des procédures supplémentaires ; cela s'étalera sur un laps de temps important.

Vous avez évoqué la démarche qualité. C'est vrai qu'à la DGCP nous avions obtenu une certification qualité pour les MEEF. Je dois dire qu'à ce jour, nous ne travaillons pas dans cet objectif. Notre objectif premier est d'être en capacité, dès 2006, de répondre aux objectifs prioritaires de la LOLF.

Cela étant, je partage absolument votre point de vue. Il est extrêmement motivant pour les acteurs d'avoir une reconnaissance extérieure des efforts qu'ils ont accomplis pour renforcer le contrôle interne. Quand la période d'expérimentation sera passée, quand nous serons dans une période de généralisation, je crois qu'il sera en effet très intéressant d'obtenir une certification.

Patrick Mordacq

Je suis actuellement commissaire aux comptes d'une mission internationale. Dans cette mission, je rencontre des problèmes analogues à ceux que vous avez décrits. Vous nous avez parlé d'un processus interne à votre direction générale où des réformes très importantes sont mises en œuvre dans le cadre de la LOLF. Mais c'est un processus qui concerne toute l'Administration. Et vous avez déjà évoqué, dans votre réponse à la question précédente, vos relations avec un certain nombre d'administrations.

Dans quelle mesure développez-vous cette réforme parallèlement à la réforme qui doit aboutir à la responsabilisation croissante des ordonnateurs ? Dans le jargon international que j'entends tous les jours à l'OCDE, on parle de *accountability*. Il s'agit d'un transfert de responsabilité à l'ordonnateur. Comment tout l'effort que vous faites dans votre direction s'accompagne-t-il de la réforme du contrôle interne à l'intérieur des chaînes d'ordonnateurs ? Autrement dit, comment réalisez-vous une démarche parallèle entre ce que vous faites et ce qui est fait dans les ministères ? Ma question est peut-être naïve, puisque je ne suis plus dans la gestion active depuis plusieurs années, mais c'est un point de principe sur lequel j'aimerais avoir votre éclairage.

Nathalie Morin

Il y a deux réponses. D'abord, Il convient de rappeler que ce sont bien les comptables publics qui ont la charge de la qualité comptable et du respect des procédures. A ce titre, ils ont une responsabilité particulière dans ce domaine-là, ce qui justifie une démarche particulièrement approfondie en leur direction.

Ensuite, nous travaillons avec les ministères dans le cadre du groupe de travail que j'évoquais tout à l'heure; nous leur expliquons ce qu'il faut entendre par qualité comptable, comment elle se décline dans les processus, etc., et nous les aidons à formaliser, normaliser leur contrôle interne. Nous jouons un rôle de prestataire, mais la mise en œuvre du contrôle interne, son renforcement, sont de la responsabilité des ministères.

Nous leur proposons des livrables. Certains les utiliseront ; d'autres, à partir des grands principes, des objectifs à atteindre, mettront en place leur propre contrôle interne, à leur façon, en documentant leurs propres procédures. Une liberté totale est laissée aux ministères à l'égard de notre démarche qui n'est pas du tout contraignante.

En revanche, l'article 31 de la LOLF, qui impose au comptable de s'assurer du respect des procédures, impliquera que des audits de ces procédures et du contrôle interne soient mis en œuvre dans les ministères, pour s'assurer que tout fonctionne bien du strict point de vue de la qualité comptable, c'est le seul point qui nous intéresse. Mais ce processus interviendra dans un deuxième temps. Aujourd'hui nous sommes dans le cadre d'un « contrôle partenarial ».

Alain Turc

Nous allons maintenant passer à l'examen des outils de contrôle interne, avec M. Murzeau et M. Caumeil.

M. Murzeau est le directeur de la sécurité informatique à la DGI et s'occupe plus particulièrement du projet COPERNIC. M. Murzeau a fait toute sa carrière à la DGI.

Des références de contrôle

Le programme COPERNIC au sein du MINEFI

Patrick Murzeau, Directeur divisionnaire, bureau SI3, DGCP :

Le programme COPERNIC est plus qu'un projet. C'est la refonte de l'ensemble complet d'un système d'information, en l'occurrence du système d'information fiscal, qui comprend à la fois des processus métiers de la DGI et de la Comptabilité publique.

La modernisation du système d'information a été engagée avec comme objectif majeur d'offrir de nouveaux services. Ces nouveaux services, vous en connaissez sans doute quelques-uns, les téléprocédures par exemple ; il y a deux téléprocédures emblématiques du programme : la télédéclaration de la TVA et la télédéclaration de l'impôt sur le revenu.

Aujourd'hui, le système de télédéclaration de la TVA représente un peu plus de 50 % du paiement de la TVA. Pour ce qui concerne la télédéclaration d'impôt sur le revenu – pour laquelle il n'y a pas d'obligation, contrairement aux entreprises – nous en avons reçu à peu près un million et demi pour l'année de revenus 2003. Une nouveauté : une (petite) réduction d'impôt sera accordée en 2005 pour ceux qui adopteront la télédéclaration pour l'année de revenus 2004.

Ces nouveaux services n'ont pas les mêmes besoins de sécurité que ceux des applications précédentes. Nous sommes passés d'un système d'information relativement clos sur lui-même à une ouverture sur l'Internet et aux menaces qu'il véhicule.

Le programme COPERNIC, commencé fin 2001, s'achèvera en 2009. La première étape a permis de développer une offre de nouveaux services aux usagers. La seconde étape portera sur le cœur des processus métiers.

Ce nouveau cœur s'appuie sur un modèle conceptuel proche de celui des banques. Il comprend un référentiel des personnes physiques et morales et un référentiel des occurrences fiscales qui leur sont rattachées (clients et comptes pour les banques).

C'est ce modèle qui est en cours de mise en œuvre. Ce qui fait qu'aujourd'hui, après trois ans d'engagement du programme, trois informatiques entrent en cohabitation : l'informatique traditionnelle, dont l'arrêt des applications interviendra essentiellement dans la seconde phase du programme ; l'informatique nouvelle, en cours de construction ; les processus de migration, qui permettent le passage de l'ancien au nouveau. Ces processus de migration sont parfois très complexes et pas toujours réversibles.

Le programme COPERNIC est donc actuellement dans une phase de complexité élevée de la refonte, tout en offrant déjà de nouveaux services, avec de nombreux volets sécurité, suivant l'aspect retenu, externe ou interne.

Je vais donc évoquer maintenant la politique de sécurité mise en œuvre dans le cadre du programme COPERNIC.

La sécurité, ce sont d'abord des méthodes. Il y a deux méthodes principales aujourd'hui : une méthode francophone, maintenue par le Secrétariat Général à la Défense Nationale, EBIOS pour Expression des Besoins et Identification des Objectifs de Sécurité. Elle est beaucoup utilisée par les administrations. Dans le monde anglo-saxon, la norme ISO 177-99 est la méthode de référence.

Nous avons utilisé la méthode EBIOS dès le départ du programme, pour étudier l'existant, les risques, et définir les réponses et la politique de sécurité. L'étude des risques a pris en compte l'ouverture sur l'Internet et les téléprocédures. Elle a conduit à une politique globale de sécurité.

Cette politique vise les utilisateurs internes, au travers des bonnes pratiques, des règles à respecter dans l'usage de la messagerie, dans l'utilisation du poste de travail. Elle vise aussi les usagers, au travers des téléprocédures. Elle définit les infrastructures de sécurité nécessaires, comme les passerelles d'accès sécurisé pour l'accès à l'Internet, l'administration de la preuve pour la sécurisation des téléprocédures ou les différents dispositifs antiviraux. Par ailleurs, chaque projet doit respecter un plan de sécurité propre, suivant ses caractéristiques EBIOS.

Les critères de sécurité que nous utilisons découlent sont les suivants :

- la disponibilité : avec l'ouverture sur l'Internet, nous avons des systèmes qui fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, avec un besoin de disponibilité très élevé ;
- l'intégrité, c'est l'absence de perte d'informations ;
- la confidentialité, c'est le caractère réservé ou non d'une information ;
- la preuve garantit de ne pas pouvoir répudier un acte effectué au moyen d'une téléprocédure ;
- l'anonymat, c'est la garantie pour les usagers qu'ils ne seront pas tracés lors de consultations.

La refonte et la recentralisation du système d'information conduisent les utilisateurs à avoir une visibilité potentiellement étendue sur les données. Elles nécessitent de mettre en place de nouveaux dispositifs de sécurité, pour confiner l'utilisateur dans le domaine des informations auxquelles il a droit. C'est le problème de la gestion des droits et de la traçabilité.

Le critère de preuve est utilisé par les téléprocédures avec l'administration de la preuve. Une orientation a été prise au début du programme pour l'usage des certificats et la signature électronique. L'hypothèse était alors faite que cet objet certificat, sur lequel reposent des fonctions d'authentification, de chiffrement ou de signature, se généraliserait rapidement. Cela n'a pas été le cas. Plus gênant, l'état de la normalisation est encore insuffisant et il existe des différences de comportement d'un poste de travail à l'autre suivant sa configuration. Les sujets liés à l'utilisation des certificats sont suivis d'une manière particulièrement vigilante par le programme COPERNIC.

Enfin, l'application d'une méthode, le développement d'un dispositif, le maintien en conditions opérationnelles doivent être accompagnés de techniques de contrôle adaptées. Ainsi, les passerelles d'accès sécurisé font l'objet d'audits réguliers de vulnérabilités, les logiciels libres, ou non, que nous utilisons sont suivis relativement aux failles de sécurité découvertes. Nous procédons à des exercices réguliers de sécurité.

Pour conclure, l'ensemble des ressources dédiées à la sécurité sur le programme COPERNIC représente une quarantaine de personnes.

Alain Turc

Nous allons entendre maintenant M. Caumeil. M. Caumeil est actuellement chef du bureau du contrôle et de l'audit internes au niveau du service de la Fonction comptable présenté par Mme Morin.

M. Caumeil est entré très jeune au Trésor public. Il est devenu auditeur, à l'issue d'une sélection interne très sévère. Il a exercé des fonctions d'auditeur, des fonctions de modernisation en matière de restructuration de l'activité bancaire du Trésor public – activité qui maintenant n'est plus – et a travaillé ensuite dans la modernisation de la dépense de l'Etat.

Une méthode innovante : le contrôle hiérarchisé de la dépense,

Alain Caumeil, Chef de bureau, DGCP :

Le contrôle des dépenses, contrôle a priori exhaustif, s'inscrit dans une tradition très forte, qui remonte à l'ordonnance royale de 1822. Les agents du Trésor public ont également toujours marqué un attachement culturel très fort à cette modalité de contrôle des dépenses publiques.

Ce contrôle ayant atteint ses limites, il a fallu convaincre les agents de la nécessité d'évoluer dans sa pratique, et mettre en œuvre une réforme importante et un changement de dispositif.

Je vais m'attacher, dans un premier temps, à resituer ce contrôle de la dépense dans l'environnement administratif. Ensuite, j'évoquerai les enjeux attachés à cette réforme. Enfin je présenterai la méthodologie du contrôle de la dépense.

1) L'organisation du contrôle administratif de la dépense publique. Je ne parle pas de la Cour, je ne parle pas de l'Inspection. Je m'attache à ceux qui participent à l'exécution de cette dépense, c'est-à-dire à deux acteurs différents exerçant des responsabilités différentes : l'ordonnateur chargé de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement, le comptable chargé du contrôle, de la comptabilisation et du paiement.

En matière de dépense, le comptable exerce un contrôle de second niveau, sanctionné par un refus de visa, par opposition au contrôle de premier niveau exercé par l'ordonnateur qui a un droit de réquisition.

La nature du contrôle comptable : ce n'est pas un contrôle de légalité, ni un contrôle d'opportunité. C'est un contrôle de régularité.

Les modalités de contrôle : jusqu'à maintenant, c'est un contrôle en principe exhaustif, a priori et intégral. Des textes précisent les contrôles que le comptable doit réaliser.

2) Les enjeux du contrôle hiérarchisé de la dépense : un contrôle qui anticipe les objectifs de la LOLF. La LOLF, c'est essentiellement une plus grande responsabilisation des ordonnateurs et des contrôles plus efficaces.

La plus grande responsabilisation des ordonnateurs, c'est plus de libertés ; et la contrepartie de plus de libertés, c'est plus de responsabilités.

Plus de libertés, se traduit par la réduction du contrôle externe des comptables sur les actes des ordonnateurs. C'est une mutation culturelle très forte. Jusqu'à maintenant, dans le cadre du contrôle a priori et exhaustif, c'était la méfiance qui dominait. Dorénavant, ce sera la confiance ; mais ce n'est pas une confiance aveugle ; elle s'appuie sur des éléments objectifs comme nous l le verrons. Plus de libertés, c'est aussi la personnalisation des contrôles : le contrôle hiérarchisé, c'est la prise en compte des pratiques des ordonnateurs. Aujourd'hui, quelles que soient les pratiques de l'ordonnateur, les contrôles sont réalisés de manière exhaustive, demain, en prenant en compte les pratiques, nous aurons des contrôles modulés.

Plus de responsabilités pour les ordonnateurs, c'est la nécessité pour eux d'assurer un contrôle à leur niveau. Le contrôle exhaustif avait un effet pervers qui était que, parfois, certains ordonnateurs s'en remettaient au contrôle du comptable. Dès lors qu'on hiérarchise les contrôles au niveau des comptables, il faut effectivement qu'en amont, les contrôles soient réalisés.

Plus de responsabilités c'est aussi assumer ses pratiques. Dès lors que, dans le contrôle hiérarchisé, il sera tenu compte des pratiques de l'ordonnateur, pour certains, on aura effectivement des contrôles qui devront demeurer exhaustifs, ce sera la sanction de pratiques de gestion qui ne semblent pas satisfaisantes ; le contrôle hiérarchisé sera pratiqué pour ceux dont la qualité des pratiques est reconnue.

Des contrôles plus efficaces. C'est le deuxième objectif dans le cadre du contrôle hiérarchisé. Tout d'abord, les contrôles sont recentrés sur les vrais risques et les vrais enjeux ; donc, des risques mieux maîtrisés. Ensuite des procédures plus fluides ; le contrôle hiérarchisé impacte directement les délais de contrôle et donc les délais de paiement. Enfin des contrôles plus efficients ; le contrôle exhaustif avait atteint son objectif en termes de régularité ; maintenant, les contrôles par sondage et a posteriori génèrent des gains de productivité.

3) La méthodologie du contrôle hiérarchisé de la dépense est fondée sur une approche par les risques. Première étape, une cartographie des risques basée sur la nature de la dépense. Deuxième étape, l'analyse des pratiques des ordonnateurs, c'est-à-dire de la qualité de leur dispositif de contrôle interne. Troisième étape, mise en place d'un système de restitution à l'intention des ordonnateurs, pour leur permettre de fiabiliser leur politique de contrôle.

Sur la cartographie des risques, selon la nature de la dépense, nous nous sommes livrés à une analyse qui se déroule en plusieurs temps : a) l'identification des risques : risques juridiques, risques budgétaires, risques financiers. b) les facteurs qui viennent aggraver ou atténuer les risques, en fonction de l'ordonnateur, selon les moyens en personnel dont il dispose, selon la qualité de ce personnel, selon le système d'information plus ou moins performant qu'il utilise. En fonction des caractéristiques de la dépense ; ont-elles un caractère répétitif ? La dépense répétitive induit des risques moins forts que la dépense ponctuelle. Les créanciers sont-ils ou non récurrents … ? C) les conséquences des risques en distinguant selon que les risques sont comptables, budgétaires, juridiques ou patrimoniaux.

C'est à partir de cet arbre de décision, que nous avons pu effectivement discriminer les axes de dépenses entre elles. Et nous avons été amenés à coter les risques en fonction de ces différents paramètres. Nous sommes arrivés sur un référentiel qui permet de positionner chaque nature de dépense en fonction de ses risques, en fonction de ses enjeux et d'associer à chaque nature de dépense une forme de contrôle. Ainsi, pour les marchés publics, par exemple, les risques, les enjeux, sont très forts. Nous exerçons donc un contrôle a priori exhaustif. En revanche, pour des dépenses « courantes », comme les frais de déplacement, le contrôle se fait a posteriori, par sondage.

Les risques identifiés, évalués et cotés par nature de dépense permettent donc de définir un référentiel des risques théoriques.. C'était la première étape.

Ensuite, nous nous sommes intéressés aux pratiques des ordonnateurs. La possibilité de hiérarchiser les contrôles en fonction de la nature de la dépense doit être confortée par la qualité du dispositif de contrôle interne, par les risques réels liés aux pratiques de l'ordonnateur. Au-delà d'un certain niveau de risque, un contrôle exhaustif est maintenu. Et c'est simplement lorsque l'on se situe au-dessous de ce niveau de risque que le contrôle hiérarchisé peut être mis en œuvre.

Nous avons adapté tous les systèmes d'information pour pouvoir assurer la traçabilité des résultats des contrôles : c'est un élément clé.

Nous réalisons une synthèse annuelle, une consolidation, qui permet de déterminer la possibilité de hiérarchiser les contrôles (le niveau de risque acceptable est fixé à 2%).

Nous organisons alors des restitutions aux ordonnateurs. Pour chaque nature de dépense, nous pouvons dresser un bilan d'une campagne de contrôle, le taux d'anomalies relevé par nature de dépenses. Nous pouvons restituer, sous la forme d'un montant du nombre de mandats contrôlés, du nombre d'anomalies total, du nombre d'anomalies patrimoniales – encore une fois, ce sont les anomalies les plus importantes, à l'issue de l'analyse des risques –, le pourcentage d'anomalies constaté, pour déterminer si l'on est en deçà ou au-delà des 2 % qui permettent de discriminer la forme du contrôle.

La démarche du contrôle hiérarchisé de la dépense est en cours de généralisation. Elle est généralisée pour les services de l'Etat depuis le 1er janvier 2004. Le déploiement est en cours pour le secteur local. Et dans les établissements publics nationaux, la généralisation se fait progressivement.

Parallèlement, nous expérimentons – comme vous l'expliquait tout à l'heure Nathalie Morin – une nouvelle forme de contrôle, qui est le contrôle partenarial. La différence avec le contrôle hiérarchisé, c'est que le contrôle partenarial s'exerce non plus sur pièces, mais sur place. C'est un audit des dispositifs de contrôle interne des ordonnateurs, destiné à analyser une chaîne de dépenses. C'est pour nous ce qui préfigure les audits financiers – dont Nathalie Morin a également parlé tout à l'heure – que l'on souhaite mettre en œuvre dans le cadre de l'article 31 de la LOLF.

Alain Turc

Merci aux deux intervenants. J'ai été frappé par les idées communes qui apparaissaient dans vos exposés. Je ferai trois remarques.

La première, c'est que l'on se place, dans les deux cas, par rapport à une formalisation, une explicitation très claire des responsabilités de chaque intervenant, qu'il soit dans notre service ou dans différents services comptables. Je crois que c'est enfin le signe que nous sortons de la vieille tradition administrative de la communauté réduite aux « aguets ».

La deuxième remarque, c'est l'accent que vous avez mis tous les deux sur la traçabilité des données, la sécurisation des systèmes, la confidentialité, et la volonté de maîtriser toute la chaîne. Vous l'avez exprimé soit du point de vue d'un maître d'œuvre, du responsable d'un système informatique, soit du point de vue d'un prescripteur, en termes de maîtrise d'ouvrage, si l'on peut dire, qui inspire une orientation générale de politique et de suivi.

Et la troisième remarque, c'est l'emploi répété des mots participative, coopérative, hiérarchisée qui veulent dire que l'on passe dans une structure de travail où, certes, chacun garde sa responsabilité – c'est fondamental – mais où, en même temps, il y a une définition des rôles pour un meilleur travail en commun ainsi qu'une articulation des contrôles des différents niveaux. A ce sujet, je ne résiste pas au plaisir de citer la vieille formule du décret de 1862 sur la comptabilité publique, qui disait : « nul ne peut contrôler sa propre gestion ». Elle est parfaitement compréhensible dans le cadre d'un contrôle réciproque, tel qu'il était conçu par le texte de 1822, mais à partir du moment où l'on mène une réflexion sur l'amélioration de la gestion interne, il est sûr que ce texte devrait être lu différemment.

Question

Ma question porte sur la cartographie des risques fondée sur les dépenses, que vous nous avez présentée. J'ai l'impression qu'elle est construite de façon théorique ; est-elle ensuite validée par l'observation réelle des risques ?

Alain Caumeil

C'est effectivement un travail théorique construit avec l'analyse des risques, avec les arbres de décision. Il est clair que ce n'est pas un système figé. Nous avons effectivement, on l'a vu, une traçabilité, un contrôle par types de dépenses. Nous actualisons régulièrement ce référentiel, avec pour objectif de faire une synthèse nationale avec des données consolidées. Le référentiel évolue et s'adapte en fonction de l'évolution des risques.

Francis Etienne

Depuis le mois d'octobre de cette année, je suis chef de service des systèmes d'information du Quai d'Orsay. Nous sommes actuellement en audit interne et nous devrions, à partir de janvier 2005, modifier assez profondément le système d'information des Affaires étrangères pour être à la fois en ordre de bataille pour la LOLF, pour le contrôle de gestion, et pour anticiper aussi un certain nombre d'évolutions qui se profilent à l'horizon, en provenance de Bruxelles mais aussi des instances ministérielles.

J'ai deux questions tout à fait différentes. La première concerne la distinction ternaire que vous avez effectuée entre l'informatique ancienne, l'informatique nouvelle et la migration, et la part des moyens, financiers en particulier, que vous affectez à chacun de ces domaines.

La deuxième question : dans l'ouverture que vous allez opérer sur le web, comment jugez-vous la sécurité du dispositif que vous avez mis en place ? Etes-vous satisfait de la façon dont les choses se passent à ce stade ? Nous sommes confrontés au même problème.

Patrick Murzeau

C'est une première question difficile, hors de mon périmètre d'activité. La distinction que j'ai utilisée entre les trois informatiques visant à donner une idée du niveau de complexité. Je ne sais pas comment cette distinction est prise en compte dans le domaine budgétaire.

Pour la seconde question, je me raccrocherais bien au décret de 1862 que je ne connaissais pas, « nul ne peut contrôler sa propre gestion », parce qu'il est très difficile de donner son propre jugement – la sécurité est un domaine où l'on est toujours un peu paranoïaque – sur la qualité des dispositifs de sécurité. Comme je l'ai dit il existe divers types d'audits pour les éprouver.

Alain Turc

Nous allons parler maintenant de la cartographie des risques. J'ai cru noter hier, à l'écoute de certaines interventions, que l'analyse des risques au sein de l'Etat était encore peu avancée, pour ne pas dire trop peu avancée.

M. Patrick Bouchardon est directeur de l'Inspection générale et de l'audit au Conseil général des Hauts-de-Seine, depuis mars 2002. Il a auparavant exercé des responsabilités dans des communes et au Conseil général des Yvelines. Il a donc une très bonne connaissance des différents niveaux de l'administration territoriale.

M. Pierre Raynaud est directeur financier et du contrôle interne à la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés. Il est également agent comptable sur ce programme. Précédemment, il a été directeur de l'organisation au sein de cet organisme, et puis directeur de l'organisation et de l'informatique, ce qui a dû correspondre à une restructuration au sein de la CNAV.

La cartographie des risques

Patrick Bouchardon, Directeur de l'Inspection Générale et de l'audit CG92 :

Ma présentation sera structurée en deux points. Je vais commencer par une présentation rapide de mon service, de ses objectifs et de ses méthodes, dans l'objectif de situer les enjeux pratiques d'une programmation fondée sur une cartographie pertinente des risques encourus.

Je présenterai, dans un second point, la démarche qui nous a permis de jeter les bases d'une cartographie des risques. Pour la première fois dans l'activité du service, nous avons élaboré et proposé à notre président une cartographie. C'est une démarche expérimentale, empirique mais qui s'est nourrie des travaux du groupe professionnel Secteur public et collectivités locales.

L'activité de l'audit interne au sein du Conseil général des Hauts-de-Seine. Quelles sont les spécificités du département des Hauts-de-Seine, qui est un département jeune (40 ans), et possède des caractéristiques propres aux départements de la petite couronne parisienne ?

Ces caractéristiques ne sont pas sans influence sur nos modalités d'intervention, puisque dans l'ex département de la Seine, au titre, par exemple, de l'aide sociale à l'enfance, mon service a été appelé à intervenir à plusieurs reprises sur des établissements situés en province, unités déconcentrées qui emploient du personnel départemental et qui accueillent, avec toute la responsabilité que cela comporte, des enfants des Hauts-de-Seine placés, par décision du juge, mettant en cause la responsabilité personnelle du président.

La présence d'organisations aussi éloignées du centre de décisions justifie l'existence des inspections internes. Je pense que ces particularités ont favorisé, dès 1997, la naissance d'une mission d'inspection et d'évaluation (qui est en quelque sorte l'ancêtre de la direction dont j'ai aujourd'hui la responsabilité), qui pouvait apparaître alors comme une innovation dans le monde des collectivités locales. Nous avons été rejoints depuis par un certain nombre de collectivités avec lesquelles nous travaillons, dans le cadre du groupe que j'évoquais tout à l'heure.

Ajoutons à cela l'importance de la structure du Conseil général : une dizaine de directions générales ; des effectifs forts de 5 400 agents, bientôt 7 000 lorsque nous aurons intégré les personnels transférés dans le cadre de la décentralisation ; un budget conséquent : près d'un milliard sept cents millions d'euros. Autant d'éléments qui justifiaient l'exercice d'une fonction de contrôle interne qui a conduit au respect des normes et à la maîtrise des risques.

La direction de l'Inspection générale et de l'audit est aujourd'hui rattachée au directeur général des services. Elle reçoit ses lettres de mission du président du Conseil général, qui est également le destinataire de ses rapports.

Nous exécutons une dizaine de missions d'audit chaque année, menées à bien par six auditeurs internes, baptisés consultants internes. C'est une appellation qui est parfois source de confusion, mais qui vise à amoindrir le traumatisme de notre intervention auprès des services audités. Cela dit, ils restent malgré tout extrêmement sensibles au caractère exceptionnel de leurs rencontres avec l'Inspection générale. Et je crois que de ce point de vue, une approche préventive, par la cartographie des risques, peut faciliter l'intervention de l'audit interne dans les services.

Ces six auditeurs sont avant tout des généralistes. Il n'y a pas de secteur privilégié, pas plus que dans les missions internes qui tendraient à répartir un portefeuille de missions. Mais les formations, évidemment, ainsi que leur parcours professionnel, induisent des profils ciblés qui vont exiger du directeur, disposant d'une palette de compétences, de tirer le meilleur profit et d'avoir une gestion optimale de son plan de charge.

Là encore, l'intérêt de la cartographie des risques est de programmer nos missions de façon pertinente, pour optimiser les profils et les compétences des auditeurs internes.

Je n'entrerai pas dans le détail. Je dirai simplement que c'est un assez bon cocktail de spécialistes de la maison, avec, entre autres, des personnes qui ont occupé des postes opérationnels, notamment à la vie sociale, qui est la compétence n° 1 du Conseil général ; des fonctions de contrôleur de gestion, des spécialistes de l'audit interne qui ont débuté leur carrière sur ce poste.

Nous avons ponctuellement recours à des conseils externes, à peu près cinquante journées/homme par an, sur ces trois dernières années d'activité, ce qui nous permet d'étoffer nos effectifs et nos compétences ; de disposer également, je pense, d'un transfert de compétences plutôt profitable à un service tel que le nôtre.

Une originalité que je voulais signaler : nous participons également à des opérations d'accompagnement du changement pour lesquelles la conduite de projets requiert une méthodologie. C'est ce qui fait d'ailleurs que, la plupart du temps, nous recourons à des conseillers externes.

Le plus souvent – c'est un point important – les missions sont enclenchées à la suite d'un audit en vue de réformer en profondeur l'organisation auditée. Pour parler d'une expérience récente, je citerai la mise en place d'une direction de système d'information dans cette direction de l'informatique pour laquelle nous avons été missionnés d'abord comme audit, puis comme accompagnateur pour la mise en place d'une nouvelle organisation.

Pour autant nous disposons d'une méthodologie qui nous est propre, qui fait l'objet d'instructions écrites, s'apparentant à une classique charte d'audit, se déclinant ensuite en guides de procédure. Cette méthodologie se cale sur les principes fondamentaux de l'audit interne, en ce sens que nous nous sommes appuyés sur les normes diffusées par l'IFACI. Elle s'inspire également des principes qui régissent les interventions des chambres régionales des comptes, avec notamment une méthode contradictoire.

J'en développe ici, très rapidement, les principaux aspects. Tout d'abord, le champ d'action : ce sont les services du département et – là c'est important, surtout en termes de méthode – également les associations fortement subventionnées. Ce critère va s'apprécier à la fois par le volume financier et par la part que la subvention départementale représente dans le budget de l'association. Evidemment, le contrôle ne va porter que sur la part identifiable ou isolable de l'action conduite en regard des financements apportés par la collectivité. Je dirai que généralement, on se situe à un seuil qui est de 80-90 % du financement du Conseil général pour pouvoir intervenir aisément.

Nos interventions vont être de deux natures, assez classiques, selon le constat qui va décider de notre saisine : audit de régularité, audit d'efficacité.

L'audit de régularité consiste à examiner un dysfonctionnement avéré ou fortement probable, donc très proche de l'inspection. L'audit d'efficacité est plus à mettre en regard d'une volonté de se prémunir des risques ou, dans une approche vraiment positive, d'optimiser le fonctionnement du service public local. L'audit d'efficacité s'inscrit effectivement dans une logique de programmation, et là encore la cartographie des risques, nous permettant de justifier la pertinence de notre intervention, peut être aussi un atout.

Les deux derniers aspects de notre méthode qui me paraissent importants sont :

a) la méthode contradictoire, empruntée ou calquée sur les modalités d'intervention des chambres régionales des comptes ou des corps d'inspection générale, je pense notamment à ceux de la ville de Paris desquels nous nous sommes inspirés, pour créer notre charte d'audit. Le respect de ce principe va nous conduire à délivrer classiquement, dans un premier temps, des observations provisoires soumises aux audités pour donner lieu à un débat ; et à recevoir des éléments de réponse sur la base desquels va être établi le rapport définitif.

b) l'activité de suivi et de vérification des préconisations. L'Inspection générale des Hauts-de-Seine est positionnée clairement sur le suivi de ces préconisations. Cette activité n'est évidemment pas facile à calibrer et c'est, à mon sens, le principal écueil auquel nous nous heurtons aujourd'hui. Est-ce un deuxième audit ? Peut-on se contenter d'une grille d'évaluation qui va être administrée au seul responsable de la structure auditée ? Faut-il, au contraire, rencontrer de nouveau une partie importante des personnels audités dans la première phase ?

Je crois que cet écueil est aujourd'hui appréhendé – et c'était évoqué tout à l'heure – par nombre de responsables d'audit interne, y compris parmi les mieux installés au sein de leur organisation. La question de fond est comment éviter que le rapport d'audit - notamment les recommandations - même fortement appuyé par la direction générale – et nous l'avons constaté – demeure lettre morte ?

Cela dépend, en premier lieu, du caractère réaliste et pragmatique de nos préconisations. Mais cela dépend aussi, et pour une large part, de la bonne appréhension du risque encouru. Et il me semble qu'à ce niveau, le juste choix des sujets d'intervention et l'adhésion des audités au principe de l'intervention est crucial pour la reconnaissance de l'audit interne.

Nous avons constaté que les rapports dont les préconisations sont les plus appliquées sont ceux pour lesquels l'audité a conscience des risques encourus ou que l'organisation dans son ensemble, parce qu'elle en a pris conscience, s'est mobilisée pour se réformer.

D'où l'intérêt, je crois, de la cartographie que nous avons réalisée, qui s'efforce d'identifier les zones de faiblesse de la collectivité, qui montre les risques encourus par toute la chaîne hiérarchique, de l'élu au fonctionnaire – c'est aussi un élément important – et qui, de ce fait, est bien un élément de nature à renforcer la légitimité pratique de l'audit interne et à promouvoir ensuite la mise en œuvre des dispositifs de contrôle.

La démarche d'élaboration d'une cartographie des risques.

Pourquoi une cartographie ? Quels sont les objectifs ?

Le but est de visualiser de façon synthétique les zones à risque pour la collectivité, en distinguant les risques les plus forts, dans une démarche de prévention. L'objectif de l'outil, est de donner à l'exécutif, à notre président, à la Direction générale de la collectivité, une vision claire, objective, hiérarchisée des risques encourus et du degré de maîtrise de ces risques par l'organisation.

Du point de vue de l'auditeur interne, l'intérêt est double. C'est d'abord programmer les interventions du service selon une approche annuelle ou triennale, en fonction du niveau de finesse retenu ; pour notre part, nous avons retenu une approche annuelle. C'est ensuite réguler l'activité du service et l'optimiser, en affectant les bonnes compétences aux spécificités requises, par chacune des missions que nous avons programmées.

J'ajouterai enfin – et je terminerai d'ailleurs là-dessus – une logique de produit de service qui m'a permis de mobiliser l'équipe des auditeurs, dans le cadre d'une dynamique participative, incluant une réflexion sur le sens de notre intervention et sur nos méthodes.

J'en arrive donc à la démarche que nous avons adoptée pour élaborer une cartographie. J'insiste bien sur le fait que c'est une démarche, que ce n'est ni la seule, ni la meilleure, mais qu'elle est adaptée aux spécificités d'une collectivité territoriale.

Par la diversité de ses compétences légales, par la diversité également de ses compétences extralégales (avec le budget dont nous disposons, nous avons aussi matière à développer un certain nombre de compétences extralégales), une collectivité – et le département des Hauts-de-Seine n'y fait pas exception – est un groupe extrêmement diversifié. On pourrait presque parler d'un conglomérat puisqu'on va juxtaposer des fonctions nombreuses de services : l'action sociale en premier lieu ; l'action économique ; les relations internationales et la culture, à des fonctions techniques, à des métiers de construction (routes, collèges, environnement).

Si nous raisonnons simplement en fonction des métiers, la direction des ressources humaines a recensé, dans notre organisation, plus de deux cents métiers différents. Il est clair qu'une approche globale est assez compliquée à appliquer dans une telle organisation.

Notre première tentation, quand nous avons raisonné cartographie des risques, a été de s'efforcer de caractériser les risques pesant sur la collectivité, par nature de risque : juridique, financier, pénal, voire d'image. Nous avons rapidement pris conscience que cette approche, globale ne donnait aucune garantie sur l'exhaustivité de la démarche et s'avérait peu lisible par les services opérationnels. Puisqu'il nous fallait, pour être cohérents, couvrir l'ensemble du champ d'intervention de la collectivité, nous avons décidé de partir des fameux deux cents métiers et de l'activité même des services. Nous nous sommes donc orientés vers l'analyse par processus.

La première étape a consisté à décortiquer les processus des différents métiers et activités exercés pour identifier les risques. Nous avons défini deux cents risques liés aux deux cents processus et sous-processus. La seconde étape a consisté à pondérer, à évaluer les risques ainsi obtenus, sachant qu'il y a, de fait, au moins un risque pour chaque processus. Nous avons ramené les risques à une quarantaine. La troisième étape a consisté à hiérarchiser ces risques pour établir une programmation des interventions d'audit interne. Nous avons réduit la liste à dix risques majeurs que nous avons intégrés dans une programmation de dix missions pour l'année à venir.

Première étape : identifier les processus et les sous-processus. Nous nous sommes basés sur le rapport d'activité des services.

Dans le secteur des ressources humaines, par exemple, nous identifions le processus recrutement. Nous le décomposons en sous-processus (recrutement cadres, non-cadres…), et nous attachons un risque à chacun de ces sous-processus. Dans la sphère du recrutement, l'objectif est de recruter les bonnes personnes aux bons postes ; le risque est de ne pas réaliser un recrutement ou de faire un mauvais recrutement. Et les facteurs explicatifs vont être multiples : soit c'est un défaut d'anticipation ; soit le poste a été mal calibré ; soit le poste – parce qu'il a été mal calibré, d'ailleurs – n'est pas rémunéré ; soit la collectivité manque d'attractivité. Tous ces facteurs constituent, du point de vue de l'auditeur interne, un faisceau de risques potentiels.

Deuxième étape : évaluer les risques. Nous passons alors dans un domaine plus subjectif, puisque l'auditeur va s'efforcer, à partir de sa liste brute mécanique , d'apprécier les risques les plus forts et les plus probables ; le risque maximum étant évidemment le risque avec fort impact ayant une haute probabilité de se réaliser.

L'exemple du recrutement que j'évoquais tout à l'heure, ne pas recruter ou mal recruter, va être préjudiciable pour la collectivité, pour un cadre supérieur, ou pour la continuité du service public. La probabilité d'occurrence de ce risque va être plus ou moins forte selon la nature de l'emploi. Par exemple, la difficulté à recruter des personnels médicosociaux dans les collectivités locales est un risque avéré, intégré presque inconsciemment par les responsables du secteur d'activité et même par les responsables des ressources humaines.

On voit bien qu'il y a là un travail subjectif pour l'auditeur interne. On va regrouper tous les risques liés aux personnes dans le cadre de leurs conditions de travail, et l'on va distinguer les risques transversaux, qui concernent un maximum de personnes de secteurs d'activité différents. On va pondérer l'ensemble en fonction du caractère légal ou extralégal de la compétence. Si l'on est en extralégal, l'interruption du service sera forcément moins préjudiciable, mais l'impact pourra être tout aussi fort sur le public.

Il n'y a pas de règle. Ce qui va amener l'auditeur interne à prendre ses responsabilités, en tant que garant de la qualité et de la fiabilité du contrôle interne au sein de la collectivité. Il va donc établir une analyse pour ramener la liste de deux cents à quarante.

Je crois que si l'on veut vraiment être pertinent, il faut confronter cette liste aux cadres dirigeants de la collectivité, ce que nous avons fait, ce qui suppose une campagne d'entretiens avec les principaux responsables opérationnels. L'intérêt est double : vérifier et tester notre approche, qui est une approche en chambre, et également sensibiliser les cadres opérationnels à la démarche de cartographie.

Troisième étape : hiérarchiser ces risques, les ramener de quarante à dix, ce qui veut dire discriminer les risques les plus forts, parce que potentiellement dangereux pour la collectivité. Dix risques, c'est un parti pris. Nous aurions pu en proposer plus. Mais je crois qu'il faut tenir compte de la communication, et de la capacité d'absorption de l'audit interne. Retenir quinze risques et ne pouvoir en gérer que dix serait finalement assez dangereux.

Nous avons proposé à notre président une programmation fondée sur le principe de huit interventions parmi lesquelles six audits. Nous avons retenu, sur ces risques, six audits ciblés sur les zones à risque clairement identifiées. Nous gardons en réserve, au cours de l'année, deux missions non affectées, qui nous permettront d'être réactifs face à une urgence, soit parce qu'un facteur imprévisible s'est manifesté, soit parce que, dans notre cartographie, nous avons mal estimé le risque et que celui-ci, finalement, s'est concrétisé plus tôt que prévu.

Nous disposerons donc, pour la première fois en 2005, d'une programmation établie sur les bases d'une cartographie. Nous prévoyons, fin 2005, de reprendre, avec chacun des responsables opérationnels, la liste des risques identifiés dans leur secteur, afin d'évaluer avec eux la pertinence de notre analyse, de mesurer les écarts potentiels entre les valeurs que nous avons affectées à chacun des risques et la réalité des événements survenus dans l'année écoulée.

Pour conclure, je dirai que la cartographie nous offre la possibilité d'un regard objectif de l'audit interne, non pas sectoriel comme nous le faisons lorsque nous intervenons au fil de l'eau sur une saisine directe du président ou du directeur général. Pour la première fois, nous avons une vue d'ensemble de l'organisation.

Cela contribue aussi à rationaliser ou à expliciter l'intervention de l'audit qui se déroule dans un contexte plus serein, puisque les raisons de cette intervention sont connues du service concerné. La cartographie, c'est un point important, c'est aussi l'occasion d'amorcer un dialogue avec les directions opérationnelles, pour évaluer avec les responsables les zones à risque inhérentes à leurs activités ; et ce dialogue ouvert sensibilise les services de la collectivité au bien-fondé du contrôle interne…et facilite les interventions des auditeurs.

Pierre Raynaud, Directeur Financier et du contrôle interne, CNAV- Administrateur de l'IFACI :

Je vais donc vous parler de la cartographie des risques et du contrôle interne.

Au préalable, je voudrais répondre à la question que M. Laroque a posée ce matin : nous avons une politique de contrôle interne : elle s'appelle OMRF ; ce sont les outils de la maîtrise du risque financier. Je suis, à la veille de ma retraite, un grand partisan du management instrumental et outillé. Et je crois qu'une des conditions essentielles de réussite, c'est de réussir l'outillage du contrôle interne.

La CNAV est une institution de Sécurité sociale, dont les caractéristiques du point de vue du contrôle interne, sont les suivantes : 35 millions de comptes individuels ; 80 millions d'identifiants certifiés ; 11 millions de retraités. Mais surtout 30 000 textes aujourd'hui (nous reviendrons tout à l'heure sur la gestion de la complexité du point de vue de l'analyse des risques) résumés en 5 000 règles fonctionnelles essentielles ; 1 000 points de contrôle clés du point de vue du contrôle interne, mais qui donnent (et j'y reviendrai tout à l'heure) 15 000 données dans le système d'information analysées du point de vue du *risk management*.

Je souhaite vous faire passer sept messages essentiels.

Le premier message, j'en ai déjà parlé : il faut outiller et instrumentaliser dans le contrôle interne. Nous n'allons pas faire trop de sémantique, mais nous allons donner la définition – parce qu'il en faut une - de la cartographie : c'est un document ou un dossier permettant de recenser et d'évaluer les principaux risques d'une organisation, de les présenter synthétiquement, sous une forme hiérarchisée, et d'assurer le pilotage. Par extension, il s'agit d'une démarche globale de diagnostic.

Ce qui est sous-jacent – c'est pour cela qu'il y a des confusions de temps en temps – c'est que l'on évoque, sous ce terme de cartographie, le point de départ et d'ancrage d'actions d'amélioration progressive du contrôle interne, et non une fin en soi.

Accessoirement, c'est un élément de conformité à une réglementation.

Le deuxième message est que je vais traduire le COSO à ma façon et respecter, peut-être, ce faisant, mon rôle d'administrateur de l'IFACI.

Du cube du COSO, je retiendrai, pour cet exposé et pour les problèmes essentiels de méthode dans la cartographie, la couche 2 et la couche 5.

La couche 2, c'est l'évaluation des risques, l'identification et l'analyse des risques spécifiques à l'accomplissement des objectifs par toute organisation ou institution, et que doivent couvrir les activités de contrôle. La couche 5 est le suivi et le pilotage.

Le risque est la menace qu'un événement, une action ou une inaction affectent la capacité de l'entreprise à atteindre ses objectifs, les principaux actifs et la création de valeur. Mais aussi, le risque est bien ce qui empêche d'atteindre les objectifs. Cela est nouveau. J'ai noté hier, qu'à plusieurs reprises, cette définition avait été énoncée. Le point de départ, qui était la valeur patrimoniale du contrôle interne par les premiers auditeurs anglo-saxons de la fin du XIXe siècle, est aujourd'hui complété, et l'on fait tout le travelling jusqu'à la LOLF par le fait que le risque est aussi et surtout ce qui empêche d'atteindre les objectifs.

Dès lors, le message essentiel – et il faut rajouter, dans la couche supérieure, deux risques nouveaux – c'est ce que j'appellerai, un risque de méthode. Il faut passer du concept de liste d'événements à celui d'univers ou de modèles de risques. Deuxièmement, le système d'information, on l'a noté aussi très souvent, est une composante incontournable du contrôle interne.

Nous n'allons pas parler ici de la facture numérique, mais c'est bien de cela qu'il s'agit. J'ai noté tout à l'heure les inquiétudes sur les risques Internet, sur les risques sur le web. C'est une inquiétude chez nous aussi, nous sommes soumis à ce risque. Je peux vous dire d'ores et déjà que de la centaine d'attaques mensuelles, nous sommes aujourd'hui passés à peu près à des centaines de milliers d'attaques. Et donc, nous sommes obligés, pour que les soixante meilleurs *hackers* du monde ne détruisent pas le système d'information que j'ai évoqué tout à l'heure, de changer les antivirus tous les quarts d'heure sur tous les sites.

Mon troisième message est qu'il faut traiter par processus. Ce que je veux dire dans ce message, c'est que la classification de l'entreprise, qu'elle soit publique ou privée, par processus, est le premier niveau de contrôle interne dans la cartographie. C'est extrêmement important.

Mon quatrième message est que, pour faire de la cartographie, il n'y a pas de leadership, mais une pluridisciplinarité. Ce n'est pas le *risk manager* qui est leader ; ce ne sont ni l'actuaire, ni le statisticien. Tout le monde doit collaborer et il ne doit pas y avoir de sectarisme en la matière. Il faut réussir la cartographie. Ce slogan est à retenir : mettre sous contrôle le contrôle interne.

Qu'est-ce que cela veut dire ? Tout le monde a dit que le contenu des dispositifs de contrôle interne doit traiter tous les niveaux dans l'organisation et dans le système d'information. Pour l'essentiel, le point de contrôle levier, la composante essentielle du COSO, à mon avis, est le point de réfraction. Tout l'art du cartographe est de bien rédiger l'action de contrôle interne et de déterminer quel est le point de réfraction qui, dans une procédure, peut permettre de soulever la montagne de ce contrôle interne. Je crois que c'est l'essentiel.

Il y a deux réactions dans le contrôle interne, la réactivité et la pérennité. Qu'est-ce que cela veut dire ? Beaucoup d'intervenants ont parlé de la révolution culturelle, hier. Moi, je rajouterai qu'il faut que la révolution soit culturelle et permanente, dans le contrôle interne.

Le contrôle interne n'est pas une analyse platonique, intellectuelle, du meilleur référentiel du monde. C'est la réactivité et le mode de gestion permanente, pour que le manager puisse à tout moment répondre à cette question : « est-ce que les circulaires que j'ai signées, les consignes de sécurité que j'ai données, sont bien celles qui s'appliquent à tout moment ? ».

Mais il faut savoir aussi, en matière de contrôle interne, rester modeste, être vigilant en permanence, la moindre faille pouvant provoquer des catastrophes.

Le cinquième message, concernant le contrôle interne, c'est de mettre en oeuvre un dispositif en identifiant et valorisant les risques ; en décidant de leur niveau de couverture ; en définissant une organisation et des procédures ; en élaborant un système de pilotage. Toute action qui se concrétise doit l'être par une documentation appropriée ; ce n'est pas parce que nous sommes dans un pays de droit écrit et non pas dans la tradition orale, mais parce que c'est effectivement un niveau de contrôle interne très fort.

Mon sixième message est qu'il faut faire du *risk management* et introduire dans le système d'information son analyse permanente de risques au fil de l'eau. Il y a des astuces d'actuaire, des astuces de formules mathématiques à trouver. Mais c'est une tâche qui n'est pas insurmontable.

Mon septième message, essentiel, concerne le système de pilotage.

J'assiste ou j'essaie d'assister à la plupart des séminaires prestigieux, comme celui-ci, sur le contrôle interne et la cartographie des risques. Et ce que j'ai pu constater, c'est que les séminaires sont très bien, mais qu'il manque toujours quelque chose.

Que faut-il pour qu'il ne manque rien ? Il faut, d'un côté, l'analyse – ce que je viens d'évoquer – et la cartographie des risques et le référentiel ; il faut absolument avoir un référentiel. Deuxièmement, il faut passer aux outils et introduire dans le système de pilotage la pérennité que j'ai évoquée tout à l'heure.

Les éléments du contrôle interne : structure organisationnelle, procédures, ressources humaines, systèmes, ne déterminent pas l'ensemble « contrôle interne », mais sont déterminés par lui.

Il faut organiser la traçabilité, vous en êtes convaincus.

Il faut entrer dans un système de pilotage. Pour répondre à l'angoisse du manager ; pour répondre à la synthèse des acteurs du système ; pour faire le lien avec le référentiel ; et pour avoir, à tout moment, le score par processus.

Nous avons choisi des outils qui existent sur le marché, et je vous le dis sans publicité aucune, un outil canadien pour la saisie de ce système de pilotage à la base ; et un outil danois pour le système de pilotage destiné au manager. Votre système de pilotage doit être mesuré, et la matérialité vérifiée en permanence.

L'indicateur qui montre que vous avez gagné la bataille, c'est quand le technicien de base adhère au contrôle interne. C'est ce qu'on appelle la capillarité.

Je pense que l'IFACI devrait proposer une politique de ressources humaines ou de contrôle interne, ce qui n'a pas été fait, à mon avis, jusqu'ici, pour répondre à cette capillarité. Chez nous, par exemple, j'ai demandé à mon DRH de préciser dans le référentiel du technicien de base qu'il participe au contrôle interne opérationnel.

Vous serez comblés quand le technicien de base que vous interrogerez à la façon de Péguy qui demandait : « Compagnon, que fais-tu là ? » – « Je taille une pierre » – « Et toi, compagnon, que fais-tu là ? » – « Je construis un mur. » – « Et toi compagnon, qu'est-ce que tu fais ? » –, vous répondra : « Je construis une cathédrale. Je construis la cathédrale du contrôle interne. »

Alain-Gérard Cohen

Je voudrais revenir un instant sur la liaison objectif/risque qui est très importante. Lorsqu'on dit qu'un risque est l'envers d'un objectif, je ne crois pas qu'on énonce une lapalissade. Est-ce que vous ne croyez pas qu'il faut commencer par une analyse très fine des objectifs pour pouvoir trouver les risques ? Je prends un exemple, évidemment chez les fonctionnaires : si vous ne leur avez pas fait dire que parmi leurs objectifs, il y a la satisfaction des usagers avec lesquels ils sont en contact, il y a toute une série de risques qu'on ne trouvera jamais. Ils vont penser à des risques d'erreurs, à des risques financiers, etc., ils ne vont pas penser aux risques humains ou même aux risques d'inhumanité, par exemple, qui sont de vrais risques.

Pierre Raynaud

Nous n'avons jamais parlé du métier de qualiticien. Je crois que dans la négociation que M. Libault a évoquée hier dans la convention d'objectifs et de gestion, il y a le niveau de qualité de service. Vous avez tout à fait raison.

Alain-Gérard Cohen

Il y avait deux points dans ma question. Le premier, le qualitatif, et vous avez très bien fait de le relever. Le deuxième était : ne pensez-vous pas que l'analyse de risque doit d'abord passer par l'analyse des objectifs?

Alain Turc

Absolument. Sur ce point, une remarque très importante, y compris par rapport à une réflexion générale sur la LOLF. Si nous voulons que la démarche sur la performance fonctionne et ne soit pas simplement un réhabillage budgétaire, comme certains d'entre vous le craignaient hier, il faut que la déclinaison des objectifs généraux au niveau de l'action pratique des services soit la plus claire et la plus cohérente possible, faute de quoi les agents chargés de l'exécution ou de la direction opérationnelle ne seront pas les rouages nécessaires de la mise en action des objectifs, de leur réalisation.

Je vais maintenant passer la parole à M. Roger Picard, qui est receveur des finances, directeur de la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle du Trésor public. Il est directement rattaché au directeur général de la Comptabilité publique et a en charge toute la politique nationale d'audit et la réalisation de missions d'audit. M. Picard est également administrateur de l'IFACI et a participé à des actions de coopération en matière d'audit interne, en Roumanie particulièrement.

M. Vincent Larrieu est directeur départemental du Trésor public. Au sein de la MAEC (Mission d'Audit d'Evaluation et de Contrôle), il est chargé du pôle pilotage et audit.

Les outils d'auto-évaluation

Roger Picard, Directeur de la Mission d'Audit, d'Evaluation et du Contrôle (MAEC), DGCP – Administrateur de l'IFACI :

La MAEC a été créée il y a trois ans, en 2001. Le directeur général avait une vision stratégique sur la cohérence nécessaire et la complémentarité entre le contrôle interne et l'audit. Il a considéré à cette époque, comme une nécessité, qu'il y ait, au sein de la direction générale, une entité pouvant impulser le contrôle interne, avec les lignes directrices largement évoquées par tous les participants : documentation des procédures, sécurité et fiabilité des systèmes informatiques - ce qui est un vrai sujet pour les entreprises mais aussi pour les administrations et au sein de la Direction générale de la comptabilité publique -, dispositifs de traçabilité.

Nous allons, avec Vincent Larrieu, vous présenter une démarche d'accompagnement du déploiement de dispositifs de contrôle interne. Comment un processus de contrôle interne peut-il favoriser, au sein d'un réseau très éclaté – 55 000 agents, 3 500 trésoreries, une centaine de trésoreries générales avec 2 000 services – la prise en compte, l'appropriation des évolutions de la gestion publique. C'est la question fondamentale.

Deux aspects ont été largement évoqués au cours de ces deux journées.

D'abord, la qualité des prestations. Nous connaissons nos missions, les uns et les autres dans chacune de nos administrations et les aspects liés à la régularité des opérations. Ce qui est primordial aujourd'hui, comme l'a souligné le ministre hier matin, lors de l'ouverture du colloque, c'est d'inscrire l'exercice de ces missions dans le cadre d'objectifs de qualité, de performance, d'efficience.

Second aspect : comment s'approprier collectivement la culture de performance ?

Le premier élément concerne la communication, la force de persuasion et de conviction vis-à-vis des fonctionnaires, en s'inscrivant sur la qualité des prestations attendues de nos « clients », usagers du service public et partenaires, mais aussi des contribuables dont nous faisons partie quant à l'efficience des actions de l'administration et à la bonne utilisation de l'argent public. La LOLF constitue à cet égard un vecteur majeur de cette évolution.

Le directeur général, anticipant sur la LOLF, s'est engagé sur des axes stratégiques majeurs sur 2003 à 2005, sur l'efficacité renforcée au service de nos partenaires et sur la dynamisation de l'efficacité interne et la maîtrise des moyens.

Deuxième élément essentiel – et là on entre effectivement dans le concept de contrôle interne, qu'il soit large ou plus restreint – quels sont objectifs ? Quelles organisations et processus à mettre en place pour les atteindre, pour maîtriser les risques qui pourraient y faire obstacle ?

Des objectifs traditionnels de régularité et de sécurité. Ils se déclinent, certes, en termes patrimoniaux, mais aussi en termes comptables, juridiques, informatiques.

Ces objectifs se complètent d'objectifs sur la qualité et la performance : la déclinaison au niveau de chaque unité des objectifs stratégiques de la direction générale et la fixation d'objectifs inhérents à chaque unité, avec naturellement des indicateurs associés.

Et nous avons aussi, dans ce concept de contrôle intégré un aspect très important, que je n'ai pas entendu au cours des interventions, c'est l'exigence déontologique. Dans ce cadre, un code de déontologie s'applique à tous les agents du Trésor public ; il est complété d'un code de déontologie pour les auditeurs du trésor public.

Tels sont les éléments qui ont guidé notre réflexion sur l'approche du contrôle interne.

La définition que nous avons retenue s'inspire du COSO. C'est l'ensemble des dispositifs (processus) organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, pour maîtriser le fonctionnement de leur activité et fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de leurs objectifs.

On retrouve les éléments essentiels : objectifs, maîtrise des risques, qui est la véritable traduction du concept anglo-saxon, actions concertées. C'est la responsabilité du manager, en collaboration avec les fonctionnaires qui lui sont attachés.

Le contrôle interne, c'est bien l'affaire de tous. C'est le message que nous essayons de faire passer à la DGCP, une responsabilisation affirmée des managers ; au-delà de la responsabilité que l'on connaît parfaitement au Trésor public, la responsabilité personnelle pécuniaire, la responsabilité managériale est, à notre avis, beaucoup plus valorisante, car fondée sur le suivi et l'atteinte d'objectifs de performance, de régularité et de sécurité ; avec un concept dynamique du contrôle interne, la maîtrise de l'exercice du métier, l'identification et la gestion des risques. Et c'est en cela que ce concept, cette démarche, constitue – je vais le dire comme beaucoup d'entre vous – un changement culturel.

Je me reporte à la pyramide du COSO. C'est exactement la même chose : objectifs, environnement de contrôle, évaluation des risques, communication et information avec ses collaborateurs (on ne réussit pas la mise en place de ce dispositif pratique si l'on ne communique pas et si l'on n'informe pas de façon permanente ses collaborateurs), supervision du manager (élément essentiel), pilotage (du suivi des résultats). Mais je cède la parole à Vincent Larrieu.

Vincent Larrieu, MAEC :

En effet, à ce stade, la réussite de la démarche de diagnostic repose sur trois conditions : l'adhésion des cadres et des collaborateurs, une méthodologie claire, une démarche itérative.

L'adhésion des cadres et des collaborateurs, c'est avant tout une démarche confiante des responsables, et ne pas ignorer les réticences de l'ensemble des acteurs de cette démarche. Ainsi, dès l'origine, depuis 2002, l'élaboration de la démarche a été effectuée en liaison avec les comptables eux-mêmes et s'est efforcée de prendre en compte l'ensemble des réticences qui pouvaient être exprimées par des acteurs de terrain, pour mieux les convaincre que, loin d'être une démarche qui se surajoutait, un travail supplémentaire, c'était, en fait, une nouvelle méthodologie pour réaliser les missions et qu'il s'agissait bien d'une démarche nécessaire à la réflexion et à l'action, pour améliorer le management de l'entité.

De la même manière, les responsables audités ont ensuite eux-mêmes communiqué dans le même sens auprès de leurs collaborateurs. Et aujourd'hui, avec un peu de recul, on se rend compte que, dès lors que la démarche a été mise en œuvre dans les trésoreries de manière positive, dynamique et communicante, l'ensemble des réticences ont pu être levées et les différents niveaux de l'exécution et de l'encadrement y adhèrent de manière plutôt positive.

Une méthodologie claire. La démarche de diagnostic n'a pas pour objectif la recherche d'une perfection illusoire ; il s'agit de mettre en œuvre, de manière sincère, responsable et concertée, une méthodologie claire avec des outils, au service des comptables et de leurs collaborateurs, pour évaluer périodiquement, et de manière continue, les forces et les faiblesses de leur entité, identifier les risques de ne pas atteindre leurs objectifs et, au final, déboucher sur les mesures correctives qui s'imposent.

Parmi ces mesures correctives, certaines doivent être considérées comme essentielles. A ce titre, nous effectuons un effort important de communication auprès des comptables : tout d'abord, les tableaux de bord qui permettent de mesurer le niveau de réalisation des objectifs ; l'organigramme fonctionnel, essentiel, puisqu'il nécessite une connaissance exhaustive et précise des missions, des processus, des opérations et des applications informatiques ; l'exploitation de listes d'alerte et des restitutions comptables et financières pour garantir la sécurité et la régularité des opérations ; et bien sûr, la matérialisation ou la formalisation des contrôles, pour assurer une meilleure traçabilité, voire – et c'est un mot que j'emploie souvent avec mes collaborateurs – historisation de l'exécution des opérations et des engagements.

Une démarche itérative, c'est-à-dire reposant sur la communication et l'expérimentation. En effet, comme cela a déjà été dit, le contrôle interne est l'affaire de tous : de l'encadrement, du responsable d'entité, des collaborateurs. Et pour autant, sa mise en œuvre efficiente ne peut que s'inscrire dans le cadre d'une véritable stratégie de communication permettant de mieux appréhender l'environnement professionnel, avec ses exigences, et notamment ses exigences déontologiques, mais aussi apprécier la nécessité de construire un dispositif organisé, formalisé.

Le déploiement de la démarche de diagnostic est itératif et sa dynamique repose pour beaucoup sur les bonnes pratiques et sur les enseignements bénéfiques qui peuvent être tirés par ceux des comptables qui l'ont expérimentée déjà en 2003, sur la base du volontariat.

Enfin, cette démarche, cette action de communication ne serait pas satisfaisante si elle n'était pas accompagnée de nombreuses actions menées tant par les acteurs de la direction générale que par les responsables des directions départementales, pour lui donner tout son sens grâce à la formation professionnelle et à des actions de formation ciblée en direction des différentes catégories de personnel.

Le troisième point de notre intervention a pour objectif de vous parler des outils généralement mis en œuvre, et d'un outil spécifique récent.

Ainsi, à l'issue des travaux d'un groupe de travail composé de comptables et de délégués au contrôle interne qui sont passés auprès des trésoriers généraux et des fondés de pouvoir, un logiciel d'autodiagnostic vient d'être mis en ligne sur l'intranet Magellan du Trésor public, en remplacement de supports plus traditionnels (supports papier), afin d'accompagner la généralisation de la démarche en 2005.

A ce stade, je tiens à insister sur le fait que les outils doivent être conviviaux pour donner du sens à la démarche de diagnostic et de contrôle interne, pour l'engager de manière effective et enfin pour la finaliser.

Les outils doivent contribuer en effet à donner le plus possible, et à renforcer le plus possible, le sens globalisant de la démarche d'autodiagnostic. A ce titre, ils ne sont pas des clés de contrôle ponctuel ou de corroboration, mais bien plus des outils de pilotage et de management au service des chefs d'entité et des chefs de poste, intégrés à l'organisation et permettant de se poser les bonnes questions pour mieux maîtriser l'activité.

Plus précisément, et de manière confiante et responsable – maîtres mots du déploiement de la démarche – les outils d'autodiagnostic doivent favoriser l'appréhension des axes stratégiques du réseau, d'une part, mais aussi des axes stratégiques du poste, dans le cadre des objectifs de sécurité, de régularité et de qualité qui, bien sûr, sont impérativement associés.

Les outils doivent aussi favoriser une analyse appropriée de la compréhension de l'environnement interne – règles, compétences, moyens logistiques – mais aussi de l'environnement externe : quels sont les enjeux de l'entité, quels sont ses partenaires, quelle est la sensibilité de ses opérations, quel est le volume de ses transactions, etc. ?

Enfin, l'outil conduit à identifier et à évaluer les risques majeurs ou systémiques d'ordre organisationnel, opérationnel et liés au changement. Cette étape de l'évaluation des risques est fondamentale, puisqu'elle conditionne la qualité des résultats, mais c'est aussi une des étapes difficiles de la mise en œuvre de la démarche, qui nécessite une très forte mobilisation de l'encadrement, une très forte valeur ajoutée, mais aussi une assistance technique, sur laquelle nous travaillons, pour accompagner cette analyse.

Engager la démarche de manière pragmatique. Pour ce faire, l'outil diagnostic que nous avons développé est au cœur même du processus d'organisation de l'entité et permet au chef de poste d'exercer pleinement ses responsabilités, c'est-à-dire : organiser et formaliser le diagnostic et le dispositif de contrôle, en liaison avec ses collaborateurs ; mettre en œuvre de manière effective la démarche et superviser les contrôles qui en découlent ou qui sont réalisés par les collaborateurs ; évaluer, au moyen d'un diagnostic approprié, les forces et les faiblesses ; et, bien sûr, améliorer et corriger de manière communicante, toujours en valorisant les collaborateurs.

Le logiciel de diagnostic consiste en fait en une série de questionnements classés par grands secteurs d'activité et couvrant toujours les objectifs du contrôle interne ; grands secteurs d'activité que sont : l'organisation générale et le management ; l'aspect humain de l'entité ; les volets métiers, avec la comptabilité générale dans le poste ; le secteur du recouvrement des produits de l'Etat ; et enfin, le secteur public local.

Les questionnements impliquent obligatoirement une réponse binaire et l'affectation d'un niveau de risque classé de « faible » à « très élevé », et évalués, dans les conditions que j'évoquais tout à l'heure, par l'encadrement, en liaison avec des collaborateurs.

L'intérêt de cet outil, de cette version logicielle d'autodiagnostic, c'est que de manière automatisée, et à l'issue du traitement du questionnaire, il va ressortir une synthèse faisant apparaître le niveau de risque par sous-rubrique, permettant au comptable, immédiatement, d'identifier rapidement et au plus près, les points de force et les points de faiblesse.

La démarche est finalisée à travers des fiches d'action corrective et le plan d'action. En effet, au regard des principaux points de faiblesse, qui ont été détectés, et essentiellement pour les faiblesses systémiques, des fiches d'action matérialisent les engagements, dans la forme et dans le temps, du responsable d'entité. Et ces actions sont reprises dans un plan d'action. Le plan d'action est un document essentiel, qui est soumis ou échangé, discuté avec la direction départementale, tout d'abord pour valoriser les travaux conduits au sein du poste, à travers la mise en œuvre de la démarche, et en apprécier la cohérence, mais aussi pour nourrir un dialogue le plus objectif possible, entre le responsable d'entité et sa direction départementale.

Pour conclure, je dirai que la démarche de l'autodiagnostic, telle que nous l'avons développée, prétend parfaitement s'intégrer dans le cadre plus global d'un système de contrôle interne reposant sur un dispositif permanent, formalisé et mis en œuvre de manière confiante et responsable, au moyen d'outils simples, conviviaux et efficaces, adaptés aux attentes des utilisateurs, des acteurs de terrain.

L'ensemble de la démarche – évaluation et gestion des risques, amélioration constante du dispositif et mise en œuvre des stratégies avec corrections, – converge vers la sincérité et la qualité du *reporting* c'est-à-dire le résultat et l'interprétation de la performance.

Hervé Cavey

Avez-vous une méthode pour *scorer* le niveau de risque, une fois que la réponse est oui ou non, en fonction de l'existence du contrôle ?

Vincent Larrieu

A ce jour, je ne peux pas répondre oui. Actuellement, l'appréciation du risque, telle qu'elle est analysée par les responsables des unités, résulte de la connaissance, dans l'entité, d'un certain nombre d'indicateurs. Mais comme je le disais tout à l'heure, nous travaillons actuellement sur cette problématique.

Roger Picard

Pour compléter la réponse de Vincent Larrieu, je ferai appel à la cartographie des risques, encore faut-il qu'elle monte en puissance à la direction générale. Le rôle de l'équipe de contrôle interne est de bien identifier les risques, leur incidence, notamment sur les aspects financiers ou juridiques. Nous sommes dans une période transitoire. Notre souci est de faciliter, de favoriser l'appropriation - par les managers et l'ensemble de leurs collaborateurs - des objectifs stratégiques, de l'organisation et des objectifs de régularité, de sécurité et de performance relevant de chaque unité.

Le contrôle interne existe ; notre souhait est de le rénover. Nous sommes dans une phase intermédiaire. Tous les intervenants ont conclu sur des aspects très positifs. Je considère que le déploiement de cette démarche est très lourd, demande beaucoup de communication, et exige une impulsion très forte de la direction générale et des trésoriers-payeurs généraux. S'il n'y a pas d'adhésion des directions, à quelque niveau que ce soit, nous ne pourrons pas réussir ; je ne parle pas du déploiement de la démarche d'autodiagnostic, mais de la mise en place effective du contrôle interne.

Je terminerai en revenant sur ce que disait M. Cohen, avec conviction, hier matin. Il est essentiel de partir des objectifs. C'est cela, l'aspect stratégique. Nous avons des objectifs, donc nous devons maîtriser les risques.

Alain Turc

Dans la continuité de l'excellent exposé de ce matin, sur les outils d'autoévaluation par M. Picard, nous reprenons, cet après-midi, toujours avec M. Picard et avec un de ses collaborateurs, M. Brabant, un exposé sur les outils de traitement et de recoupement de données informatisées. Cela nous permettra, peut-être, de répondre à la question qui nous trotte dans la tête, après les exposés de ce matin : tout cela, c'est bien beau, mais si l'on ne maîtrise pas bien l'accès aux données provenant des systèmes informatiques, et plus généralement, les systèmes informatiques eux-mêmes, nous aurons peut-être du mal à remplir cette tâche.

Je vais vous présenter M. Brabant qui est un des collaborateurs de M. Picard à la MAEC. M. Brabant a en charge le pôle outils, méthodes et qualité au sein de la MAEC. Il est auditeur du Trésor public. Il a une triple compétence de gestion, d'audit et d'organisation informatique. Je passe la parole à MM. Picard et Brabant.

Les outils de traitement et de recoupement des données informatisées

Roger Picard, Directeur de la Mission d'Audit, d'Evaluation et du Contrôle (MAEC), DGCP – Administrateur de l'IFACI :

Ce matin le colloque était consacré au contrôle interne. Je voudrais très rapidement évoquer l'audit, l'audit au Trésor public, avant de nous resituer sur le thème qui porte sur les outils de traitement et l'analyse des données informatisées.

L'audit au Trésor public c'est trois cents auditeurs, cent quatre vingt cadres supérieurs et cent vingt inspecteurs.

Lors de la création de la MAEC, il y a trois ans, quel fut notre axe stratégique ? S'inspirer et mettre en œuvre des normes, des méthodes et des outils usités dans le secteur privé. Notre réflexion a d'abord porté sur le référentiel, les lignes directrices, les normes méthodologiques, la charte d'audit, le code de déontologie des auditeurs du secteur public, l'organisation de l'audit au Trésor public ; et comme l'a dit Alain Turc ce matin, le rattachement de la MAEC au directeur général, et la création d'un comité national d'audit.

Ce référentiel, une fois constitué, a été analysé, examiné, validé par le comité national d'audit et le directeur général.

Le deuxième temps – et nous y sommes depuis près d'un an – c'est de progresser sur les méthodes et les outils. Nous avions une grande habitude de l'audit, j'allais dire, traditionnel d'entité qui, certes, pouvait comporter ponctuellement une analyse des processus et des procédures.

Je crois que maintenant, le vecteur puissant – Nathalie Morin l'a évoqué ce matin – que constitue la LOLF doit nous entraîner, très fortement, vers l'audit des processus.

D'abord pour l'Etat : cet audit des processus pour l'Etat, nous devons le concevoir, à mon sens, en partenariat avec les corps d'inspection ou d'audit des ministères concernés.

Qui dit audit de processus, dit aussi approche méthodologique professionnelle et nécessité d'avoir des outils adaptés ; c'est ce que montrera Hervé Brabant tout à l'heure.

Nous avons commencé, de façon fort modeste, notamment nos amis de la DGI et des auditeurs Délégation générale de l'Armement. Nous intervenons aussi dans ce cadre dans le cadre de conventions sur le secteur public local ou au sein des administrations déconcentrées de l'Etat. Nous allons le faire, dans les caisses locales de Sécurité sociale, en partenariat avec la direction de la sécurité sociale, comme l'a évoqué hier après midi, Dominique LIBAULT.

Pourquoi une analyse de données informatisées ? Tout simplement parce que nous nous situons dans un cadre très informatisé, avec notamment deux cent applications de gestion. Je donne la parole à Hervé Brabant.

Hervé Brabant, MAEC :

Il est vrai que la démarche d'analyse des données informatisées, est quelque chose de très nouveau pour nous. La MAEC s'est fixé trois objectifs majeurs.

Le premier, c'est de faire l'optimisation d'un outil d'analyse de données par tous les auditeurs du Trésor public. Là, nous avons fait un premier choix : nous ne spécialisons pas des auditeurs sur la partie informatique, nous donnons des outils et une méthodologie aux auditeurs pour qu'ils puissent aborder la sphère informatique.

Le deuxième objectif que la MAEC s'est fixé, c'est de rédiger des procédures puisque, vous l'avez compris, la MAEC a un rôle d'animation de l'ensemble des auditeurs du Trésor public sur le territoire national ; et, pour que l'approche soit uniforme, quel que soit le secteur abordé et les lieux de travail, nous avons choisi de travailler dans la procédure.

Le troisième objectif est la définition d'une méthode : que fait-on avec les données informatisées ?

Précisons tout de suite qu'il ne s'agit pas pour nous de faire de l'audit informatique. Si nous avons des besoins en matière d'audit informatique, nous avons recours à une expertise externe, car nous n'avons pas les compétences. Il s'agit simplement, dans le cadre des audits traditionnels, de savoir comment on va pouvoir traiter les données informatisées qui sont mises à notre disposition, pour améliorer la qualité des audits internes.

Concernant le premier objectif (l'optimisation d'un outil d'analyse de données), nous avons une problématique spécifique qui est en gros : comment peut-on obtenir, à moindre coût et dans des délais compatibles avec la durée des missions, les données qui vont être nécessaires à l'auditeur ?

A moindre coût, cela veut dire, en sollicitant le moins possible les personnels informaticiens. C'est un élément important. Nous avons réussi à passer l'étape de la propriété acquise par les informaticiens des données. Aujourd'hui, les informaticiens sont d'accord pour mettre à notre disposition des données, à la condition de ne pas faire tourner l'exploitation pendant trois nuits.

Dans des délais compatibles avec la durée de la mission d'audit, c'est-à-dire avoir un retour d'information rapide : je n'ai pas besoin d'un fichier dans six mois, j'en ai besoin demain ou après-demain ; sachant que nous avons deux modes d'extraction différents, puisqu'une partie des données est gérée sur micro-ordinateurs et une partie sur les ordinateurs centraux.

Cette informatique spécifique nous oblige à uniformiser l'ensemble des pratiques d'extraction des données et les traitements. Mais il y a une chose qui nous aide, à la différence de nombreuses organisations, c'est que nous travaillons sur un environnement informatique stable, sur des applications qui évoluent peu et des fichiers qui sont connus, à la différence, par exemple, de la DGI qui intervient chaque fois dans des entreprises différentes, dotées de systèmes informatiques différents, avec des structures de fichiers différentes, etc.

Pour avancer dans la démarche, nous avons choisi de créer un groupe d'experts, et de réfléchir ensemble. Nous allons faire monter en charge les auditeurs qui ont une compétence informatique, car même si les outils déployés n'impliquent pas de connaissances informatiques, il est préférable de disposer en amont de compétences pour réaliser les audits. Parallèlement nous aurons recours à des experts qui connaissent le métier du Trésor public, qui peuvent nous orienter dans notre travail, dans les requêtes que l'on doit formuler. Ce groupe d'experts va nous permettre d'accompagner le sujet de la démarche de généralisation sur le terrain et de procéder à un schéma de validation des procédures en cours et à venir.

Enfin, pour permettre à tous d'utiliser un outil d'extraction, il faut un pilotage fort de la MAEC sur deux points. Le premier est le lien avec les informaticiens pour définir ensemble et valider la cartographie des applications des départements informatiques et des données ; les modalités de mise à disposition des données ; l'évaluation de la charge de travail pour les équipes informatiques, etc., toutes choses qui doivent être définies en parfaite concertation avec la sous-direction de l'Informatique

Le second point vise à harmoniser les pratiques c'est-à-dire à s'assurer que le travail effectué est conforme aux standards d'audit, respecter les obligations vis-à-vis de la CNIL, mettre à disposition des procédures communes à tous les auditeurs, réaliser et diffuser une méthodologie.

En ce qui concerne la **rédaction des procédures**, chaque procédure est organisée en deux parties : a) une cartographie et des modalités de mise à disposition des données ; qui met à disposition et comment ? b) l'intégration des données dans l'application, dans l'outil d'analyse ; le traitement réalisé, l'importation des données natives ; les macro-commandes statistiques, de contrôle, de calcul, d'analyse…

Toutes les procédures doivent être validées : par la sous direction informatique, pour la mise à disposition des données ; par la MAEC, pour la conformité aux normes et règlements ; par le groupe expert, pour le caractère opérationnel et pertinent de l'outil.

La bibliothèque est un élément majeur en matière de procédures. Nous avons choisi de mettre en place deux bibliothèques distinctes, une première qui a trait à la mise à disposition des données natives, validée par la direction générale, utilisée par les départements informatiques et, dans certains cas particuliers, directement par les auditeurs lorsqu'ils vont sur le terrain. Une deuxième bibliothèque, relative aux procédures d'analyse des données informatisées, validée par la direction générale, est utilisée directement par les auditeurs. Nous avons prévu de mettre en ligne, sur notre intranet, un recueil, à disposition des auditeurs, détaillant les données et les procédures qui peuvent être mises en œuvre, l'extraction et l'utilisation de ces données. L'intérêt, pour l'auditeur, est de pouvoir déclencher un certain nombre de traitements et de travaux qui vont lui permettre d'alimenter sa démarche d'approche par les risques.

S'agissant maintenant de la méthode : quelle méthode allons-nous retenir ? Nous avons choisi de distinguer deux axes : une approche générale et une approche spécifique.

L'approche générale. En matière d'analyse des données, ce qui est important, c'est la commande que l'on passe. Si l'on n'est pas clair et précis, on risque de recevoir des fichiers ne correspondant pas à notre demande. Cela se voit assez souvent.

Nous avons donc décidé de formaliser nos commandes à l'aide d'un document appelé « fiche navette », qui comporte toutes les spécificités du fichier, et qui est transmis par l'auditeur à l'informaticien.

Il est important de s'assurer de la qualité du fichier, de la qualité des données importées dans l'outil d'analyse : le résultat obtenu est-il conforme à la commande ? Il faut s'assurer également de l'intégrité des données : manque-t-il des opérations ? Existe-t-il des opérations en double ?

Dans l'étude des fichiers, la stratification des logiciels d'extraction est très utile, pour orienter nos recherches, l'idée étant de se rendre compte des évolutions, des particularités, des différences, etc.

Enfin, nous réalisons parfois un échantillon aléatoire, assez simple, pour s'assurer que le fichier qu'on nous a transmis, correspond bien à la réalité, ce qui peut éviter de perdre beaucoup de temps.

L'approche spécifique. Nous distinguons trois phases : a) une phase de recherche d'anomalies : anomalies comptables ; non respect de dispositions réglementaires ; incohérence de dates…b) les indices de fraudes. Nous ne traquons pas systématiquement la fraude, mais nous cherchons à élucider des transactions qui ne nous paraissent pas claires ou sont insuffisamment documentées. c) l'analyse de l'organisation de l'entité auditée (répartition des tâches, traitement des opérations…).

Alain Turc

Merci Messieurs. Quelques commentaires sur les outils qui viennent d'être présentés. Je les perçois comme des outils nécessaires, qui font l'objet d'un investissement en cours, investissement qui sera extrêmement utile pour la formalisation des données.

Deuxième remarque : par rapport aux pratiques que j'ai connues il y a dix ou quinze ans, on voit très bien l'avantage que représente une attitude tout à fait organisée dans la collecte et l'utilisation des données.

Troisième remarque : un outil de ce genre est certainement nécessaire dans tous les services, en tous lieux. Une réflexion méthodologique et des échanges d'idées sont probablement nécessaires. J'ai été très sensible à une remarque que vous avez faite, qui est : attention, nous vous parlons d'un environnement en audit de comptabilité publique, c'est-à-dire sur des applications stabilisées que la direction elle-même met en place. C'est une démarche complètement différente de la démarche DGI, par exemple, où l'audit va travailler sur des systèmes d'entreprise divers. J'en conclus qu'il y a un intérêt méthodologique, mais qu'il ne faut pas céder à la tentation d'exporter l'outil, c'est absolument évident.

Question

Je voudrais juste faire part de mon expérience de contrôleur général des Armées, puisque nous utilisons le produit concurrent qui, à l'époque, était mieux distribué que celui que vous avez mentionné.

Effectivement cela nous a apporté une très grande richesse de techniques d'investigation autant du point de vue de la régularité que de celui de la performance. En termes d'investigation, néanmoins, quand on a affaire à un paysage informatique extrêmement diversifié et morcelé, si l'on ne veut pas être trop dépendant de l'informaticien et être véritablement performant en tant qu'auditeur, il est indispensable d'avoir avec soi une compétence informatique qui puisse aller au cœur du système d'information, découvrir, au profit du contrôleur, une cartographie applicative, localiser les fichiers intéressants, savoir comment les extraire en étant par-dessus l'épaule de l'opérateur du service audité, de manière à éviter une distorsion dans les données.

Alain Turc

Sur cette question, M. Picard, M. Brabant, faut-il effectuer les recherches soi-même et ne pas être dépendant ou demander les services de l'informaticien ? C'est là une question de principe intéressante.

Hervé Brabant

Je crois que les deux possibilités coexistent. Il est clair qu'à la veille des missions particulières, nous devrons nous-mêmes faire les investigations et aller en exploitation, le cas échéant, pour extraire des fichiers. La spécialisation sera le fait de quelques auditeurs, pour des missions spécifiques nationales.

Alain Turc

Nous allons passer maintenant à l'exposé de M. Larangé. M. Alain Larangé est inspecteur général de l'Administration. Il a fait une très longue partie de sa carrière dans le corps préfectoral, a été membre de cabinets ministériels (ministère du Travail et ministère de l'Intérieur) et sous-directeur de l'administration territoriale au ministère de l'Intérieur.

M. Larangé va nous parler des outils et méthodes de suivi des fonds structurels européens.

Outils et méthodes de suivi des fonds structurels européens

Alain Larangé, Inspecteur Général de l'Administration, Ministère de l'Intérieur :

Les programmes européens qui bénéficient de fonds structurels, en France et dans l'ensemble de l'Union européenne, couvrent la période 2000-2006, en programmation, et 2000-2008 en exécution. Les règles du jeu sont fixées par les règlements du Conseil européen ou de la Commission européenne et ensuite, pour chacun des programmes, dans chaque pays, par des documents uniques de programmation, qui fixent à la fois la stratégie de développement dans la région considérée, les types d'opérations et les modalités selon lesquelles ces opérations peuvent être financées sur les fonds structurels européens.

A titre de référence, la France émarge à 65 programmes pour la période 2000-2006, qui représentent environ 17 milliards d'euros.

Le premier point que je vais développer, c'est que – comme souvent dans nos organisations – la contrainte externe est un élément déterminant pour progresser et mettre en place un système plus performant. En l'espèce, les règlements de l'Union européenne sur la gestion des fonds structurels constituent cet élément de contrainte externe. J'évoquerai ensuite l'organisation qui a été mise en place pour faire face à cette contrainte externe et assurer un suivi et un contrôle efficaces de ces fonds européens en France. Enfin, je parlerai rapidement, en conclusion, des conditions qui me paraissent essentielles pour assurer une bonne exécution de ces programmes en termes de pilotage.

La contrainte fixée par les règlements. L'Union européenne fixe l'obligation de résultat : la fiabilité des dépenses déclarées par chaque Etat membre, sur chaque programme, pour obtenir le versement, par la Commission européenne, des fonds structurels européens.

Il y a obligation de résultat sur la fiabilité du produit final. Ce produit final, ce sont les dépenses totales réalisées et déclarées, pour les programmes actuels, à la fin 2008. Tout au long de la période, des déclarations partielles de dépenses sont adressées à la Commission européenne, ce qui permet de verser les sommes correspondantes aux différents gestionnaires des programmes. La logique de ces programmes européens financés par des fonds structurels, est vraiment une logique de réalisation des projets et des dépenses correspondantes. Nous avons constaté, tout au long des audits réalisés depuis un certain nombre d'années, que cette logique se démarque de la logique française qui est une logique d'affichage de programmation plutôt que de réalisation de dépenses, de contrôle comptable plus que de contrôle complet de l'opération, y compris dans ses aspects de réalisation physique.

La contrepartie de cette obligation des résultats sur la fiabilité de la dépense finale, c'est-à-dire l'éligibilité de la dépense au regard des règles européennes et le caractère effectif des paiements effectués au profit des bons créanciers, est une visibilité et une disponibilité pluriannuelles des crédits pour une stratégie de développement.

Les montants prévus pour la période d'exécution 2000-2008 sont effectivement alloués et il n'y a aucun risque ni de régulation budgétaire, ni de perte de crédits si, bien entendu, les règles d'utilisation de ces crédits, fixées par la Commission européenne, sont respectées.

Cette obligation de résultat sur la fiabilité des dépenses se décline ensuite par un certain nombre de contraintes.

a) sur l'organisation. Les différents gestionnaires de programmes bénéficiant de fonds structurels doivent mettre en place une « piste d'audit suffisante », c'est-à-dire qui assure la traçabilité de chaque étape de traitement des dossiers. Par ailleurs, il est prévu une séparation de certaines fonctions, notamment des contrôles dits de 2e niveau (contrôles par

sondage renforcés portant, en fonction d'une démarche d'échantillonnage, sur un certain volume de dépenses) ; séparation des fonctions, également, pour la certification des dépenses à la Commission européenne, qui doit être assurée par un service indépendant des services qui gèrent eux-mêmes les crédits.

b) Sur les contrôles, avec une organisation de contrôles à plusieurs niveaux : premièrement, le contrôle de service fait, contrôle de la réalisation physique et financière des opérations ; deuxièmement, les contrôles par sondage, que je viens d'évoquer, portant sur au moins 5 % des dépenses totales réalisées sur chacun des programmes, qui sont en fait un audit, à partir de l'examen des dossiers d'opérations, du bon fonctionnement du système de gestion, y compris sur le contrôle du service fait. L'auditeur qui exécute ces contrôles par sondage est en fait un prestataire de service pour le gestionnaire, pour lui permettre d'appréhender les phases du processus qui, ne fonctionnant pas très bien, doivent être améliorées, ou des phases trop compliquées qui peuvent être simplifiées. L'aspect examen du fonctionnement du dispositif de gestion est l'élément essentiel de ces contrôles par sondage. Troisièmement, l'obligation prévue par les règlements de signaler toute irrégularité, dès lors qu'elle dépasse un certain montant, à l'Office de lutte antifraude de la Commission européenne.

c) Sur la clôture des programmes, les règlements prévoient qu'une déclaration de validité doit être délivrées en fin d'exécution, pour chaque programme, par un organisme indépendant, en France, la CICC-Fonds Structurels. Pour les programmes actuels, nous serons amenés, au premier semestre 2009, à faire ces déclarations de validité qui doivent donner l'assurance raisonnable que les fonds ont été gérés conformément aux règles communautaires et nationales applicables.

Cette CICC-FS est un collège placé auprès du Premier ministre, composé de quatre inspecteurs généraux (un inspecteur général des finances, président de la CICC-FS, un inspecteur général des affaires sociales, un inspecteur général de l'agriculture, un inspecteur général de l'administration, vice-président), un ancien préfet de région et un ancien trésorier payeur général de région. La CICC-FS utilise, pour réaliser ses audits, les membres des corps d'inspection des ministères responsables, au niveau national, des différents fonds.

d) La responsabilité financière des Etats membres. Un certain nombre de sanctions sont possibles : d'abord, le dégagement d'office, s'il y a des retards d'exécution dans la validation des dépenses. Cela veut dire que les sommes mises à disposition des autorités de gestion par l'Union européenne, qui ne font pas l'objet d'une certification d'utilisation avant le 31 décembre de l'année n+2 sont définitivement perdues pour l'Etat membre et pour l'autorité de gestion. On est vraiment dans une logique de réalisation des projets selon le rythme prévu par chacun des programmes.

Autre possibilité de sanction : la Commission européenne peut suspendre les paiements, adopter des corrections forfaitaires ou extrapolées si elle a constaté des dysfonctionnements qui illustreraient un défaut de fonctionnement du système de gestion et de contrôle. Ces sanctions peuvent être très lourdes.

Mais il y a aussi des sanctions positives, par exemple l'attribution, à mi-programme, d'une réserve de performance (enveloppe financière supplémentaire) qui est négociée avec chacun des Etats membres.

Face à ces obligations, on constate une très grande diversité des organisations mises en place dans les Etats membres, selon le principe de subsidiarité. Pour la France, nous avons à la fois des programmes nationaux gérés par des ministères notamment pour le Fonds Social Européen (FSE), des programmes à gestion déconcentrée dont les autorités de gestion responsables sont les préfets de région, et des programmes à gestion décentralisée, dont la gestion a été confiée à des collectivités territoriales. Le conseil régional d'Alsace gère ainsi le programme « objectifs 2 Alsace » ; mais un certain nombre d'autres programmes moins importants en volume sont également gérés par des collectivités territoriales.

Cette tendance est appelée sans doute à se développer, notamment dans le cadre de la loi sur les responsabilités locales qui a été votée par le Parlement au mois d'août dernier.

Comment sommes-nous organisés sur la partie audit/contrôle ? Nous avons adopté une démarche pragmatique, en essayant de partir de l'étape finale, c'est-à-dire de la déclaration de validité que nous devons établir en fin de programme, et en remontant toutes les étapes; l'objectif est de faire en sorte de ne pas être en situation de devoir émettre des déclarations de validité avec des réserves qui entraîneraient des conséquences financières potentiellement très lourdes pour le budget national ; à cet effet, il faut assurer, tout au long de la période, un contrôle efficace et une gestion pertinente de ces enveloppes financières importantes.

La CICC-FS a décidé de faire au moins deux audits de système sur chacun des programmes, pour chaque région française, pour chaque ministère gestionnaire, au cours de la période, dans le cadre d'une stratégie audit qui doit maintenant être discutée avec la Commission européenne. En effet chaque année, on débat sur l'actualisation de la stratégie d'audit que nous avons mise en place et qui est articulée avec la stratégie d'audit que la Commission européenne met en place elle-même, pour faire des contrôles dans les différents Etats membres.

Dans le cadre de cette stratégie, nous avons bien sûr donné une priorité à l'audit des programmes les plus importants, des programmes qui, au cours des années précédentes, avaient posé un certain nombre de difficultés ou des programmes qui font l'objet de nouvelles modalités de gestion et méritent donc une attention plus particulière de notre part.

Par ailleurs, la CICC-FS a organisé des remontées statistiques normalisées sur tous les contrôles qui sont effectués au niveau local, notamment les contrôles par sondage. Ces informations sont fournies, par chaque gestionnaire, deux fois par an; la CICC-FS reçoit également, pour chacun des programmes, un rapport annuel de contrôle qui donne lieu à des échanges avec chaque autorité de gestion à partir des examens que nous pouvons faire, par tests, à partir de l'application informatique que j'évoquerai tout à l'heure.

Nous disposons également, pour fonder nos déclarations de validité *in fine*, des déclarations d'irrégularité à l'OLAF dont chacune est désormais validée au fil de l'eau par la CICC-FS.

Comment procédons-nous pour nos audits ? Nous passons généralement une semaine sur place, avec une bonne dizaine d'auditeurs, les membres des corps d'inspection que j'évoquais tout à l'heure. Nous analysons la piste d'audit au travers de la description théorique telle qu'elle ressort des manuels de procédure qui ont été établis par chacune des autorités de gestion et nous examinons, au travers d'un échantillon de dossiers individuels de subvention, la mise en œuvre pratique, la concrétisation de ces manuels de procédure.

Nous examinons aussi la fiabilité des contrôles internes : contrôles de service fait, contrôles par sondage. Nous avons demandé que soient mis en place des contrôles qualité sur la manière dont sont exercées un certain nombre de fonctions, comme la certification des dépenses, pour s'assurer que cette certification de dépenses se fait de manière tout à fait fiable, notamment grâce à des contrôles systématiques de cohérence et des contrôles par tests sur dossiers.

Nous examinons enfin la fiabilité du produit final, c'est-à-dire des dépenses qui sont déclarées à la Commission européenne. Nous partons de la somme certifiée lors de la dernière déclaration, et nous remontons jusqu'aux pièces de dépenses que nous trouvons dans les dossiers individuels que nous avons sélectionnés.

Le rapport d'audit, établi selon un plan type, est adressé, dans les dix ou quinze jours qui suivent la mission, à l'autorité de gestion.

A chacun des rapports, qui est organisé de manière normalisée, en trois parties – piste d'audit, fiabilité des contrôles de 2e niveau et fiabilité des dépenses déclarées à la Commission européenne – sont jointes des fiches normalisées d'analyse des dossiers individuels que nous avons examinés et un tableau de synthèse, résumant nos constats, nos demandes et nos recommandations ; ce tableau de synthèse nous sert d'outil de dialogue, à la fois avec les autorités de gestion et la Commission européenne.

La réponse doit nous être fournie dans les deux mois qui suivent la réception du rapport. Notre rapport définitif est envoyé à toutes les structures concernées et à la Commission européenne.

Pour les programmes les plus importants, ou sur lesquels nous avons rencontré précédemment le plus de problèmes, nous organisons, entre deux audits, une visite de suivi, environ un an après la mission ; nous vérifions alors sur place que les dispositions nécessaires ont été prises pour assurer le bon fonctionnement du système.

Je terminerai par les conditions qui me semblent essentielles pour s'assurer de la bonne gestion, de la bonne exécution des programmes. Un bon suivi, une bonne impulsion du niveau central sont d'abord indispensables. Le suivi de la gestion des fonds structurels est partagé entre la DATAR et le ministère de l'outre-mer, les quatre départements d'outre-mer étant évidemment les zones les plus aidées et concentrant à peu près 25 % des fonds structurels pour cette génération 2000 - 2006.

La CICC-FS a, quant à elle, une mission générale de suivi des contrôles.

Et il y a un élément déterminant pour assurer ce suivi : le système de monitorage informatique partagé, PRESAGE ; c'est véritablement la colonne vertébrale du système de gestion, de contrôle et d'évaluation ; c'est un outil qui a été mis en place avec la participation financière de l'Union européenne, dans le cadre d'un programme financé sur la génération 1994-1999.

Cet outil informatique retrace la vie des projets depuis le dépôt de la demande jusqu'à l'évaluation. Il permet d'assurer une traçabilité de la piste d'audit, un suivi très fin, avec toute une série de requêtes possibles. C'est un outil utilisé, bien sûr, pour le suivi de chaque opération, mais dont les fonctionnalités permettent aux autorités de gestion d'assurer un suivi du programme et de prendre, éventuellement, des décisions de redéploiement de crédits.

Il permet également un suivi national, et les autorités nationales en sont bien sûr dotées. La CICC-FS a accès à PRESAGE qui nous donne une information en temps réel sur l'ensemble des programmes existant en France, que ce soit sur chaque dossier, sur les agrégats ou sur les contrôles. Il est évident que tous les intervenants n'ont pas accès aux mêmes informations et ont encore moins la possibilité de les modifier ; tout un système de vérifications permet de sécuriser le fonctionnement du système.

C'est vraiment un élément de progrès tout à fait important dans la gestion, pour cette période 2000-2006, comparée à la période antérieure où les outils de gestion étaient beaucoup plus disparates et parfois non informatisés.

En conclusion, le système de gestion des fonds structurels est fondé sur une responsabilisation très forte des gestionnaires de chacun des programmes qui porte sur l'ensemble du dispositif depuis le dépôt du dossier jusqu'à l'évaluation finale, en passant par le paiement des dépenses. Les gestionnaires disposent d'un système de contrôle interne dont la pertinence est vérifiée par des auditeurs de la CICC-FS. Le tout repose sur un monitorage informatique partagé qui fiabilise un système de gestion et de contrôle, éclaté entre de multiples intervenants.

Comme le disait, je crois, Alain-Gérard Cohen, je ne suis pas sûr que les fonds structurels soient bien gérés en France, mais je suis quasiment sûr qu'ils sont mieux gérés que les fonds nationaux.

Alain-Gérard Cohen

Si Alain Larangé me le permet, je voudrais, sous son contrôle, relier son exposé avec le sujet général de ces deux journées, c'est-à-dire le contrôle interne et l'audit PIFC.

J'ai bien dit, hier, que, pour l'instant, nous n'avions que deux domaines d'application, les fonds structurels et la LOLF. Je voudrais revenir sur quelque chose d'intéressant, de particulièrement français, c'est le développement en France, dans ces deux cas, d'un niveau supérieur d'audit, qui commence d'ailleurs par le rôle du Comité interministériel.

Ce niveau supérieur d'audit, en matière d'audit externe, il n'a pas posé de problème. Le pendant des commissaires aux comptes, c'est la Cour des comptes. On a vu cela en matière de certification de l'audit comptable.

Là, on est finalement dans l'audit de système, dans l'audit interne et dans le contrôle interne. On aurait de toute façon, me semble-t-il, éprouvé le besoin de ce niveau supérieur d'audit, mais en plus, c'est une contrainte extérieure, il est exigé par la Commission pour les fonds structurels qui ont effectivement demandé à ce qu'il y ait une déclaration.

C'est moi qui qui l'ai appelée, en français, « déclaration de validité ». On a discuté hier sur ce mot. L'expression anglaise pourrait se traduire par « déclaration de clôture ». Mais en préférant le mot « validité » on ne met pas de connotation qualitative sur ce qu'on fait. Et ce qu'on fait, je le répète (c'est un pendant de la Cour des comptes pour l'audit externe), il faut le faire pour l'audit interne, mais un niveau supérieur d'audit.

Alain Turc, hier, a proposé le mot « d'audit extérieur ». Qu'on trouve un mot et que l'on s'y tienne. Pour ma part, je propose « audit supérieur ».

La deuxième remarque, toujours à propos de cet audit supérieur, c'est la façon dont nous avons choisi de traiter ce problème en France. J'avoue que j'aurais souhaité que ce soit l'Inspection générale des finances, puisque traditionnellement la Cour des comptes et l'Inspection générale des Finances se partagent un peu le gâteau.

La formule qui a été choisie est certainement meilleure, à savoir une collégialité des inspections générales concernées sous l'égide, bien sûr, d'un inspecteur général des finances. On a choisi finalement de commencer l'audit par le haut et par capillarité on le fait diffuser vers le bas. Voilà le système que nous avons choisi.

Dernière remarque : en faisant cela, on crée à l'intérieur des corps d'inspection traditionnels, une dichotomie, une opposition qui est l'opposition entre l'inspection et l'audit. Je pense que l'on pourrait aller plus loin dans la clarification et séparer en deux les inspections, avec ceux qui continuent à faire de l'inspection ou du conseil de très haut niveau, et ceux qui sont vraiment des auditeurs et qui, horizontalement, formeraient ce pendant de la Cour des comptes pour l'audit externe, qui serait donc réparti entre les grands de l'Inspection générale qui auraient chacun une cellule ou un département d'audit supérieur.

Pierre Lubek

J'ai deux questions. La première est : je ne vois pas très bien, dans tout cela, s'il existe – j'ai l'impression que non – quelque chose qui ressemble à un audit de performance. Je comprends bien que l'on audite la réalisation des projets, leur consistance, la réalisation effective du service, le rattachement des dépenses à un programme, le dépassement des dépenses, etc.

Mais y a-t-il un souci de l'efficience de ce qui se fait ? Un travail sur les coûts unitaires, un travail sur les coûts de gestion des programmes, des projets, des investissements qui sont financés ? Est-ce que, en un mot, on audite aussi, au-delà du souci central qui est la régularité de la dépense, l'efficience de la dépense ?

Ma deuxième question : parmi les quinze pays européens qui émargent aux fonds structurels y en a-t-il qui sont réputés pour avoir une organisation qui satisfait beaucoup la Commission, qui sont une référence, et d'autres qui, au contraire, sont les derniers de la classe ? Peut-on, dans les deux cas, avoir des noms ?

Alain Larangé

Je répondrai d'abord à la deuxième question. Je pense que les agents de la Commission ont des idées sur le sujet ; je ne suis pas sûr que dans tous les services de la Commission, ils aient la même appréciation sur les pays qui sont plus ou moins performants, parce que les situations sont différentes d'un pays à l'autre et d'un fonds à l'autre. Il faut distinguer aussi, probablement, la manière dont sont mis en œuvre les fonds sur le terrain, et le dispositif d'audit qui peut varier selon les pays.

Au début, j'avais le sentiment que la Commission avait plutôt tendance à bien apprécier les pays avec une organisation décentralisée, disposant d'un système de gestion assez démultiplié. J'ai maintenant l'impression qu'ils apprécient de plus en plus les pays qui ont un système un peu plus musclé au centre, ce qui donne probablement une assurance supérieure sur la bonne utilisation des fonds communautaires.

Si je ne peux pas faire un classement, je pense que notre système est maintenant assez bien apprécié car, très vite après la sortie des nouveaux règlements de 1997, nous avons mis en place le dispositif d'audit de la CICC-FS. Je pense que l'Autriche est un également un pays qui dispose d'un bon système, qui est bien apprécié par la Commission européenne.

S'agissant de la première question de Pierre LUBEK, des évaluations sont prévues, *ex-ante*, *ex-post* et en cours de programme. Très franchement, je ne suis pas sûr qu'elles soient nettement meilleures que les évaluations faites sur les crédits nationaux. Mais elles ont au moins le mérite d'exister.

Ce n'est pas seulement du contrôle de la dépense qui est opéré, c'est du contrôle de la réalisation de projet. Ce n'est exactement pas la même chose. Mais il reste que le système d'audit de la CICC-FS est un système de contrôle de régularité au regard des règles européennes et non un système d'évaluation.

Alain-Gérard Cohen

Si vous le permettez, ce dernier point est très important. Il est vrai que la CICC ne s'est pas encore complètement mise à l'audit de performance. Mais je vais vous citer un exemple réel.

Dans l'île de la Réunion, l'objectif était d'augmenter le cheptel local, parce que les importations de viande étaient trop élevées. Le moyen choisi a été de créer des retenues collinaires, des petites piscines naturelles, en pensant qu'un bétail mieux abreuvé se développerait davantage et donc que les importations de viande diminueraient.

C'est là que l'on retrouve les trois mots clés que je citais hier : les réalisations. Les réalisations, c'est le nombre de piscines collinaires créées. On en avait prévu deux cent cinquante ; il y en a eu trois cent vingt cinq. Les réalisations ont dépassé de loin les objectifs.

Les résultats. Les résultats, c'est l'effet sur le cheptel. C'est un peu moins bien sur la durée de la programmation, sept ans : une augmentation de 2,5 % dont on se demande si elle n'aurait pas eu lieu de toute façon.

Les impacts de l'évaluation : les importations de viande ont continué à augmenter de façon faramineuse, parce qu'en réalité, la qualité que les consommateurs souhaitent, c'est comme partout, plutôt de la viande argentine, française, que de la viande locale.

La question qui se pose est : qui peut faire ce genre de réflexion ? Je pense que c'est le rôle de l'audit supérieur. L'audit de base, supposons qu'il y ait un service d'audit des fonds structurels à la Réunion – il y en a un –, peut constater que les réalisations ont été exemplaires, et que les résultats ne sont pas très importants.

Je pense que l'on peut difficilement aller au-delà, c'est-à-dire critiquer les moyens choisis, parce que c'est du domaine politique. En revanche, la CICC qui vient de Paris, a toute l'autorité politique pour dire : « Vous avez choisi les mauvais moyens. Il fallait… »… je ne sais pas, par exemple… « … améliorer la race bovine, importer une race de bœufs qui sera appréciée, etc. ; en tout cas, si l'on s'est trompé pour la programmation en cours, ne pas refaire la même erreur pour la programmation suivante. »

Mais ce genre de réflexion sur la qualité ou la performance, est récent.

Alain Larangé

Il convient également de prendre en compte le fait que de plus en plus de programmes financés par les fonds structurels sont gérés par des collectivités territoriales dont l'autonomie juridique a été sensiblement renforcée par la loi sur les responsabilités locales d'août dernier. Autant un contrôle de régularité par la CICC-FS, fondé sur les règlements européens et l'habilitation législative qui lui a été conférée, est possible, autant un contrôle d'opportunité n'est pas possible.

Alain Turc

Nous allons maintenant écouter l'intervention de M.Gerbier, qui est chef de cabinet de l'Inspection générale de la Banque de France depuis juin 2004. Il a été chef de mission à la Commission bancaire et représentant de la Banque de France à New York.

Un exemple d'organisation de direction d'audit interne

Alain Gerbier, Chef du Cabinet de l'Inspection Générale, Banque de France :

Pour illustrer nos travaux de ces deux jours, je vais présenter un exemple d'organisation d'une direction d'audit interne qui, je crois, vient à l'appui de nos réflexions et se lie parfaitement à elles. D'abord parce que la direction de l'audit de la Banque de France et son service d'inspection sont très anciens, mais n'en adoptent pas moins les meilleures pratiques internationales. Ensuite, parce que nous sommes, comme vous, contraints à suivre un cadre européen qui nous oblige à faire des travaux spécifiques. Enfin, parce que nous opérons, en interne, dans un cadre où la Banque de France doit se moderniser, se restructurer, évaluer ses performances, réduire ses coûts, optimiser son organisation. Et la direction de l'audit est directement concernée : elle est même interpellée, sur certains de ces thèmes, par nos dirigeants.

L'Inspection générale de la Banque de France, c'est 325 personnes, 185 d'entre elles effectuant le contrôle sur place des établissements de crédit. L'effectif de l'audit interne, représente à peu près 0,7 % des effectifs de la Banque. Notre benchmark est un benchmark international, celui que respectent beaucoup de banques centrales, qui est d'environ 0,9 ou 1 %.

Nous avons en charge, outre l'audit interne, le contrôle bancaire. Pour ce travail, nous recrutons, aux cotés des généralistes, des spécialistes : ingénieurs, mathématiciens, informaticiens.

Sur les 325 personnes, 90 inspecteurs, avec un statut spécifique, sont recrutés selon un mode très sélectif. Leur statut leur confère une grande indépendance ; ce sont les chefs de mission qui encadrent l'ensemble des personnels. L'indépendance de l'audit est également assurée par un rattachement direct de l'Inspection générale, via le contrôleur général, aux plus hautes autorités de notre institution, à savoir le gouverneur de la Banque de France. Nous avons comparé notre statut avec celui d'autres banques centrales ; nous sommes à peu près les seuls à avoir un corps d'inspection disposant d'un statut spécifique qui garantit un avancement à l'ancienneté. Cela constitue une spécificité française.

Nous avons un comité d'audit depuis quelques semaines ; il est en cours de finalisation. Je ne pense pas que dans nos organisations publiques, les comités d'audit à l'américaine soient parfaitement adaptés ; en revanche, il nous paraît essentiel d'avoir un comité d'audit aménagé. Chez nous, il comprend quatre membres qui ne sont pas des exécutifs mais des personnalités extérieures. Le secrétariat du comité d'audit est assuré par l'Inspection générale, par le contrôleur général et il a les mêmes attributions que dans beaucoup de comités d'audit du privé, c'est-à-dire d'abord une fonction en interne sur l'étude du programme d'audit, l'examen des suites données aux recommandations, éventuellement la garantie de l'indépendance des auditeurs, et, ensuite, en externe les relations avec les commissaires aux comptes, et l'examen de la fiabilité des comptes que nous publions. Mentionnons, pour mémoire, les contrôles externes auxquels nous sommes soumis (outre les commissaires aux comptes) : la Cour des comptes et l'Inspection Générale des Finances.

Quels sont les travaux que peut accomplir une direction d'audit dans un établissement comme le nôtre ? Il y a bien sûr toutes les tâches que vous avez déjà évoquées. En principe, nous ne participons pas directement à des comités de pilotage opérationnels. En revanche, nous sommes associés, dès que le contrôle interne est concerné, à des groupes de travail qui réfléchissent sur des procédures, sur les meilleures pratiques en matière de contrôle interne ; nous tenons à faire partie de ces groupes, c'est une condition, nous semble-t-il, de succès du contrôle interne, une démarche essentielle pour renforcer la culture du contrôle interne au sein de la Banque.

Et je dois dire que cela est relativement aisé puisqu'il y a une tradition extrêmement ancienne de mission d'inspection et de contrôle au sein de notre établissement.

Pour mémoire, je voudrais mentionner une spécificité que j'évoquais en début d'exposé : nous nous situons dans le cadre du système européen des banques centrales et nous avons à respecter les programmes d'audit commandités par le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne. Ces audits, que nous effectuons pour leur compte, se font selon des check-lists conçues à Francfort ; à ce sujet, je voudrais signaler que le système de check-list qui est assez à la mode, lorsqu'il est conçu à l'extérieur, lorsqu'il est plaqué sur une organisation sans en connaître en détail les particularités, ne fonctionne pas toujours parfaitement. La méthodologie de ces audits européens a suscité des débats utiles à un haut niveau.

En matière de prescription et de programmes d'audit, nous avons plusieurs prescripteurs. D'abord, et je viens de le dire, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (à peu près 20 % des audits réalisés). Ensuite, le gouvernement de la Banque : (environ 40 %). Pour le reste, ce sont des responsables des services et des directeurs généraux de la Banque de France.

Le programme d'audit est validé par le gouverneur de la Banque de France. Le programme d'audit n'est jamais respecté, je crois que nous nous rejoignons sur ce point-là. Nous avons en permanence des demandes d'enquêtes spéciales ; nous menons des enquêtes disciplinaires, d'audit budgétaire, d'audit de fiabilité, sur des disparitions, et de plus en plus, sur des affaires de harcèlement moral.

Enfin, je voulais – pour revenir au thème de la rationalisation des services publics qui, est le thème central de ces journées -, l'illustrer par une information très récente. Hier, le gouverneur de la Banque de France a présenté au Comité central d'entreprise, les orientations de la Banque pour les prochaines années. Ces orientations sont : rationalisation, productivité, réduction des coûts, meilleure gestion. Et il a assigné à l'audit deux fonctions essentielles : l'audit devra constituer un pôle de compétence en matière de réorganisation des services, on est là en plein dans l'audit de conseil ; les rapports d'audit devront, encore plus qu'avant, mettre l'accent sur les axes de productivité, de réorganisation et de contrôle interne.

Pour réaliser cette double mission, une direction d'audit doit être parfaitement armée et outillée..

Notre programmation d'audit est basée sur une démarche de cartographie des risques extrêmement poussée. Elle s'inspire de ce qui sera fait dans le cadre de Bâle II pour les établissements de crédit.

Pour le suivi de nos missions nous disposons d'un certain nombre de tableaux de bord –je crois que nous en avons tous – adressés au plus haut niveau, au gouvernement de la banque, tableaux de bord qui font apparaître notamment le plan d'audit, le respect des délais, le suivi des recommandations.

Les rapports d'audit sont conçus de façon extrêmement précise. Nous utilisons la technique des fiches d'analyse et de recommandations, avec un délai de réponse pour les unités auditées, de deux mois. Nous avons un peu de mal à obtenir des réponses dans ce délai ; parfois nous attendons presque six mois. En cas de conflit - il peut arriver qu'une unité auditée refuse nos recommandations - nous pourront dorénavant si besoin est nous référer au comité d'audit.

Le bilan des suites est un outil indispensable et nous rencontrons quelques difficultés. Un bilan des suites, pour être véritablement exploitable par les plus hautes instances, doit sortir, nous semble-t-il, dans les six mois après la fin de l'exercice. Nous en sommes actuellement à huit mois. C'est un travail un peu lourd. Il faut revenir dans chaque unité auditée, obtenir la validation de l'état d'avancement de ses travaux et ensuite formaliser l'ensemble.

D'ailleurs, il nous a été fait remarquer que notre bilan des suites tel qu'il ressortait n'était pas parfaitement exploitable : on ne savait pas toujours pourquoi telle ou telle recommandation n'avait pas été appliquée, si elle était importante, s'il y avait eu des changements d'environnement qui justifiaient qu'elle ne soit pas appliquée.

Nous travaillons sur les modalités d'élaboration du bilan des suites (qui est traité comme une mission à part entière) avec nos homologues des différents pays. Je sais que la BRI utilise le logiciel Auto-audit pour faire sa programmation et le bilan des suites. Nous utilisons, pour notre part, des outils internes comme Access et Excel. Je pense que les outils venant de l'extérieur peuvent être utilisés dans les départements d'audit des services publics, mais il y a un problème de coût. Auto-audit représente quelques dizaines de milliers de dollars, si l'on tient compte des licences, des différents modules proposés, de la formation du personnel, des mises à jour. Cela est, dans certains cas, disproportionné.

Le contrôle de la qualité, vous l'avez déjà évoqué. Chez nous, c'est un point extrêmement important, parce que nous sommes soumis à la surveillance externe des commissaires aux comptes, de l'Inspection Générale des Finances, de la Cour des comptes et du Système européen de banques centrales. Nous avons un objectif qui est la certification ISO 9000. Pour l'instant, dans les services publics, ce n'est pas extrêmement répandu, alors que des services d'inspection générale dans les banques notamment développent une démarche de certification. C'est une assurance qualité qui demande beaucoup de travail : rédaction de procédures, formations pour les agents de l'Inspection générale. Mais une fois ce label délivré (nous comptons l'obtenir en 2006), la qualité des travaux est garantie.

La formation. Nous avons des formations extrêmement pointues, notamment en matière d'audit informatique et, en tant que de besoin, nous n'hésitons pas à recourir à des contractuels, notamment des ingénieurs informaticiens, des mathématiciens, des économètres qui nous aident sur certains travaux.

La certification et les normes ISO, vont de pair avec des compétences accrues. Nous avons donc lancé une démarche visant à ce que nos auditeurs et inspecteurs soient certifiés CISA et/ou CIA. Pour l'instant, environ 10 % de notre personnel a passé ces examens. Ce sont des labels reconnus au niveau international, qui obligent à adopter les meilleures démarches en matière d'audit. La contrepartie, c'est le temps de formation et un léger coût de préparation. Mais si l'on veut structurer les actions d'audit, avoir une démarche commune et récompenser les éléments qui s'adaptent le mieux aux nouvelles méthodes, je pense que c'est une très bonne politique, y compris dans nos services publics, d'aller vers les certifications CIA et CISA.

La charte d'audit, élément indispensable nous semble-t-il, est publiée sous le timbre du Contrôleur général. Mon opinion est que, dans vos services publics, ministères, entreprises publiques, la charte d'audit devrait être signée par le plus haut dirigeant, pour accroître l'indépendance de la direction d'audit. Sans doute, une signature de notre charte par le gouverneur aurait-elle été envisageable.. Le comité d'audit qui vient de se mettre en place va encore renforcer notre légitimité en validant cette charte et je pense que l'on pourrait refaire une diffusion, une publication de cette charte au sein de l'ensemble des services et directions.

Enfin nous faisons signer par chaque nouvel auditeur un code d'éthique applicable dans l'ensemble de la Banque. Il ne se substitue pas au code de déontologie.

En conclusion, j'insisterai sur l'évolution de notre métier qui nous contraint à faire de la communication, du marketing, à mieux présenter nos interventions. Quelles sont les clés de notre réussite dans cette démarche ?

La première condition est d'avoir des personnels formés et sélectionnés. Je crois que nous y arrivons.

La deuxième condition est d'avoir l'indépendance de jugement. Je pense que le rattachement au plus haut niveau, au Gouverneur, et la charte d'audit nous le garantissent.

La troisième condition est d'être à l'écoute des audités, ce qui constitue peut-être une rupture avec nos traditions d'inspection, quand nous faisions des audits disciplinaires, de conformité. Nos méthodes, aujourd'hui, qui sont celles d'une direction d'audit comme on en trouve dans les grandes banques, dans les banques privées, nous obligent à être à l'écoute des attentes de nos clients que sont les directions auditées. Nous sommes actuellement inscrits dans une démarche à la fois de *self assessment* de nos processus et de retour vers les clients, de suivi des recommandations et des actions qui ont été menées. Nous contrôlons directement l'efficacité de nos prestations en faisant remplir des questionnaires aux directions auditées lors du bilan des suites.

Je crois que l'on ne pourra pas faire l'économie, dans les services publics, de ce genre de pratiques que l'on rencontre dans l'ensemble des grands établissements bancaires, dans les grandes entreprises privées, surtout aux Etats-Unis, c'est vrai, mais de plus en plus en Europe.

Hervé Cavey

Je voulais savoir si, selon vous, votre démarche de certification ISO et les différentes démarches pour vous conformer aux normes internationales, portent préjudice à l'indépendance d'esprit des auditeurs de la Banque de France.

Alain Gerbier

C'est une question importante. Je suis persuadé qu'au contraire ce label va renforcer notre pouvoir pour accréditer la thèse de travaux d'excellent niveau. Il est vrai que la certification ISO nous incite à créer un cadre relativement contraignant, à rédiger des procédures, mais ces procédures, c'est nous qui en sommes maîtres. Quant aux labels CIA, CISA, ils ne peuvent que renforcer notre crédibilité.

Thierry Bert

Est-ce que vous avez une procédure contradictoire, c'est-à-dire est-ce que vos rapports sont soumis aux audités avant diffusion ?

Deuxième question : est-ce que la certification visera l'organisation, le respect des procédures…, ou l'analyse des structures, la productivité, l'amélioration de l'efficacité globale et, dans ce cas, quelle formation comptez-vous donner à vos auditeurs ?

Alain Gerbier

La procédure contradictoire est effectivement obligatoire, puisque dans chaque rapport, l'unité auditée peut répondre. Nous utilisons la technique des fiches d'analyse et de recommandation ; chaque unité doit y répondre. S'instaure ensuite un dialogue entre l'Inspection générale et le directeur général. Il est clair que le dernier mot nous revient toujours, mais nous tenons compte de leur point de vue et le dialogue est permanent.

Nous avons abandonné la technique en vigueur il y a une vingtaine d'années : nous faisions un rapport, nous le déposions sans discuter et chacun devait l'appliquer.

La certification ISO vise d'abord à l'organisation des départements d'audit : la programmation ; avons-nous recensé tous les risques ? Les procédures sont-elles respectées ? Elle vise donc l'ensemble du processus d'audit.

Nous n'avons pas de formation spécifique sur les thèmes que vous avez évoqués. Il est certain que la certification va nous obliger à former une partie du personnel qui devra mieux respecter les normes internationales de l'IIA, et s'attacher davantage au respect des procédures.

Au plan administratif, c'est un travail lourd. Ceux qui envisagent de se lancer dans une démarche ISO ne doivent pas penser que c'est simple. Cela exige un très gros travail de réécriture des processus des services d'audit, et de dialogue avec nos commanditaires, pour savoir ce qu'ils attendent de nos travaux.

Louis Vaurs

Je voudrais compléter la réponse que vous avez faite, en essayant de répondre, au fond, sur l'interrogation de Thierry Bert.

La certification ISO va régler l'aspect procédures en général, conformité.

En revanche, l'aspect réglementaire, délégataire, d'une fonction d'audit, les normes professionnelles, le respect de ces normes, la compétence des agents, la valeur ajoutée, je ne pense pas que la certification ISO y réponde.

C'est en pensant à cela que l'IFACI a mis en place une certification qui s'appuie sur les normes internationales, européennes, qui est la norme de certification de service. Cette certification se fait à partir d'un référentiel qui s'appuie totalement sur les normes professionnelles de l'audit interne, référentiel qui a été validé par des responsables d'audit interne, des utilisateurs de l'audit interne et des experts, et qui va compléter, me semble-t-il, la certification ISO ; l'ISO restant au niveau d'un langage de conformité, et pas nécessairement au niveau des normes professionnelles.

Alain Gerbier

Vous avez raison, l'élément essentiel est de juger la qualité des travaux faits. Et cela, la certification ISO ne le permet pas.

Denis Schrameck

J'ai deux questions à poser. Premièrement, vous avez évoqué l'existence d'audits techniques, judiciaires, je crois. Je voudrais savoir s'il existe des audits spécifiques des activités financières de la Banque ?

Deuxièmement, sur le dispositif d'audit que vous avez décrit, ma question est la suivante : je n'ai pas vu, en parcourant la charte d'audit, qu'il existe un document sur la validation des recommandations et sur la prise de position des responsables de la Banque à cet égard. Ne pensez-vous pas qu'il serait utile d'inclure dans la charte d'audit ce type de recommandation ?

M. Gerbier

Sur le premier point, nous avons les compétences nécessaires sur les aspects financiers, puisque la Banque de France a une salle des marchés et une comptabilité importante. Nous avons des spécialistes dans ces domaines, puisque nous assurons également le contrôle bancaire des établissements de crédit.

Sur le deuxième point, il est vrai que les points que vous évoquez ne figurent pas dans la charte qui, d'ailleurs, est assez courte.. Néanmoins, les directeurs généraux, les responsables prennent position sur les principales recommandations. De toute façon, ils sont destinataires du bilan des suites.

Pour les points stratégiques, une note de synthèse est réalisée pour le Gouverneur de la Banque de France. Il indique sur cette note quelles sont ses priorités et les mesures qui doivent être prises automatiquement par les directions générales. Nous sommes chargés du suivi de ces recommandations.

Alain Turc

Nous allons maintenant céder la place au président Delafosse, président de la 1e Chambre à la Cour des comptes ; à M. Thierry Bert, chef du service de l'Inspection Générale des Finances ; et à M. Olivier Bailly, responsable du service d'audit du groupe CDC. La table ronde sera animée par M. Christelle, président de l'IFACI.

Quelles Normes, structures et compétences pour l'audit interne dans le secteur public ?

Table ronde

Philippe Christelle, Président de l'IFACI :

Bonsoir à toutes et à tous. Nous allons maintenant débattre des structures, normes et compétences adaptées à l'audit interne dans le secteur public. Pour ce faire, la table ronde abordera trois grands thèmes :

Premièrement : que s'est-il passé depuis le lancement du chantier de mise en œuvre de la loi organique, la MODERFIE, et où en est-on à l'heure actuelle ? Quelles ont été l'ampleur et la nature du mouvement ?

Deuxièmement : quelles sont les difficultés déjà identifiées, pour ce qui concerne le contrôle interne et l'existence de l'audit interne ?

Troisièmement : sur la base de ces constats, quelles sont les perspectives (touchant le contrôle et l'audit internes) à court et moyen terme, puisque la loi comporte des échéances qui se rapprochent de mois en mois ? A horizon 2005, préparation du premier budget de loi de finances ; pour 2006, les enjeux liés à la certification des comptes de l'Etat.

Avant de commencer à lancer les débats, il serait utile, pour éviter toute ambiguïté, de s'interroger sur l'homogénéité de ce que l'on appelle « secteur public ». A l'heure actuelle, la question du contrôle interne et de l'organisation de l'émergence d'une fonction d'audit interne, se pose-t-elle dans les mêmes termes partout à l'intérieur du secteur public ? Ou bien y a-t-il, dans le grand ensemble du secteur public, des champs de pratiques bien différents?

Pour éclaircir ce point, je vais d'abord passer la parole à M. Delafosse.

François Delafosse, Président de la 1ère Chambre, Cour des Comptes :

Je propose de retenir, pour secteur public, le concept des « administrations » utilisé en comptabilité nationale.

A l'intérieur de cette sphère, je n'interviendrai pas sur le secteur Collectivités territoriales, parce que je ne me sens pas suffisamment compétent et que je connais très mal la situation. En outre, c'est un secteur très spécifique en raison de l'implication immédiate dans la gouvernance des autorités élues.

Sur le reste du secteur public, il y a, à mon sens, une très profonde hétérogénéité de situations, s'agissant de l'audit et du contrôle interne, entre deux entités sur lesquelles je vais revenir.

Quelques mots, d'abord, sur les concepts interne et externe. Je ne parle pas du contrôle interne au sens de la définition proposée par l'IFACI – qui est, je crois, maintenant bien admise – mais d'une façon plus générale, en ce qui concerne les contrôles.

On est interne ou externe par rapport à quelqu'un d'autre. La composition de cette table ronde en est une bonne illustration. S'agissant d'Olivier Bailly, il est responsable d'un contrôle interne bien identifié, placé auprès de la direction d'un organisme, la Caisse des Dépôts. Je crois que lui répond bien à la définition de l'Institut de l'audit interne.

En ce qui me concerne, la Cour des comptes est généralement perçue comme contrôleur externe, aussi bien vis-à-vis de l'Etat que vis-à-vis des établissements ou entreprises qui dépendent de lui. Mais il faut bien se dire que pour le citoyen, complètement extérieur à la sphère publique, la Cour des comptes fait partie des contrôles de la machine étatique dans son ensemble. Elle peut donc être perçue comme interne par rapport à quelqu'un d'autre.

Quant à Thierry Bert, je lui laisserai le soin de se positionner, mais il n'est ni l'un, ni l'autre.

Thierry Bert, Chef de l'Inspection Générale des Finances :

Je suis toujours dans l'ambiguïté.

François Delafosse

Il a une mission interministérielle. Il rapporte aux ministres, au gouvernement dans son ensemble ou à certains ministres en particulier et doit transmettre ses rapports aux assemblées parlementaires. Mais il n'est pas placé auprès d'une direction, d'un gouvernement d'entreprise au sens de l'audit interne. Les situations sont donc bien différenciées.

Quelques repères avant d'introduire le débat sur ce qui me paraît être l'essentiel du constat.

D'abord, une banalité qui consiste à dire que l'Administration française est très contrôlée, on dit souvent sur contrôlée.

Mais le contrôle et l'audit internes, au sens des normes professionnelles actuelles qui vous sont bien connues, y sont encore peu développés. Pourquoi ? Parce qu'ils ne correspondent pas à la tradition historique de notre organisation française, et en particulier celle des services de l'Etat. Et justement, la LOLF, dans la mesure où elle est un levier de réforme de la gestion publique, doit modifier cette situation.

Les contrôles traditionnels sont greffés sur des procédures, par exemple : le contrôle des procédures d'exécution de la dépense, le contrôleur financier au stade de l'engagement des crédits, le comptable au stade du paiement.

Il y a ensuite les contrôles propres à un ministère, ou à une entreprise ; des inspections, des inspections générales, par ministère, dans des organismes ou des établissements, des entreprises publiques telles que le CEA, par exemple.

Tous ces contrôles sont avant tout orientés vers la prévention ou la sanction des irrégularités : respect des procédures avec pouvoir de blocage ; refus de visa du contrôleur financier ; suspension ou refus de paiement de la part du comptable. Et ces situations respectives de l'ordonnateur et du comptable – qui sont maintenant très fortement remises en cause – sont, vous le savez, depuis deux cents ans, une spécificité de notre organisation administrative. Et c'est là-dessus que s'est greffé l'essentiel de ces contrôles.

Les inspections générales, les corps de contrôle à la disposition du gouvernement, à vocation interministérielle, comme l'Inspection générale des finances, ou celles qui ont une compétence seulement ministérielle, sont polyvalentes. Elles peuvent effectuer des missions d'audit organique ou fonctionnel. Elles remplissent souvent des missions ponctuelles destinées à dénouer des situations de crise, des dysfonctionnements fonctionnels dans un organisme ou quelquefois des conflits de personnes. Et elles peuvent participer activement à de grands chantiers de réforme. Il y a là toute une gamme d'interventions qui ne permet pas de les positionner nettement par rapport à un référentiel de contrôle et d'audit internes.

La situation actuelle – si je prends l'ensemble du secteur public – me paraît se signaler par un contraste entre toute la sphère des établissements publics ou des entreprises nationales, quelle que soit leur mission ou leur compétence, et les organismes qui ont soit la personnalité morale, soit une autonomie, au moins financière et comptable, par rapport à l'Etat stricto sensu.

Ces organismes-là développent depuis plusieurs années des dispositifs de contrôle et d'audit internes, maintenant très élaborés et qui me semblent, pour parler de façon très générale, répondre aux normes admises en la matière. L'intervention qui précédait la nôtre, parlait de la Banque de France ; la Caisse des Dépôts en est un autre exemple, pour en rester au secteur financier.

Dans les services de l'Etat, *stricto sensu*, à l'inverse – il s'agit des administrations centrales, des services déconcentrés –, cette évolution est, je dirai, amorcée, mais très peu avancée, comme la Cour, d'ailleurs, le relevait – excusez-moi d'y faire référence – dans son dernier rapport au Parlement.

On a vu s'engager des démarches d'autoévaluation, on met au point des guides méthodologiques, on fait un investissement Formation manifeste ; mais tout ceci, avec une intensité, une ampleur, un avancement très variables selon les ministères et les secteurs.

Je signale – je crois que vous en avez parlé – l'investissement très important, et qui était indispensable, opéré par la Direction Générale de la Comptabilité Publique en matière de contrôle et d'audit internes comptables, afin d'identifier les objectifs et de parvenir à remplir des critères de qualité comptable. Justement c'est un bon exemple, parce que le contrôle interne existait à l'intérieur de la DGCP, à l'intérieur de chaque trésorerie générale, qui diligentait un certain nombre de contrôles sur les postes subordonnés, et les régisseurs. Tout ceci est bien classique, mais ne répond pas aux normes et à la finalité du contrôle interne tel que celui auquel vous réfléchissez. Ce sont des contrôles greffés encore, avant tout, sur la régularité, le respect des procédures.

Je dirai que, quelles que soient les particularités, les contraintes propres à chaque administration, il me semble qu'il y a trois conditions essentielles, dans cette période de démarrage, à remplir : c'est d'abord bien répondre à la question du positionnement. Comment sont positionnés le contrôle et l'audit internes ? Est-ce que ce positionnement leur garantit une objectivité ou une indépendance voulues par rapport à la direction ? Quelle est la sphère de compétences du dispositif ?

Philippe Christelle

M. Delafosse, une question, si vous permettez. Vous évoquez justement le positionnement du contrôle et de l'audit internes. Des orientations permettant de guider la réflexion sont-elles données quelque part ?

François Delafosse

A ma connaissance, pas vraiment. Il y a des orientations prises par chaque responsable à l'intérieur de sa sphère de responsabilité, ou il n'y en a pas. Il devra nécessairement y en avoir avec la mise en œuvre pratique de la LOLF.

On vient de désigner, avec un certain éclat médiatique, les responsables de programmes, en leur disant : « Les responsables, c'est vous. Et vous aurez à répondre, non seulement aux questions de la hiérarchie, de votre ministre, mais éventuellement et très probablement à celles du Parlement, au moins au niveau des commissions. » Je pense que ces responsables vont avoir le souci de mettre en place un dispositif de contrôle, de réalisation de leurs objectifs.

Mais le problème, c'est que leur positionnement dans l'Administration, sur les ministères, est variable. Ce sont quelquefois des directeurs, alors en principe, il n'y a pas trop de problèmes ; quelquefois, non ; quelquefois des programmes chevauchent sur plusieurs directions. Il va donc falloir clarifier tout cela.

D'autant que jusqu'à présent, à ma connaissance, la désignation des responsables de programmes a pris la forme très peu formelle d'une annexe, enfin, d'un élément du dossier de presse de la loi de finances initiale 2005. Ce n'est pas très solide, comme base. Il va donc falloir avancer sur tout ceci, et ma réponse est encore interrogative et en pointillés.

Voilà pour le positionnement. C'est essentiel.

Deuxième condition, les finalités doivent bien être explicitées (d'autant plus qu'elles ne correspondent pas à la culture administrative française classique) vis-à-vis des gens qui participeront aux missions de contrôle et d'audit. Il ne s'agit plus de sanctionner mais il s'agit d'accompagner un mouvement, de le soutenir et donc de contribuer à trouver des solutions au lieu de relever des manques. C'est un changement tout à fait important au point de vue culturel.

La troisième condition découle de celle que je viens de proposer, c'est évidemment un effort de formation tout à fait soutenu et développé. Je vais parler encore d'elle, mais c'est une de celles que je connais le mieux, la Direction Générale de la Comptabilité Publique a compris l'importance de cet investissement et l'a réalisé. Les choses se sont faites dans le même sens à la Direction Générale des Impôts, par exemple.

Dernier point – mais on y reviendra sûrement dans la discussion –, il faut bien articuler contrôles internes et contrôles externes, de manière à trouver les complémentarités et surtout à éviter des redondances. Nous intervenons tous dans la sphère de la gestion publique comptable, d'une manière ou d'une autre, des moyens de l'Etat et il faut chercher à les employer au mieux en termes d'efficience et si possible d'efficacité.

Voilà simplement les quelques repères que je souhaitais proposer.

Philippe Christelle

Merci M. Delafosse. Pour poursuivre la logique de votre présentation, je vais poser maintenant une question à M. Bert : quel est le le rôle de l'Inspection des Finances dans la mise en place des nouveaux dispositifs de contrôle et d'audit adaptés aux exigences de la Loi? L'Inspection des Finances apporte t'elle une contribution à la réflexion portant sur les finalités du contrôle interne, sur la nécessité de créer ou de refondre des organisations d'audit et de les rattacher à tel ou tel niveau hiérarchique.

Je pense en particulier à l'apport que le CIAP (Comité Interministériel d'Audit des Programmes), animé par l'Inspection des Finances, est susceptible de fournir : dans le cadre des premiers audits de programmes, des préconisations se font-elles jour, qui pourraient aider à résoudre les problèmes soulevés par M. Delafosse ?

Thierry Bert

Comme disait M. Delafosse, l'Inspection des Finances c'est un peu de contrôle externe, et beaucoup d'enquête, d'audit, de conseil ; c'est un quart de contrôle et trois quarts de missions beaucoup plus larges.

A votre question je ne répondrai pas sur l'aspect de contrôle. Le contrôle de régularité, il existe, on le pratique, il y a des normes, des missions pour en assurer l'application. Mais c'est l'aspect le plus banal.

Ce qui est intéressant, c'est que dans le cadre de la loi organique, nous avons trois rôles qui sont en train de se développer. Le premier, c'est d'essayer d'aider les ministères, les directions du ministère des Finances, mais aussi d'autres ministères (sur leur demande), soit à élaborer la structuration de leurs programmes et de leurs actions avant même l'intervention du CIAP, soit à élaborer des indicateurs de performance. C'est un rôle amont.

Je vais vous donner un exemple : le ministère de la Justice était un peu perdu dans ses indicateurs de performance, et il y a de quoi. J'ai eu une discussion, un jour, avec un président de cour d'appel qui m'a expliqué que le ministre lui avait dit qu'il y avait deux indicateurs de performance essentiels, la réduction du temps de jugement et la réduction de la délinquance juvénile. Or c'est vrai pour le premier, mais pas pour le second, parce que le second est une affaire qui met en cause quantité de services autres que la Justice. On ne peut pas raisonner ainsi.

C'est ainsi qu'il y a de nombreux contresens. L'une des premières choses à faire, est d'essayer de provoquer une réflexion sur les indicateurs de performances et l'organisation générale des programmes dans lesquels vont devoir être réalisées ces performances. Et là on voit très bien qu'apparaît quelque chose d'essentiel : à l'intérieur du programme qui entraîne des actions jugées selon des performances, il y a des choses qu'on ne peut pas justifier ; on se demande, pour un certain nombre d'actions : « pourquoi les fait-on, en quoi est-on concerné, est-ce que c'est dans notre cœur de métier ? »

Là, vous avez une réticence de l'Administration. Notre rôle est alors de faire prendre conscience aux responsables, de leur poser des questions : « Est-ce que c'est dans le cœur de métier de l'Etat ou plutôt dans celui des collectivités locales ? Est-ce que c'est dans le cœur de métier de quelqu'un d'autre ? Est-ce que vous externalisez ? Comment faites-vous ? Est-ce que ça coûte plus cher, moins cher ? » A ce moment-là, nous n'avons plus une démarche de contrôle mais une démarche d'audit.

Le Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP) intervient juste après pour juger de la cohérence générale des programmes qui sont actuellement présentés. La cohérence des programmes, cela veut dire : est-ce que le programme, qui comprend un certain nombre d'actions, va pouvoir fonctionner ? Est-ce qu'il a un véritable responsable opérationnel ? Est-ce qu'il comprend des actions véritablement cohérentes avec l'intitulé du programme ?

Pour le moment, nous en sommes là.

L'Inspection intervient sur un second point : les stratégies ministérielles de réforme. Dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme, chaque secrétaire général de ministère ou directeur de l'administration générale vient présenter à un comité international – dont je fais partie – l'ensemble de ses réflexions sur l'évolution des structures de son ministère, et sur les moyens qu'il se donne pour en améliorer la qualité et la productivité.

Nous posons cinq questions : avez-vous réfléchi sur votre cœur de métier ? Avez-vous réfléchi sur votre organisation ? Quelles sont les principales réformes que vous allez lancer ? Quels sont les gains de productivité et les améliorations de qualité de service que vous estimez nécessaires ? Quels sont les indicateurs que vous avez mis en place ?

J'insiste particulièrement sur trois points. Premièrement, il faut absolument que l'Etat s'interroge sur ses coûts. Il est scandaleux que, dans l'analyse de la performance, on trouve si peu de réflexions sur le rapport qualité/prix. Il n'est pas concevable qu'à l'Education nationale, on ne sache pas, ou on hésite à dire, quel est le coût direct de l'organisation des examens et des concours.

Deuxièmement, à mon avis, il est nécessaire de se poser la question de la qualité des services. Nous avons un rôle : pousser les responsables à faire des enquêtes, des sondages, à interroger directement les usagers, pour savoir si oui ou non le service est de qualité et si l'on doit l'améliorer. J'ai fait faire un jour une enquête au ministère des Finances, sur la qualité de la réponse téléphonique ; on s'est rendu compte que, dans 40 % des cas, les agents ne décrochaient même pas le téléphone. C'est à partir de cette enquête que nous avons pu régler l'essentiel du problème.

Troisièmement, il faut absolument que les ministères, systématiquement, regardent ce qui appartient à leur cœur de métier et ce qui ne lui appartient pas.

Vous voyez bien la différence entre notre activité et celle d'un service de simple contrôle.

Cela va plus loin. Notre activité se rapproche un peu de l'audit interne ou externe, parfois du conseil.

La préoccupation LOLF est complètement intégrée par l'Inspection Générale des Finances, à l'heure actuelle, sous la forme d'un certain nombre de chantiers concernant l'ensemble des ministères, où nous essayons de provoquer la mise en place d'un contrôle de gestion. C'est pour cela que je suis un peu mal à l'aise avec cette notion d'audit interne, parce que ce n'est pas de l'audit interne que nous voulons provoquer, mais fondamentalement du contrôle de gestion.

Philippe Christelle

Olivier Bailly, dans le champ des entreprises publiques, des établissements publics, compte tenu en particulier de l'ouverture au jeu de la concurrence, les pratiques de contrôle interne et de l'audit interne ne se rapprochent-elles pas des standards promus par l'IFACI ? N'y aurait-il pas moyen d'accélérer la circulation des meilleures pratiques au sein du secteur public en prenant exemple sur l'état de votre art ? Quel est votre point de vue ?

Olivier Bailly

Par rapport à l'ensemble des questions qui sont posées, je suis un peu mal à l'aise. Pourquoi ? Parce qu'en ce qui concerne la Caisse des Dépôts, de même qu'en ce qui concerne la Banque de France, l'EDF, l'AFPA, toute une série d'organismes autonomes, notamment dans le secteur financier, nous n'avons pas d'états d'âme.

Nous avons des équipes d'audit interne, sur le modèle de l'IFACI, avec quelques particularités liées au problème de la gouvernance et des relations avec le comité d'audit, ces comités d'audit n'existant pas forcément dans l'ensemble des organismes autonomes du secteur public. Nous avons les normes d'audit et nous les appliquons. Nous avons une charte dont le premier article reprend la définition internationale de l'audit (traduction IFACI), etc.

Donc, je considère qu'il y a une partie du sujet qui est, disons, très à part du reste. Au fond, le vrai sujet – et c'est ce que François Delafosse et Thierry Bert on clairement dit – concerne les services publics, *stricto sensu*, c'est-à-dire les administrations. Et là-dessus, je vais mettre les pieds dans le plat : je partage entièrement l'opinion de Thierry sur le fait que l'Administration n'a pas forcément besoin d'audit interne, disons de beaucoup plus d'audit interne qu'elle n'en a à l'heure actuelle. Ce dont elle a besoin d'abord, c'est de contrôle de gestion. Au fond, la véritable exigence que doit introduire la LOLF, c'est du contrôle de gestion.

Par ailleurs, il existe, dans un certain nombre de grandes administrations structurées, des équipes d'audit interne, ce qui me paraît excellent. Mais ce n'est pas lié à la LOLF qui a impulsé l'idée de passer d'inspections – je ne parle pas, évidemment, de l'Inspection Générale des Finances ni de la Cour des comptes –ministérielles de procédures un peu tatillonnes ou liées purement à la sanction et à la répression, à quelque chose qui est plus : essayer de voir les forces et les faiblesses de l'organisation à laquelle on appartient, de faire des propositions d'amélioration.

C'est ce que fait la MAEC, et c'est ce que je fais ; c'est vraiment de l'audit interne. Mais la logique veut que, dans des grandes administrations structurées, cette démarche se développe indépendamment de la LOLF.

Le vrai problème, c'est bien le contrôle de gestion pour la LOLF et aussi, les petites administrations. Le jour où l'on aura une équipe d'audit interne structurée au ministère des Affaires étrangères ou à la Culture, alors l'Administration aura beaucoup progressé.

Question

Je voudrais faire une remarque sur le contrôle de gestion qui, à l'heure actuelle, est à l'ordre du jour dans l'Administration. Je pense même que, par un mouvement naturel, cette concentration du contrôle de gestion a freiné l'évolution et le progrès de l'audit interne.

Cela dit, je pense que c'est une priorité normale. Et je dirai même que pour la réforme de l'Administration, il est probable que les procédures de contrôle de gestion sont plus efficaces, parce que quand on compare – et cela a été fait – les coûts de l'Administration française aux coûts étrangers, (ce que l'on peut faire aussi en interne : secteur public/secteur privé), on a conscience que les choses doivent changer. Toutes les parties de l'Administration sont obligées d'en convenir, y compris les partenaires syndicaux qui ne sont pas de moindres partenaires pour les évolutions de la réforme, alors que les conclusions d'audit et de contrôle internes sont probablement moins convaincantes à l'égard de l'opinion et donc à l'égard des partenaires des responsables de l'Administration.

Mais il y a quand même un certain nombre d'initiatives qui se développent. On pourrait mentionner la réingénierie des processus au ministère des Finances, qui est bel et bien un processus d'audit, pas encore très développé, en raison justement des autres priorités, mais qui est néanmoins quelque chose de nouveau et d'assez intéressant.

Louis Vaurs

Sur l'intervention d'Olivier Bailly qui considère que la LOLF a très peu d'influence sur l'audit interne, ma propre réflexion va plutôt à l'encontre de ses propos, parce que dans la LOLF, il y a deux points qui sont essentiels : d'une part, la certification des comptes, et c'est le rôle de la Cour des comptes ; d'autre part, le jugement de la performance de l'Etat, et c'est le rôle de l'audit.

Mais d'aucuns pensent qu'il y aurait deux audits : l'audit « classique » qui s'occuperait de la régularité ; l'audit « supérieur » qui s'occuperait d'efficacité de la performance.

Je me demande tout de même si, à différents niveaux, au niveau de la MAEC ou au niveau central, il ne doit pas y avoir simultanément, à côté de l'évaluation de la conformité, une évaluation de la performance.

Et c'est cela, à mon avis, le souffle qu'apporte la LOLF par rapport à ce qui se faisait auparavant.

Thierry Bert

Effectivement on a peut-être sauté une étape. Il y a plusieurs étages dans votre raisonnement. Le premier étage, c'est le contrôle de régularité, on sait ce que c'est.

Le deuxième étage, c'est la certification des comptes. On sait ce que c'est aussi.

Le troisième étage, c'est le travail sur les performances, et dans ce travail, il y a effectivement, comme vous venez de le souligner, un aspect audit, parce que l'on peut truquer ses performances, ses indicateurs, son système d'informations ; on peut modifier des données ; on peut tenter de séduire la direction du budget en fabriquant des indicateurs de performance extrêmement ambitieux qui correspondent, en réalité, à ce à quoi on était arrivé des années auparavant, etc.

Nous venons de faire un exercice d'audit sur un certain nombre de résultats affichés par la Direction Générale des Impôts et par la Direction Générale de la Comptabilité Publique, résultats qui, d'ailleurs, sont censés produire des effets en termes d'intéressement : plusieurs dizaines de milliers d'euros doivent être versés à ce titre aux directions. Il se trouve que, dans chacune de ces directions, nous avons refusé de certifier un ou deux indicateurs, au grand mécontentement des intéressés.

Mais nous avons respecté notre contrat. Il faut qu'un dialogue s'instaure entre un audit indépendant et les personnels de l'Administration. Ils affichent des résultats, nous les auditons.

Mais il n'en demeure pas moins que l'audit de performances est encore très balbutiant, et que le problème essentiel consiste à installer des pôles de gestion à peu près convenables dans cet Etat.

François Delafosse

Je partage entièrement ce que vient de dire Thierry Bert sur la typologie des contrôles. Cela correspond exactement à la systématisation dans la classification des contrôles que nous effectuons à la Cour des comptes. Nous intervenons sur les trois fronts.

Il y a les contrôles de régularité classiques, type contrôles juridictionnels, sur les comptes des comptables. C'est une sphère bien isolable.

Il y a la certification, c'est un autre type d'exercice ; d'ailleurs, nous allons faire des rapports distincts au Parlement, comme le prévoit la LOLF. C'est également un domaine bien circonscrit. Doivent y concourir les processus de contrôle interne comptable destinés à aboutir à un niveau satisfaisant de qualité comptable.

Il y a la troisième zone qui correspond à ce que nous, *ex-post*, allons faire à l'intention du Parlement en termes d'appréciation de l'exécution des programmes. Les écarts entre la réalisation et les objectifs apparaîtront en fonction des indicateurs. C'est une nouvelle méthodologie, qui entre, grâce à la propice imprécision des anciens textes dans la catégorie générale de contrôle du bon emploi des deniers publics ; mais la LOLF va nous obliger, nous aussi, à mettre sur pied une méthodologie beaucoup plus élaborée et exigeante, transposable d'une administration à l'autre.

Philippe Christelle

Si je ne m'abuse, votre démarche est extrêmement moderne, dans le sens où les entreprises se sont posées assez récemment la question de l'articulation de leurs données comptables avec les données de gestion. Pendant très longtemps, les grandes entreprises vivaient avec des systèmes d'information de gestion relativement autonomes, et des données comptables en parallèle. Elles en sont venues à des approches de système unique, de base unique, ce que va impulser la LOLF.

François Delafosse

Vous avez tout à fait raison d'en revenir à la LOLF, parce que c'est un tout indissociable. L'un ne peut pas aller sans l'autre. Le contrôle de l'appréciation de la performance doit être alimenté par une comptabilité d'analyse des coûts qui doit être alimentée par une comptabilité générale performante, et pas par une simple comptabilité budgétaire de caisse comme celle que l'on connaît.

Si ce n'est pas le cas, on risque de voir le char LOLF verser dans l'ornière qui a été celle des budgets de programmes complètement déconnectés de la réalité de la gestion, et qui sont restés lettre morte.

Philippe Christelle

Je vous propose d'en venir aux difficultés déjà identifiées.

Pour ce qui concerne la mise en place de la loi organique, et les aspects qui touchent au contrôle interne, peut-être plus directement à la qualité certifiable des comptes, avant de parler du contrôle interne en général, quelle est votre vision de l'état d'avancement du projet et de son niveau de maîtrise actuel ?

François Delafosse

Vous parlez de l'organisation comptable ?

Philippe Christelle

Du contrôle interne comptable, en effet. Au sens où la Loi de sécurité financière par exemple, distingue le contrôle interne comptable dans le contrôle interne en général.

François Delafosse

Nous suivons avec attention ce qui se passe. Dans notre rapport de cette année, nous constatons un mouvement d'ampleur à la DGCP et nous faisons une recommandation : « la Cour recommande que la DGCP réalise ses nouvelles modalités de contrôle interne et poursuive le renforcement de l'audit interne ; elle demande que la DGI et la DGDDI modernisent le contrôle et l'audit internes de leurs réseaux comptables respectifs. » Quand on parle de réseaux comptables, on pense d'abord à la DGCP. Il ne faut pas oublier que ces deux autres directions ont un réseau qui doit aussi progresser.

Philippe Christelle

Et sur le volet plus général, qui touche aussi aux programmes ?

François Delafosse

Sur le volet plus général qui touche aux programmes, nous avons, l'an dernier, donné un premier avis sur la maquette budgétaire, la structuration en missions programmes, qui est la demande, d'ailleurs, de la Commission des finances des assemblées. Certaines de leurs suggestions ont été retenues. On va continuer.

Cette année, nous voudrions donner un premier avis sur les projets de rapport annuel de performance en complément de ce que font les inspections générales et le CIAP.

Nous n'en sommes qu'aux prémices, la maquette est présentée à blanc. Nous n'en sommes pas à la réalisation, mais nous essayons d'accompagner le mouvement.

Philippe Christelle

M. Bert, quel est votre sentiment sur l'état des difficultés ? Peut-on dégager les grands problèmes et les grandes résistances?

Thierry Bert

Il y a quatre très grosses difficultés qu'il ne faut pas sous-estimer.

La première, ce sont les systèmes d'information, c'est-à-dire en fait la correspondance, via le progiciel de gestion intégré ACCORD, entre la comptabilité des engagements, la comptabilité d'exécution et l'enregistrement des résultats. Ce n'est pas gagné. Il y a un arbitrage à faire entre des résultats de plus en plus fins avec un système ingérable, et des résultats « à grosses mailles », avec une organisation informatique à peu près gérable.

La deuxième grosse difficulté est la différence entre activité et performance à l'intérieur de l'Etat. L'Inspection essaye de pousser, par diverses méthodes, les gestionnaires à gérer et non pas simplement à agir. Mais nous éprouvons des résistances de toutes parts. Au fond, ce qu'on cherche, c'est à avoir des gestionnaires qui gèrent et qui, de surcroît, fassent des rapports de performance et non pas d'activité. Or, nous avons des gestionnaires qui obéissent et qui font des rapports d'activité, sans se préoccuper ni de savoir si cette activité est utile, ni si cette activité est performante. Je crois qu'il faut en sortir. Seulement, pour en sortir, il faut que les gens veuillent en sortir et qu'ils y soient incités par leurs hiérarchies.

Et c'est là que nous avons une troisième grosse difficulté, car, pour en sortir, il faut qu'ils soient gagnants. Ils craignent que la direction du budget ne les trompe : « Que les gestionnaires fassent des économies ; nous leur en promettrons une partie en retour et naturellement, nous ne tiendrons pas notre promesse. »

Si les choses se passent ainsi, la LOLF restera lettre morte. Par exemple : on dit aux préfets : « Faites des économies. » ; ils font 10 % d'économies. On leur dit : « Sur les 10, on vous en rendra 5. » Si, en fin d'année, on leur dit : « Finalement, ce sera 0. », l'année d'après, les préfets dépenseront tout jusqu'au dernier centime, comme ils en avaient l'habitude, en faisant de multiples dépenses inutiles à la fin de l'année.

Il faut donc être très clair là-dessus en instaurant un dialogue de gestion honnête et équitable avec les gestionnaires, en les rendant aussi autonomes, libres, responsables que possible, à l'aide de contrats qui se respectent. Je ne suis pas naïf au point de croire que tout le monde sera d'accord avec cela. Je suis naïf au point de croire qu'on peut l'imposer, si le Gouvernement et les Hautes Hiérarchies en sont d'accord.

La quatrième très grosse difficulté, c'est la notion même de performance. Les programmes ont un certain nombre d'indicateurs de performance, mais très incomplets, d'abord parce qu'ils sont annuels (éventuellement biannuels), et ne montrent pas la véritable efficacité d'une politique ; d'autre part, parce qu'ils sont parcellaires. Il va donc falloir compléter le dispositif avec un dispositif d'évaluation de politique publique. Et pour l'instant nous avons des dispositifs d'évaluation de politique publique extrêmement pauvres, en France, pour deux raisons : d'abord parce qu'ils sont très longs, très complexes ; ensuite, parce qu'ils ne sont pas prévus à l'intérieur même des dispositifs de gouvernance des politiques publiques en question.

Par exemple, ni le passage aux 35 heures, ni la politique de la ville, ni – et c'est pourtant quelque chose de très simple – le plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole ne font l'objet d'un dispositif qui permette d'en évaluer l'utilité et l'impact socio-économique.

Ce travail-là n'est pas fait et il n'est pas près de l'être. C'est une difficulté majeure, parce que le Parlement va finir par poser la question et il aura raison.

Philippe Christelle

Nous avons aussi, dans la sphère du privé, un débat sur le « rendre compte », en rapport avec la Loi de sécurité financière. Feriez-vous, M. Bert, plutôt partie des défenseurs de l'évaluation de l'efficacité de ce qui a été mis en place, ou des partisans de la description ce qui a été fait ?

Thierry Bert

La description est indispensable. Le « rendre compte », c'est montrer l'utilité de ce que l'on fait, et éventuellement proposer d'en faire moins parce que cela ne sert à rien. Si, tous comptes faits, l'Inspection Générale dont je suis responsable ne rapportait jamais aucun argent et ne provoquait aucune réforme, je proposerais qu'on la ferme.

Olivier Bailly, Responsable du Service de l'Audit Central du Groupe,CDC :

Je voudrais revenir sur plusieurs points qui ont été développés dans les précédentes interventions.

Je disais tout à l'heure que le problème c'était d'abord le contrôle de gestion. Plus généralement, je crois que le vrai problème, c'est celui de « l'affirmation » des responsables de programmes, et de l'adaptation de l'Administration au système LOLF.

Pourquoi l'audit interne de la DGCP marche-t-il ? Parce qu'il y a une structure, une organisation, une responsabilité, un chef, des troupes.

Pourquoi l'audit interne de ces programmes aura-t-il une certaine difficulté à se mettre en place ? C'est parce que la personne en charge du programme, très souvent, sera responsable d'un certain nombre d'activités dans différents endroits.

Alors, de deux choses l'une : ou le responsable va se construire sa propre équipe, avec un contrôle de gestion, une équipe d'audit pour vérifier l'ensemble, et dans ce cas-là, éventuellement, cela marchera au bout d'un certain temps, le système sera adapté à la LOLF ; ou cela ne marchera pas et dans ce cas-là, à mon avis, le système ne sera pas très différent du budget de programme. Voilà la première chose que je voulais dire.

La deuxième : il se trouve qu'au sein de la Caisse des Dépôts, le directeur général souhaite rattacher à l'audit, l'équipe d'évaluation. Nous avions une équipe autonome qui faisait de l'évaluation sous la formule présentée par Thierry, c'est-à-dire, en examinant l'impact économique et social des politiques publiques financées par la Caisse.

Je suis en train de réfléchir, en ce moment, à la manière de trouver un pont entre les deux.

L'idée de l'audit de performance se développe. C'est extrêmement complexe à monter. Passer de l'audit traditionnel, c'est-à-dire, au fond, l'analyse des forces et des faiblesses d'une organisation, l'analyse de son fonctionnement, de ses résultats internes, à une analyse d'impact, nécessite un profond changement de point de vue et probablement des méthodes de recours à des études, à des experts, etc., enfin, c'est assez différent.

Louis Vaurs

J'aurai deux questions. La première concerne les responsables de programmes. On l'a dit tout à l'heure, ils vont avoir un rôle éminemment important. Ils sont placés éventuellement dans des structures ministérielles ; vont-ils avoir la possibilité, vont-ils avoir les moyens pour exercer leurs différents types de contrôle ? Vont-ils disposer d'une organisation, de services… ?

Ma deuxième question concerne les problèmes de performance et d'efficacité. Il y a quelque chose qui me choque, c'est la cascade de contrôles qui existent à différents niveaux. Si l'on considère, par exemple, un organisme de base, il se fait contrôler successivement par l'IGAS, par l'Inspection Générale des Finances, par la Cour des comptes, éventuellement par d'autres organisations. Et je me demande si, dans un souci d'efficacité, il ne serait pas opportun de faire en sorte qu'il n'y ait pas de chevauchement sur l'ensemble de ces contrôles.

François Delafosse

La situation que vous évoquez est rare. Il faut savoir aussi que certains organismes, certains échelons de gestion administrative ne sont jamais contrôlés. Ils ne voient jamais ni l'Inspection des Finances, ni la Cour des comptes, ni l'IGAS. Ils voient des mécanismes de contrôle interne.

Donc, la superposition n'est pas la règle.

Je n'évoque pas ici – parce que les finalités sont différentes – la chaîne des contrôles de régularité où chacun a son rôle propre, sur lequel on peut discuter, bien sûr : le contrôleur financier, le comptable, la Cour des comptes…

Mais en matière de contrôles (je ne sais pas s'il s'agit de performance, de gestion), la redondance est rare, et l'on essaie de l'éviter par un minimum de circulation de l'information. C'est une règle de bonne conduite réciproque, que nous mettons parfaitement en œuvre avec l'Inspection Générale des Finances.

Je crois que le problème n'est pas là. Le problème est, dans cette période de changement, de bien identifier les besoins – on ne contrôle pas pour le plaisir, mais avec une finalité propre – de bien sérier les objectifs des différents processus de contrôle. Le contrôle de qualité comptable, le contrôle interne comptable ne se superpose pas ou pas exactement, pas totalement, pas partout, avec le contrôle interne en vue de l'appréciation de la performance. C'est quelque chose de tout à fait différent.

Philippe Christelle

Je voudrais que vous précisiez la question portant sur les responsables de programmes. Que vouliez-vous dire exactement ?

Louis Vaurs

J'ai l'impression que ces personnes ont une lourde responsabilité, celle de rendre des comptes et d'obtenir des résultats. Mais ont-ils les moyens en ressources humaines pour s'assurer de la bonne exécution des programmes ?

Thierry Bert

Les secrétaires généraux et les chefs de programme vont évidemment se constituer des équipes. Ce que je souhaiterais, avant même qu'il y ait des équipes, c'est qu'ils aient les outils, les renseignements nécessaires. Nous n'en sommes pas là.

Sur la superposition des contrôles, je suis d'accord avec vous : dans certains cas, il arrive qu'il y ait effectivement des *bugs*, mais c'est très rare, très ponctuel. Depuis sept ans que j'occupe ce poste, il est arrivé une fois que l'IGF et une autre instance « se marchent sur les pieds ».

Question

Dans l'évocation de la notion de performance, je vais donner un cas extrême, peut-être, mais qui semble poser problème : on peut construire un dispositif de contrôle interne efficace, mettre en place un audit efficace, des administrations qui travailleront efficacement, mais pour appliquer des politiques publiques inefficaces. Comment fera-t-on alors pour mesurer les performances ?

Thierry Bert

C'est un peu la difficulté que j'exposais sur le problème de la gestion et l'évaluation des politiques publiques.

Nous avons audité, nous-mêmes, le système de la politique de la ville. Nous avons remarqué que les crédits étaient distribués à des associations, souvent inconnues. Ils n'étaient pas suivis ; il n'y avait pas d'évaluation, pas de compte rendu de ces administrations. Les crédits étaient parcellisés dans un grand nombre de ministères, sans parler des exonérations fiscales et sociales, dont le coût ne figurait nulle part sauf pour information dans des documents budgétaires annexes. Bref, nous sommes là en présence d'une politique pour le moins désordonnée.

Si l'on remet de l'ordre, on va constater un certain nombre de performances qui vont être des performances de gestion. Ces performances seront évaluées sur des critères, les acteurs étant responsables d'un certain nombre d'actions ciblées. Après, apparaîtra le problème de l'évaluation générale de la politique publique : constate-t-on globalement, cinq ans après, une amélioration de la situation liée à cette politique budgétaire concrètement, dans l'exemple cité, du bien être dans les quartiers difficiles ? Mais le responsable du programme n'est pas, lui, concerné par cette situation : il n'est responsable que de la gestion de ce programme.

C'est un peu la même chose pour la Direction générale des impôts. Les critères que nous retenons, sont des critères en vue d'un exercice de contractualisation. Cet exercice de contractualisation comporte des indicateurs de performance et des indicateurs qui donnent lieu à intéressement.

Quels sont-ils ? Ce sont des indicateurs de recouvrement, de délai. Ce ne sont pas des indicateurs d'activité : on ne compte pas les déclarations non traitées, mais dans quel délai elles ont été traitées, comment on les a traitées, combien de gens ont été reçus, est-ce qu'ils sont contents, l'a-t-on mesuré… ? Cela c'est ce que nous faisons. Mais il est évident que l'évaluation globale de la politique fiscale française ne relève pas de la Direction générale des impôts. Il faut donc bien distinguer les choses. Et c'est ce deuxième aspect d'évaluation des politiques publiques qui est vraiment le plus difficile, qui ne relève pas à proprement parler de la LOLF, mais d'un exercice qu'on fait un peu dans les pays anglo-saxons et très peu et très lentement chez nous.

Question

Je voulais revenir aux responsables de programmes, puisqu'en fait ils ont été désignés. Des centaines d'objectifs et d'indicateurs ont été définis. Ces indicateurs, aujourd'hui, sont-ils connus, sont-ils mesurables ? Sont-ils mesurés une fois par an ou une fois par mois ? Est-ce que le système d'information permet de les fournir ?

Ensuite, ces indicateurs il faudra les stabiliser, les améliorer et les valider. Est-ce que la Cour des comptes, l'Inspection des Finances ou le CIAP certifieront que ces indicateurs sont certifiés, validés, mesurables ? Enfin où en est-on ?

Thierry Bert

Vous avez posé deux questions.

Première réponse : oui : les indicateurs reposent sur des chiffres qui existent. Ils ont été définis en liaison avec les inspections générales, le CIAP, les administrations.

Deuxième réponse : oui : les administrations et les inspections à terme pourront susciter des modifications, des améliorations, des révisions des indicateurs. Mais il ne faut pas en changer tout le temps.

Troisième réponse à la question que vous n'avez pas posée : les indicateurs sont-ils bons ?

Pour l'instant ils sont provisoires et l'on va essayer de les faire évoluer. Mais il faut être prudent ; en effet, leur durée de vie doit être assez longue pour pouvoir établir des comparaisons d'une année sur l'autre ; toutefois, si l'on se rend compte qu'un indicateur est inadapté ou pervers, il faut le changer. J'appelle indicateur pervers, un indicateur qui va focaliser l'attention sur tel aspect d'une politique ou d'une action publique, en entraînant, par exemple, une baisse d'attention, voire d'efficacité sur un point essentiel ; qui va par exemple se polariser sur la rapidité d'exécution en négligeant complètement le facteur qualité.

Nous avons eu cette surprise avec les cartes grises. Tout le monde pensait que l'indicateur le plus simple était la rapidité d'élaboration d'une carte grise, c'est-à-dire sa disponibilité pour l'usager. En réalité, pour le ministère de l'Intérieur, le point primordial est l'identification du propriétaire, ensuite le délai. Nous avons modifié les indicateurs en ce sens.

Mais s'il n'y a pas un élément rédhibitoire, si l'indicateur est simplement imparfait, mieux vaut le laisser vivre pendant un certain temps, de façon à disposer d'une base.

Philippe Christelle

Je vous propose maintenant de nous tourner vers l'avenir en indiquant des pistes fondées sur votre expérience. Croyez-vous que, dans les années qui viennent, la mise en place de la LOLF va contribuer à créer, au sein du secteur public, une culture commune de contrôle interne et de l'art d'exercer ce contrôle, une vision unique et cohérente de ce qu'est un contrôle interne efficace ?

Deuxième volet de la question : peut-on imaginer une architecture relativement standard pour l'audit interne ? Par exemple une évolution de la fonction d'inspecteur général qui, dans chaque ministère, se muerait en un auditeur général qui rapporterait au ministre, et assurerait, dans le cadre de sa fonction, la relation avec des auditeurs internes logés dans les programmes et rapportant aux responsables de programme.

Quel est votre sentiment sur ce point ?

François Delafosse

Je vais conclure très brièvement. Oui, il faut une certaine homogénéité, mais : attention ! il ne peut pas y avoir d'uniformisation tellement les compétences sont diverses et les modes d'intervention des ministères divers. Donc, a priori, je ne suis pas favorable à la position suivante : il faut que dans chaque ministère, il y ait un auditeur général chargé de l'audit interne en général. Cela peut être variable. La question ne se pose pas du tout dans les mêmes termes, et abstraction faite des différences de poids budgétaire, entre le ministère des Finances, le ministère de la Culture et le ministère en charge de l'Emploi.

Il faudra, pour chacun de ces ministères – ou chacune de ces missions, pour employer le langage LOLF – imaginer une organisation propre.

Sur les facteurs communs : oui, il faut un positionnement clair qui assure une certaine indépendance à l'auditeur interne, il faut un référentiel, des guides de contrôle, des manuels de procédure. Ce qui est très peu formalisé dans l'Administration française doit l'être.

Mais l'uniformisation n'est certainement pas un objectif, à mon sens.

Philippe Christelle

M. Bert, partagez-vous ce point de vue ?

Thierry Bert

Je partage complètement ce point de vue. Si je pouvais rêver à quelque chose, je dirais : une gouvernance à l'intérieur des ministères, qui fasse qu'il y ait un vrai dialogue de gestion entre les politiques, les responsables opérationnels et les responsables de l'audit interne, de façon à identifier les zones de risques, d'une part, et à évaluer les performances d'autre part.

Il restera vrai que cette fonction d'audits qui doit être exercée, sans interférences de quelque nature qu'elles soient, dépend beaucoup du courage des personnels, mais aussi du statut de l'Inspection générale à l'intérieur du ministère auquel elle est rattachée.

J'ajouterai, par rapport à ce que disait M. Delafosse : récompenser les gens. Les récompenser sous une forme collective, en reconnaissant ce qu'ils font pour leur service et éventuellement en le valorisant. Le privé le fait. Le public ne le fait pas et si on ne le fait pas, on va se priver d'un moteur de réforme essentiel ; les gens auront un cadre, qui est une loi qui conduit à la performance, et ils n'auront aucune raison valable de rechercher les performances.

François Delafosse

Je suis complètement d'accord avec ce que vient de dire Thierry Bert.

Je voudrais faire une mise en garde en ce qui concerne l'uniformisation. Ne cherchons pas à transposer systématiquement, dans le secteur de l'Etat, les modes de contrôle et de gouvernance du secteur public autonome ou du secteur privé. Ce n'est pas la même chose.

Pourquoi ? Parce qu'il y a un échelon politique qui est toujours très proche du Premier ministre et il y a une ligne hiérarchique qui ne disparaîtra pas.

Nous nous en sommes aperçu à la Cour récemment, en regardant le mode de conduite d'un grand projet que vous me permettrez de ne pas citer, parce que nous n'avons pas encore lancé la procédure contradictoire. Visiblement, on s'était dit : on transpose, et on positionne des processus d'audit et de contrôle.

Cela n'a pas marché, et cela ne peut pas marcher. Vous n'allez pas transposer à la DGI ou à la Direction générale du Trésor et de la politique économique, les mécanismes, le dispositif d'audit et de contrôle interne de la Caisse des Dépôts. Il faut imaginer des solutions nouvelles et spécifiques.

Olivier Bailly

Je suis d'accord avec tout ce qui a été dit. Je crois effectivement que tout dépendra des structures, des missions, etc. Le seul point où, sans qu'il y ait uniformité, il y a un besoin commun dans les différents programmes, c'est l'existence autour du responsable de programme d'une équipe susceptible de l'aider à le gérer : une équipe de contrôle de gestion d'abord, une équipe d'audit interne ensuite.

Philippe Christelle

Très brièvement, je voudrais remercier l'ensemble des participants à la table ronde pour la qualité de leurs interventions, et les participants au colloque pour leur attention soutenue.

Je pense que le programme de ce colloque a répondu aux attentes de ses organisateurs, et est peut-être même allé au-delà. Il faut maintenant poursuivre la réflexion à partir de tout ce qui a été exprimé. Nous ne manquerons pas de prolonger le débat dans un avenir prochain.

Clôture du colloque

Alain Turc, Contrôleur d'Etat :

Nous arrivons maintenant au terme de ce colloque très riche qui, grâce aux intervenants et aux participants aux débats, a ouvert beaucoup de pistes et apporté beaucoup d'éléments de réflexion pour tous ceux qui vont contribuer à la mise en œuvre de la LOLF.

La table ronde animée par Philippe Christelle a été un moment particulièrement fort de ce colloque. Sur la base de leur expérience et de leurs responsabilités éminentes, le Président Delafosse, Thierry Bert et Olivier Bailly nous ont donné beaucoup de précieux repères. Ils nous ont aussi dit qu'il n'y a pas de solution toute faite et qu'à partir des principes communs, il faut trouver les organisations optimales dans chaque secteur.
Ceci pose la question de la ré- ingénierie des structures et des processus, qui doit accompagner la mise en place de la nouvelle gestion publique. A cet égard, je verse deux dernières considérations au débat.
La nouvelle organisation par programmes et action est favorable à la gestion de la performance, mais il faudra faire attention à sa mise en oeuvre dans les structures administratives. Si le service déconcentré de l'Etat est concerné par l'exécution de plus de 5 programmes, il peut y a avoir un problème de gestion administrative. Dans ce cas, il y aura probablement des simplifications après quelques années d'expérience.

La bonne utilisation des ressources humaines et des capacités de gestion est une question sensible, car le succès de la réforme dépend en fin de compte de la capacité des fonctionnaires à la mettre en oeuvre durablement. Or les 10 années à venir seront certainement caractérisées par une diminution globale des effectifs publics, due pour une bonne part aux départs nombreux en retraite entre 2007 et 2015. Cette évolution peut faciliter des évolutions culturelles par rapport aux nouveaux modes de gestion, mais elle peut aussi entraîner une perte d'expériences professionnelles difficilement remplaçables à court terme.

Je voudrais maintenant remercier l'ensemble des participants à la table ronde de leur intervention. Je remercie également les intervenants de ces deux jours, les participants aux débats et l'ensemble des participants au colloque pour leur attention.

Merci enfin à l'IFACI et à toute son équipe d'organisation, qui nous ont permis de tenir un colloque de qualité nationale et, je l'espère, européenne.

J'espère que la réflexion engagée va se poursuivre. A cette fin, l'IFACI publiera dans les prochains mois les Actes de ce colloque.
A bientôt j'espère !