

LA MAÎTRISE DES RISQUES POUR UNE MEILLEURE GESTION PUBLIQUE

L'audit interne de l'État
et le rôle du CHAIE

2020

« Rien n'est plus nécessaire au gouvernement d'un État que la prévoyance, puisque, par son moyen, on peut aisément prévenir beaucoup de maux qui ne se pourraient guérir qu'avec de grandes difficultés quand ils sont arrivés. »

Cardinal de Richelieu, homme d'État
Source : Testament politique, 1688

Sommaire

INTRODUCTION AU RAPPORT	5
L'AVANT-PROPOS	7
LE MOT DU PRÉSIDENT DU CHAIE	9
LA VISION DU VICE-PRÉSIDENT DU CHAIE	11
LA SYNTHÈSE DES ACTIONS DU CHAIE	15
LA LISTE DES GRANDS TÉMOINS	19
RAPPORT	20
1. L'AUDIT INTERNE EST AU SERVICE DES MINISTRES	23
1.1 La maîtrise des risques vise la sécurisation des politiques publiques par le contrôle interne et par l'audit interne	23
1.2 La maîtrise des risques sous-tend une logique de responsabilisation issue de la LOLF, à rebours de la culture administrative française	25
1.3 Le contrôle interne est un mode de responsabilisation des managers publics sur des risques affectant les politiques qu'ils mettent en œuvre	27
1.4 L'audit interne met sous tension et évalue le contrôle interne dans une logique de responsabilisation	33
1.5 L'audit interne est une fonction complémentaire des formes traditionnelles d'évaluation et de contrôle	39
1.6 La maîtrise des risques est mise en œuvre dans l'ensemble des pays développés et dans les institutions européennes	44
2. L'AUDIT INTERNE REPOSE SUR UNE ORGANISATION DÉCENTRALISÉE AU SEIN DES ADMINISTRATIONS FRANÇAISES	49
2.1 La structuration ministérielle de l'audit interne permet des spécificités	50
2.2 Le comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État est le garant de la crédibilité de l'audit interne au sein de l'État	57
3. LE CHAIE MÈNE DES ACTIONS VISANT À RENFORCER LA CRÉDIBILITÉ DE L'AUDIT INTERNE DE L'ÉTAT	61
3.1 Le CHAIE a élaboré le cadre de référence de l'audit interne de l'État	62
3.2 Le CHAIE accompagne la démarche qualité au sein des ministères	65
3.3 Le CHAIE agit pour la professionnalisation et la valorisation des métiers de la maîtrise des risques au sein de l'État	67
3.4 Le CHAIE accompagne les ministères dans l'amélioration de leur dispositif d'audit interne	71
3.5 Le CHAIE intègre dans ses travaux les risques liés aux politiques publiques confiées aux organismes de l'État	76
3.6 Le CHAIE lance le « Cercle de l'audit interne de l'État »	78
3.7 Le CHAIE s'inscrit dans des démarches partenariales	79
GLOSSAIRE	83
DÉFINITIONS	85
TABLE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS	88
LISTE DES ANNEXES	91
ANNEXES A: DOCUMENTATION PRODUITE PAR LE CHAIE	93
ANNEXES B: DOCUMENTATION MISE À DISPOSITION PAR LE CHAIE	94

Introduction au rapport

L'Avant-propos

L'objet de ce rapport est de montrer en quoi l'audit interne constitue désormais, au sein d'un État comme la France, un instrument indispensable à une gestion publique modernisée, à la disposition des dirigeants publics, et *in fine*, au service des citoyens.

Il n'existe guère à ce jour, en France – et à l'étranger semble-t-il – de documentation définissant, dans le contexte des administrations de l'État, à la fois les concepts et les modalités de mise en œuvre de la maîtrise des risques et de son volet « audit interne ». Aussi, ce rapport se veut didactique et compréhensible par le plus grand nombre.

DÉFINITION :

« L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour l'améliorer.

L'audit interne s'assure que les dispositifs de contrôle interne d'une organisation sont efficaces.

A ce titre, il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. »

Source : Cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE)

Différents témoignages étayent ce rapport et apportent des éclairages concrets sur l'utilité de la maîtrise des risques – dont l'audit interne fait partie – au sein de l'État.

En complément, des annexes détaillent la démarche, les enjeux et les travaux menés en France sous l'égide du CHAIE et donnent aussi un éclairage international. Celles-ci sont de deux natures :

la documentation produite par le CHAIE (annexes A) et celle mise à disposition (annexes B) pour documenter les réflexions en matière d'audit interne au sein de l'État. Elles ont vocation à servir tant ceux et celles qui souhaitent se familiariser avec ce domaine que les professionnels de ce secteur qui souhaitent approfondir leur vision.

Afin d'en faciliter la compréhension, le rapport répondra successivement aux trois questions suivantes :

I. En quoi une bonne gestion de l'État passe par une politique organisée de maîtrise de ses risques ?

Cette approche managériale est encore sous-utilisée par les dirigeants publics, responsables administratifs comme politiques. L'explicitation de la valeur ajoutée d'une démarche de maîtrise des risques dans chaque ministère, organisée sur la base du contrôle interne (CI) et de l'audit interne (AI), est donc le fil conducteur du présent rapport et l'objet premier du CHAIE (partie 1) ;

II. Comment doit s'organiser la politique d'audit interne au niveau de l'État pour qu'elle soit utile et créatrice de valeur pour la maîtrise des risques ?

Seule une articulation avec les priorités gouvernementales et ministérielles peut permettre à l'audit interne d'assumer pleinement ses fonctions (partie 2) ;

III. Quelles sont les actions concrètes que mène le CHAIE depuis trois ans pour tendre vers cet objectif ?

Le rapport en illustrera les différents aspects dans l'esprit, plus classique, d'un rapport d'activité (partie 3).

Le mot du Président du CHAIE

« La maîtrise des risques, avec son volet audit interne, est une démarche indispensable de bonne gestion ministérielle et interministérielle. »

Tous les gouvernements sont confrontés à des risques pouvant menacer la réalisation des politiques publiques dont les ministres ont la charge. Il s'agit certes de risques comptables ou budgétaires, bien connus, mais aussi de risques « métiers » liés à leur mise en œuvre.

J'ai conscience que, dans chaque ministère, le secrétaire général et les directeurs agissent au mieux pour maîtriser « leurs » risques et que les corps d'inspection et de contrôle offrent, souvent dans l'urgence, des réponses à chaque difficulté grave apparue. Pour autant, l'État doit mieux anticiper ses risques: d'abord en les cartographiant afin d'en avoir une meilleure connaissance et de pouvoir les hiérarchiser; ensuite, en proposant à temps des réponses durables pour éviter que ces risques ne puissent se concrétiser.

En tant que ministre en charge de la transformation publique, il me revient de présider le Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE). Ce dernier a pour objectif d'impulser, d'accompagner, de professionnaliser et d'harmoniser par le haut ces démarches ministérielles et interministérielles d'audit interne, si utiles quand elles sont bien comprises. Je tiens ici à remercier les membres du CHAIE, ainsi que l'équipe permanente du Comité et son vice-président.

J'espère vivement que ce rapport vous convaincra de la nécessité pour tout l'État de se doter d'une véritable politique d'audit interne, comme le font notamment nos principaux partenaires européens. Je souhaite enfin qu'il mette en avant les importants progrès réalisés dans ce domaine au sein des administrations de l'État.

Gérald DARMANIN



Gérald DARMANIN,
ministre de l'Action
et des Comptes publics,
en charge de la réforme
de l'État

La vision du vice-président du CHAIE

« Un État a besoin d'une politique d'anticipation et de maîtrise des risques reposant sur le contrôle interne et sur l'audit interne. »

Qu'est-ce que le comité d'harmonisation d'audit interne de l'État (CHAIE) ?

Quelle est sa mission ?

Le CHAIE a été créé par le décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration. Il est présidé par le ministre chargé de la réforme de l'État et réunit les responsables de l'audit interne de chaque ministère, des personnalités qualifiées, un représentant de la direction du budget (DB) et un de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Il est animé par une équipe permanente volontairement légère (deux cadres et un assistant).

La finalité du CHAIE est d'aider les ministres à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont leurs services ont la charge et dont ils assument *in fine* la responsabilité.

Tant son positionnement auprès du ministre en charge de la réforme de l'État que sa composition et son organisation traduisent la volonté de ses créateurs d'en faire le moteur du développement de l'audit interne dans l'État.

Je dispose, en tant que vice-président du CHAIE, d'une large délégation de son Président, pour impulser les travaux et pour mettre en œuvre, dans une vision ambitieuse, le décret fondateur de 2011. À ce titre, j'ai mis en place des commissions permanentes, travaillant sur des sujets spécifiques, sur la base de mandats validés collégialement au sein du CHAIE. Ces commissions rendent compte, pour accord des avancées de leurs travaux, en formation plénière du



Bertrand BRASSENS

CHAIE. Le vice-président est, par ailleurs, l'interlocuteur principal du ministre et de son cabinet, des collaborateurs du Premier ministre, des partenaires externes tels que la Cour des comptes, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), les institutions nationales et internationales relatives à l'audit interne, mais aussi des comités ministériels d'audit interne et des chefs de corps d'inspection.

Quels sont les principes et les objectifs d'une démarche de maîtrise des risques à l'échelle ministérielle et, en son sein, de l'audit interne ?

Le décret de 2011 résulte d'une prise de conscience de la nécessité de doter les administrations de l'État d'une démarche de maîtrise des risques appliquée à l'échelle d'une politique publique conduite par chaque département ministériel pour le compte du Gouvernement. La maîtrise des risques s'applique ainsi à tous les métiers, tous niveaux hiérarchiques confondus. Elle repose sur deux piliers :

1/ l'obligation de mettre en place un dispositif de « contrôle interne », reposant notamment sur une cartographie des risques déclinée au niveau opérationnel. Au-delà du sens courant, la notion de « contrôle interne » est ici entendue dans son acception la plus large de « *mécanismes ou de mesures de maîtrise des processus et des opérations, impliquant*

La maîtrise des risques doit être l'affaire de tous. Tous les agents de l'État, des gestionnaires aux plus hauts responsables, sont concernés par sa mise en œuvre.

toute la chaîne de gestion dans sa définition et dans sa mise en œuvre »;

2/ l'obligation de disposer d'un système d'audit interne en charge d'évaluer et d'améliorer ce dispositif de contrôle interne de façon continue. L'audit interne doit alors présenter toutes les garanties d'indépendance, de compétences et de crédibilité pour apporter une réelle plus-value aux ministères. C'est ce à quoi s'attache le CHAIE.

L'audit interne est-il vraiment utile pour les ministres? Un État peut-il être en situation de grave risque?

L'audit interne joue un rôle à la fois de vigie et de conseil auprès des dirigeants publics et sécurise la prise de décision.

À l'instar d'une entreprise dans laquelle la concrétisation d'un risque majeur, de niveau stratégique, peut entraîner sa faillite et sa disparition, un État se doit d'anticiper tout risque majeur, systémique, qui affecterait sa souveraineté, son image, sa capacité d'action, sa situation financière ou sa gestion, au détriment des citoyens.

L'audit interne doit permettre d'éclairer les dirigeants publics sur les risques et d'en faciliter la prise de conscience, d'identifier les leviers d'action à mettre en œuvre pour les prévenir de manière efficace.

Quelques exemples de missions d'audit interne réalisées sont cités au point 1.4 du rapport et une illustration plus détaillée figure au sein des annexes b. Chaque ministre en charge d'une politique publique sait que, pour réussir les missions pour lesquelles il a été nommé, il doit se prémunir des principaux risques pouvant compromettre leur bonne réalisation.

L'audit interne objective la prise de risque liée aux réformes et fiabilise ainsi leur mise en œuvre.

À ce titre, il convient de souligner que les cartographies des risques des ministères intègrent de mieux en mieux les risques liés à la mise en œuvre des choix politiques au sein des ministères. En ce sens, il s'agit d'une approche à « 360° », aucun ne risque

ne devant être méconnu. Un ministre ne peut être seulement l'incarnation des réformes qui lui tiennent à cœur, il est aussi en charge du bon fonctionnement du ministère qu'il dirige. Cela passe par un investissement exigeant

dans l'élaboration d'une cartographie des risques directionnels et ministériels, adossée aux objectifs politiques de chaque ministre et faisant l'objet d'une actualisation et d'une évaluation régulières. De ce point de vue, l'audit interne a un rôle différent des fonctions d'inspection ou de contrôle assurées par des structures spécifiques dans chaque ministère. Ces derniers traitent des problèmes lorsqu'ils sont déjà survenus ou apparaissent probables. L'audit interne, par son approche systémique d'évaluation des risques, a pour objectif d'aider à les anticiper (les « déminer ») avant qu'ils ne se manifestent. Toute politique publique réussie suppose que la chaîne des actions y contribuant ne puisse être à la merci de défaillances graves. Lorsque des risques potentiels de défaillance sont détectés et traités dans le cadre de la démarche de contrôle interne, au sens large rappelé précédemment, l'audit interne vise à s'assurer qu'ils sont connus, placés sous contrôle et donc maîtrisés.

L'audit interne fournit ainsi aux dirigeants publics une information objective sur la situation réelle de la mise en œuvre des actions, en tenant compte de son contexte et de ses évolutions.

Un des rôles du CHAIE est donc de faire comprendre qu'il est sage et de bonne gestion de mettre en place un dispositif d'audit interne au service des ministres.

Par ailleurs, la France s'est engagée dans un fort mouvement de transformation de ses administrations.

Parmi ses objectifs, figurent la suppression, notamment en matière comptable et budgétaire, de plusieurs contrôles *ex ante*, jugés chronophages et déresponsabilisants. La nécessaire contrepartie de cette réforme est que chaque ministère se dote d'une démarche de maîtrise des risques, pilotée à l'aide d'une fonction d'audit interne crédible.

Les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne dans l'État, initiés en 2011, sont-ils dorénavant matures et efficaces?

Cette réforme qui vise à introduire des dispositifs nouveaux – issus du secteur privé et d'inspiration anglo-saxonne – dans une organisation administrative marquée par une culture du « contrôle » depuis près de deux siècles, ne peut pas produire tous ses

L'audit interne, c'est: « mieux vaut prévenir que guérir »!

L'on ne saurait dire que le dispositif prévu par le décret de 2011 a atteint un niveau de maturité suffisant.

de 2011. Chacun d'eux a désormais un comité ministériel d'audit interne présidé par le ministre ou par son représentant ainsi qu'une charte qui décrit l'organisation, les missions et les pouvoirs de l'audit interne dans le ministère et dans les organismes qui en relèvent. Il peut compter sur une mission d'audit interne ministérielle. En peu d'année, les ministères ont réussi d'une part, à instituer et à développer l'audit interne ; d'autre part, à implanter une démarche de maîtrise globale des risques sous l'égide de leurs secrétaires généraux¹.

Reste pour les administrations à développer une culture partagée autour de la gestion des risques pour en tirer les bénéfices à long terme. Le dispositif repose encore largement sur la bonne volonté, l'adhésion et l'implication des acteurs.

Le dispositif de maîtrise des risques souffre des mêmes handicaps d'acculturation que la LOLF.

En définitive, l'importance d'une approche systémique de la maîtrise des risques, y compris métiers, n'irrigue pas assez. L'audit interne est encore trop isolé car insuffisamment intégré à la gestion des politiques publiques.

Quelles pistes d'amélioration souhaiteriez-vous développer en tant que vice-président ?

Je m'appuie sur la lettre de mission que m'a transmise Monsieur Darmanin en mars 2018 et sur le courrier qu'il a adressé aux ministres, pour consolider la fonction d'audit interne au sein de l'État grâce à quatre avancées majeures.

effets avant un temps suffisant d'acculturation et de pratique.

Il convient tout d'abord de relever, pour s'en féliciter, que tous les ministères ont mis en place les dispositifs prévus par le décret

Cette dimension encore trop *intuitu personae* entrave sa pérennité. La difficulté est de passer d'une logique administrative, gestionnaire, à une « culture de la responsabilisation » à tous les niveaux sur des objectifs identifiés.



Séance plénière du 21 juin 2018
Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État
auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics ;
Caroline KRYKWINKI, directrice adjointe de cabinet ;
Bertrand BRASSENS, vice-président du CHAIE.

1. Généraliser la culture du risque et le réflexe « maîtrise des risques avec l'audit interne » chez les dirigeants publics

Cette approche anticipatrice, de prévention, n'est pas toujours naturelle pour des responsables souvent confrontés à de nombreuses urgences. À ce titre, l'implication personnelle et le portage du dispositif par le ministre ou par son directeur de cabinet au sein du comité ministériel d'audit interne (CMAI) doit devenir naturel. Une piste serait qu'un vice-ministre, ayant le niveau d'autorité d'un ministre, soit en charge de la gestion du ministère. Plus globalement, cette démarche gagnerait à être portée par l'ensemble de la chaîne hiérarchique, notamment avec un engagement fort des directeurs d'administration autour du secrétaire général.

2. Professionnaliser la fonction d'audit interne

Plus elle démontrera une valeur ajoutée avérée et visible, plus elle sera reconnue par les dirigeants publics et comprise par tous les opérationnels. L'audit interne n'est pas – ne doit pas être – une énième couche de contrôle. Cette fonction permet responsabilisation et capacité à rendre compte, réduction des contrôles formels en contrepartie d'une identification et d'une analyse systématique des processus les plus fragiles, accompagnement constructif des gestionnaires pour un gain de temps et une meilleure efficacité.

¹ Le ministère des Armées dispose d'une organisation spécifique de son dispositif de maîtrise des risques.



Le vice-président et l'équipe permanente du CHAIE en séance plénière, juin 2019 (de gauche à droite) : Jean-Marc BIDART (assistant); Marina BIHI (chargée de mission); Stephan ROUDIL (rapporteur général).

3. Obtenir que l'audit interne soit partout reconnu comme une fonction à part entière du ministère

Au lieu d'être parfois une simple modalité d'intervention des corps d'inspection ou de contrôle, ce qui était sans doute inévitable à l'origine, les progrès pour l'AI portent sur trois axes :

- d'une part, par la prise en compte dans les lettres de mission des ministres de la capacité à déployer une politique de maîtrise des risques. La Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pourrait utilement l'intégrer à sa méthodologie ;
- d'autre part, que chaque responsable ministériel de l'audit interne (RMAI) ait toute la légitimité, la disponibilité et la crédibilité lui permettant d'être véritablement le représentant de l'audit interne ministériel auprès du ministre et de tous ses interlocuteurs ;
- enfin, que l'audit interne ministériel dispose des moyens humains et matériels nécessaires pour exercer ses responsabilités. L'audit interne repose encore largement sur le dévouement de ses responsables mais cette dimension *intuitu personae*, sous-tendant la crédibilité de l'audit interne, rend la fonction fragile.

4. À terme, le CHAIE doit devenir l'organisme de référence, y compris en matière doctrinale, pour tout ce qui concerne l'audit interne au sein de l'État

Adaptation récente de procédures installées et formalisées dans le secteur des entreprises,

l'audit interne appliqué à un État n'a guère fait l'objet d'études et de réflexions se détachant des sources privées. Les travaux des commissions du CHAIE commencent à combler cette lacune. Par ailleurs, le futur *Cercle de l'audit interne de l'État* (CAIE), qui visera à fédérer la communauté des acteurs de l'audit interne et à diffuser des informations ciblées, doit aussi y contribuer.

Je suis convaincu que l'intérêt de se doter d'une démarche de maîtrise des risques commence à être reconnu, grâce aux premiers résultats et à l'engagement de tous. Beaucoup de progrès restent, cependant, à réaliser et le travail que conduit le CHAIE avec ses membres devra s'accompagner d'une reconnaissance de l'audit interne comme un facteur essentiel de bonne gestion publique. Comme pour la mise en œuvre de la LOLF qui n'a pas encore atteint tous ses objectifs en termes de responsabilisation, ces réformes majeures demandent d'autant plus de temps et de persévérance qu'elles présentent un caractère systémique à rebours d'une longue culture de gestion.

* * *

Je voudrais conclure en remerciant vivement tous les membres du CHAIE pour leur fort engagement dans l'ensemble de nos travaux et au service de l'audit interne dans l'État. Mes remerciements vont aussi aux ministres – dont le président du CHAIE – et à leurs cabinets pour leur implication et pour leur soutien. Enfin, je n'oublie pas l'équipe permanente², pour la qualité du travail fourni en appui aux différentes commissions et groupes de travail organisés sous l'égide du CHAIE.

Bertrand BRASSENS

² Par ordre d'ancienneté : Luc CHARRIE, secrétaire général du CHAIE de juillet 2012 à mars 2017, Hervé PEREZ, chargé de mission de octobre 2013 à février 2018, Stephan ROUDIL, rapporteur général depuis avril 2015, Marina BIHI, chargée de mission depuis mars 2018 et déléguée du vice-président depuis mars 2020 et Jean-Marc BIDART, assistant depuis juillet 2018.

La synthèse des actions du CHAIE



Séance plénière du CHAIE

Par lettre de mission du 9 mars 2018, Monsieur Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics, en charge de la réforme de l'État, a confié

Le CHAIE agit pour favoriser l'efficacité, la crédibilité et la compréhension de la démarche de maîtrise des risques dans l'État.

au CHAIE une feuille de route ambitieuse pour permettre au gouvernement d'avoir un dispositif affirmé de maîtrise des risques et notamment d'audit interne (AI). Dans ses courriers au Premier ministre et aux ministres, Monsieur Darmanin a insisté sur

la nécessité d'accompagner et de sécuriser au mieux, par une politique d'audit interne cohérente et crédible, les mutations induites par la modernisation des politiques publiques impactant le fonctionnement de l'État.

Une politique d'audit interne n'a de sens qu'appliquée à une stratégie de maîtrise des risques ministériels, elle-même au service de l'exécution des décisions du gouvernement et de la réussite de la transformation du pays.

Cette démarche est tout aussi indispensable pour un État que pour une entreprise, quand bien même l'enjeu concerne moins sa pérennité que son efficacité ou sa crédibilité. Cela explique en partie pourquoi, dans les administrations publiques, la culture de l'évaluation, de l'anticipation et la prise en compte du temps long n'est pas innée.

L'objet premier du CHAIE est la mise en œuvre des politiques publiques, dont il convient de clarifier la finalité, afin que les administrations maîtrisent les risques qui en découlent. Il s'agit de l'impérieuse nécessité de donner aux ministres une assurance sur la maîtrise des principaux risques pouvant compromettre la bonne réalisation des politiques publiques placées sous leur responsabilité. Cela suppose d'adapter les concepts conçus pour le monde des entreprises – disposant d'enjeux et de modes de gouvernance spécifiques – à celui des administrations publiques. À raison de quatre séances plénières par an, le CHAIE adopte formellement, par consensus, les propositions émises par ses cinq commissions permanentes³ et les groupes de travail qui y sont associés.

L'harmonisation de l'audit interne est l'essence même de la mission du CHAIE. Comme toute démarche de conduite du changement, elle concilie appropriation progressive par les ministères de l'esprit des textes et impulsion nécessaire à leur mise en œuvre.

Le CHAIE élabore et précise en continue la doctrine d'emploi de l'audit interne au sein de l'État.

Le CHAIE a défini une méthodologie de travail fondée sur la collégialité, garante d'une appropriation des avancées collectives.

³ Les travaux de ces commissions reposent sur des mandats et des lettres de cadrage adoptés en séance plénière.

Elle s'inscrit de fait sur un temps long. Les cinq principaux chantiers sur lesquels le CHAIE œuvre depuis 2016 sont résumés ci-après.

Sensibiliser les parties prenantes

Le CHAIE contribue à porter ce message à tous les niveaux de responsabilité dans les ministères car la démarche de maîtrise des risques ne peut qu'échouer si elle n'est pas l'affaire de tous.

Par ailleurs, le CHAIE a notamment noué des relations de travail avec la Commission européenne, les institutions internationales, l'Institut français de l'audit et du contrôle Interne (IFACI), la Cour des comptes et l'Agence française anti-corruption (AFA). Il met en place un *Cercle de l'audit interne de l'État*, pour fédérer la communauté des acteurs de l'audit interne et pour faire circuler l'information.

Professionaliser la fonction et le métier d'auditeur interne dans l'État

La politique de formation à l'audit interne au sein de l'État a été réécrite par le CHAIE à deux niveaux : d'une part, en formation initiale, avec les écoles nationales et régionales de l'Administration dans l'optique de sensibiliser en amont les futurs cadres dirigeants à cette exigence ; d'autre part, en formation continue, en partenariat avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). Il s'agit de garantir la qualité de l'audit interne et d'encourager les meilleurs éléments des ministères à acquérir des compétences et une expérience en audit interne, au demeurant utiles pour le reste de leur carrière. Le CHAIE travaille de concert avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour valoriser un passage par l'audit interne dans une carrière au sein de la fonction publique d'État.

Garantir la qualité de la fonction d'audit interne

Le CHAIE a mis à jour le *Cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE)*, qui transpose les normes internationales de l'audit interne, issues du secteur privé, dans l'organisation des administrations de l'État. Le CHAIE accompagne les ministères dans la mise en place de leur démarche d'assurance qualité pour développer une méthodologie partagée d'évaluation de l'application des normes. Dans l'objectif d'accompagner les pratiques interministérielles en matière d'audit interne, plusieurs guides thématiques ont été élaborés par le CHAIE. L'objectif de qualité nécessite d'outiller la fonction d'audit interne, notamment en partageant les bonnes pratiques entre ministères.

Examiner les politiques d'audit interne pour renforcer leur utilité auprès des ministres

Prévu par le décret de 2011, les dispositifs ministériels d'audit interne sont désormais fonctionnels, même s'ils connaissent des variantes. Les comités ministériels d'audit interne (CMAI) en charge de la définition et de la réalisation de la politique d'audit interne sont, le plus souvent, présidés par le ministre ou son directeur de cabinet. Les missions ministérielles d'audit interne (MMAI), dont le responsable est nommé par le ministre, sont en charge de faire des propositions, de réaliser des missions d'audit interne et de s'assurer de leurs suites. Il existe, parfois en complément, un comité ministériel des risques en charge, en amont, de la cartographie des risques et de la bonne mise en œuvre du contrôle interne. Le respect de la comitologie et des normes de qualité ne suffit toutefois pas à garantir l'efficacité du dispositif.

Aussi, le CHAIE a défini une méthodologie d'examen des politiques ministérielles d'audit interne, sans porter atteinte aux prérogatives des ministres. Il s'agit d'une démarche partagée d'appréciation de la cohérence d'ensemble de la gouvernance et de la valeur ajoutée de l'audit interne dans chaque ministère, visant à formuler des recommandations spécifiques par ministère ou de portée interministérielle. Un premier examen expérimental a été mené en 2019 au sein des ministères économiques et financiers et du ministère de la transition écologique et solidaire, avec une équipe externe dédiée. Les enseignements tirés de cette expérimentation serviront à généraliser cet examen en 2020.

Intégrer les organismes dans les politiques ministérielles de maîtrise des risques

L'enjeu est partagé par de nombreux ministères. Davantage de politiques publiques d'importance sont aujourd'hui confiées à des organismes de statuts divers (les opérateurs et les agences notamment), dont le degré d'autonomie varie. Si ces organismes sont de plus en plus fortement responsabilisés, les ministres doivent conserver une vision éminente sur les risques qui leur sont délégués.

La liste des grands témoins

Florence PARLY Ministre des Armées	page 24
Olivier DUSSOPT Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, en charge de la réforme de l'État	page 61
Didier MIGAUD Premier président de la Cour des comptes	page 26
Nicole BELLOUBET Ministre de la Justice, garde des Sceaux ⁴	page 29
Et par ordre d'intervention⁵:	
Sophie DELAPORTE Secrétaire générale du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	page 30
Guillaume PEPY Président du directoire de la SNCF	page 31
Thomas CAZENAVE Délégué interministériel à la transformation publique du ministère de l'Action et des Comptes publics, auprès du Premier ministre	page 32
Emmanuel BELLUTEAU Conseiller référendaire, rapporteur général de la certification des comptes de l'État à la Cour des comptes	page 43
Delphine MORETTI Analyste principale au sein du département « gouvernance publique » de l'OCDE	page 45
Rosa ALDEA-BUSQUETS Directrice générale adjointe à la direction générale du budget de la Commission européenne	page 46
Edouardo RUIZ GARCIA Secrétaire général de la Cour des comptes européenne, personnalité qualifiée au sein du comité ministériel d'audit interne du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse	page 51
Vincent MARSALA Inspecteur général des Affaires sociales, chef de la mission permanente d'audit interne du ministère des Solidarités et de la Santé	page 54
François GAUTIER Contrôleur général des Armées, responsable ministériel de l'audit interne du ministère des Armées	page 55 et 74
Danièle LAJOURMARD Inspectrice générale des finances, chef de la mission d'audit interne ministérielle des ministères Economiques et Financiers	page 64
Jean-Louis BUËR Inspecteur général de l'Agriculture, président de la mission d'inspection générale et d'audit	page 66
Orianne DUPRAT-BRIOU Inspectrice des finances, ancienne directrice d'audit interne de CNP Assurances, ancienne administratrice à l'IFACI et à l'Internal audit foundation	page 69
Bernard BETANT Inspecteur général de l'Éducation, du Sport et de la Recherche, chef de la mission ministérielle d'audit interne du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse	page 70
Nathalie DELPEY-CORBAUX Inspectrice générale de la Justice, responsable de la mission ministérielle d'audit interne du ministère de la Justice	page 74
René-Marc VIALA Chef de la mission des audits du contrôle général économique et financier	page 77

⁴ Mise à disposition de son discours d'ouverture lors du colloque du 7 novembre 2019 consacré à « l'audit interne, moteur de la maîtrise des risques » (cf. annexes b – n°6).

⁵ Contributions reçues à la date du 1^{er} novembre 2019.

Rapport

La maîtrise des risques
pour une meilleure gestion publique

L'audit interne de l'État et le rôle du CHAIE

1. L'audit interne est au service des ministres

1.1. LA MAÎTRISE DES RISQUES VISE LA SÉCURISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR LE CONTRÔLE INTERNE ET PAR L'AUDIT INTERNE

Depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001⁶, la question de la mesure de l'efficacité, de l'efficience de l'action publique et de la qualité du service rendu à l'utilisateur est au cœur des préoccupations politiques.

Pour répondre à cet enjeu, l'État s'est parfois inspiré – en les adaptant – de procédures reconnues dans le secteur privé parmi lesquelles le contrôle de gestion, le contrôle interne⁷ et l'audit interne⁸. Dans un contexte de crise économique et sociale, de mutations profondes et rapides, d'accélération du temps médiatique, la nécessité de se prémunir contre les aléas se renforce et devient inéluctable.

L'audit interne constitue la clef de voûte d'une gestion publique modernisée à travers la démarche d'anticipation et de maîtrise des risques qu'il permet.

Même si de nouveaux risques apparaissent en permanence, la gestion de l'État et sa modernisation permanente doivent s'inscrire à moyen et long termes. L'audit interne est utile pour évaluer la vulnérabilité des processus à des risques potentiels, indépendamment du calendrier possible de leur matérialisation. Une des actions du CHAIE est de mieux faire comprendre la place, le rôle et l'importance de la maîtrise des risques dans l'État, fondée sur le contrôle

interne et l'audit interne. Il s'agit là de clarifier la signification, la cohérence et l'articulation des outils utilisés au service de cette démarche : contrôle interne, audit interne, audit externe, missions d'inspection et d'appui des corps de contrôle et d'inspection.

Comprendre le sens et l'esprit de la démarche de maîtrise des

risques⁹ est fondamental pour convaincre les services de l'État de son opérationnalité et de son utilité.

⁶ La LOLF a introduit un changement majeur dans les modes traditionnels de gestion publique pour basculer d'une logique de moyens vers une logique de résultats fondée sur la définition préalable des objectifs poursuivis par les politiques publiques. Elle adapte le courant de pensée inspiré du modèle anglo-saxon New Public Management.

⁷ Le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux et qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère (cf. 1.3).

⁸ L'audit interne vise à donner à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte des conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces (cf. 1.4).

⁹ Maîtriser un risque suppose la définition préalable d'un objectif et l'identification des événements susceptibles d'obérer son atteinte.



GRAND TÉMOIN

Florence PARLY,
ministre des Armées

« La maîtrise du risque est fondamentale dans l'action de nos Armées, directions et services. Consubstantielle aux opérations militaires, cette notion est au cœur de la conduite de nos pro-

grammes d'armement, de la programmation militaire comme des choix budgétaires ou capacitaires qui la structurent.

À ce titre, la maîtrise des risques constitue non seulement une assurance pour la conduite des activités du ministère mais aussi et surtout une opportunité, tant

la prise de risque maîtrisée est une condition nécessaire à la conduite de nos missions.

Ainsi, dans le cadre des chantiers de modernisation et de transformation que j'ai voulus pour le ministère, j'ai souhaité que l'un d'entre eux soit consacré à l'audit et à la maîtrise des risques. Axé sur le renforcement de la gouvernance et des processus de l'audit interne, il s'appuie sur une cartographie ministérielle des risques actualisée ainsi que sur le comité d'audit ministériel (CMAI) que j'ai installé pour la première fois à l'automne 2019.

Je souhaite que cette gouvernance renforcée ainsi que le développement d'une synergie accrue entre les services ministériels qui contribuent à l'évaluation de la maîtrise des risques permettent d'améliorer significativement la performance d'ensemble du ministère. »

1.2 LA MAÎTRISE DES RISQUES SOUS-TEND UNE LOGIQUE DE RESPONSABILISATION ISSUE DE LA LOLF, À REBOURS DE LA CULTURE ADMINISTRATIVE FRANÇAISE

Depuis les années 1990, les outils de gestion de l'État se sont profondément adaptés pour accroître la responsabilisation des agents publics.

1.2.1 La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a marqué le début d'une démarche de responsabilisation fondée sur des objectifs de politiques publiques

En France, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a donné une impulsion décisive. Cette loi organique a résulté d'une volonté politique unanime de responsabiliser les gestionnaires publics en mettant les moyens dont ils disposent au service d'objectifs explicites, en accroissant la transparence budgétaire et en rénovant le cadre comptable qui, sauf spécificité de l'action publique, doit être proche de celui des entreprises privées.

En application de l'article 58 de la LOLF, les comptes de l'État ont été certifiés par la Cour des Comptes dès le premier exercice d'application en 2006¹⁰. Cette démarche de certification a été le point de départ du développement du contrôle interne et de l'audit interne dans toutes les administrations de l'État, sous un prisme comptable et budgétaire.

La LOLF qui a institué de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État, a également introduit une démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques. Dès lors, les discussions budgétaires ont porté non seulement sur les moyens, mais aussi sur l'efficacité des dépenses, par rapport à des objectifs définis pour chaque

programme. En cherchant à améliorer l'efficacité de la dépense publique au regard des objectifs pré-définis, la LOLF a voulu aussi une réforme culturelle des modes traditionnels de gestion dans les administrations publiques.

1.2.2 Ce n'est qu'en 2011 que la démarche de prévention des risques, qui découle de la LOLF, a été reconnue

Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011, a rendu obligatoire la démarche de contrôle interne et la fonction d'audit interne dans chaque ministère (cf. 1.1.2 et 1.1.3). Leur champ d'application dépassent celui de la LOLF en englobant les aspects métiers et financiers, dans l'idée de pouvoir mesurer l'atteinte des objectifs sur l'ensemble de la chaîne de gestion des administrations publiques.

C'est dans ce contexte que la France a fait le choix, en 2011, de généraliser la culture de la maîtrise des risques dans ses administrations, au moyen des deux catalyseurs que sont le contrôle interne et l'audit interne.

**La LOLF
et l'audit interne :
une même
démarche de
responsabilisation.**

Quelques ministères – parmi lesquels le ministère de l'Agriculture et celui des Armées – ont mis en place, antérieurement au décret de 2011, des dispositifs d'audit interne.

L'audit interne a ainsi investi, dès avant la LOLF, quelques champs d'activité à la demande de l'Union européenne dans le cadre de la gestion partagée des fonds européens tels que les aides de la PAC ou les fonds structurels.

¹⁰ La démarche de certification a ainsi obligé l'ordonnateur et le comptable à travailler en étroite collaboration pour assurer la régularité de la chaîne de dépense dans son intégralité. La nécessité de responsabiliser les acteurs à chaque étape du processus d'ordonnancement de la dépense a justifié l'installation d'une démarche de maîtrise des risques, d'abord comptables et budgétaires, au sein des administrations.



GRAND TÉMOIN

Didier MIGAUD,
premier président
de la Cour des comptes

Comment la LOLF a-t-elle modifié le système de contrôle de l'État ?

« Avec la loi organique, les parlementaires ont entendu donner à la gestion publique, dans sa dimension budgétaire et comptable, une logique à la fois plus dynamique et plus transparente :

– l'institution d'une comptabilité générale établie selon le principe de la constatation des droits et obligations permet de mieux refléter, par une approche patrimoniale, la réalité de la situation financière de l'État (en particulier ses engagements) et des perspectives qui s'y attachent à moyen ou long terme ;

– l'inscription de l'action publique dans une logique de performance, dans laquelle de plus grandes marges de manœuvre laissées aux gestionnaires trouvent leur contrepartie dans l'obligation de rendre compte, engage l'administration dans une démarche davantage centrée sur les résultats obtenus au regard des objectifs fixés ;

– le souci d'une gestion efficace et efficiente est reconnu par la mise en place d'un dispositif de mesure des coûts des politiques engagées (c'est la contribution attendue de la comptabilité analytique, substituée récemment à la comptabilité d'analyse des coûts).

S'agissant des contrôles externes, la LOLF et le GBCP ont, en cohérence avec ces orientations, renforcé le contrôle budgétaire et comptable exercé par le Parlement (ainsi pour les décrets d'avance, les PAP et les RAP) et par la Cour des comptes (situation des finances publiques, exécution budgétaire et certification des comptes).

En interne aux administrations, la nouvelle réglementation prévoit, innovation majeure dans la sphère publique, le recours systématique, dans chaque ministère, à la démarche de maîtrise des risques. »

En quoi le décret de 2012, qui a généralisé le contrôle interne, s'inscrit-il dans l'esprit de la LOLF ?

« Ces dispositions sont étroitement complémentaires de celles de la loi organique et elles s'inscrivent dans le même mouvement.

Il est dommage qu'on ait retenu le terme « contrôle interne », qui donne l'idée de vérifications supplémentaires, s'ajoutant aux contrôles budgétaire, comptable et de régularité. En fait, il s'agit de la maîtrise des risques par les gestionnaires eux-mêmes. Le contrôle interne a pour objet de mettre les services en situation de disposer de l'assurance que les décisions qu'ils prennent sont conformes aux impératifs de sécurité et de bonne gestion (respect des règles en vigueur, des plafonds de crédits ou d'emplois, des normes comptables) mais surtout de nature à leur permettre d'atteindre les objectifs qui résultent de leurs missions, en termes qualitatifs et quantitatifs. »

Pourquoi les décideurs publics doivent-ils s'emparer de l'audit interne ?

« En réalité, l'audit interne a une seule fonction, qui est tout à fait essentielle : donner aux responsables ministériels l'assurance que les dispositifs de maîtrise des risques s'appliquent bien aux processus à enjeux de leur champ de compétences, que les principaux risques qui s'attachent à leur gestion sont correctement appréhendés et que des mesures propres à les prévenir ou à y remédier efficacement ont été prises.

Avec l'audit interne, les ministres et les responsables des administrations disposent d'un instrument irremplaçable au regard de leurs responsabilités. Il leur permet de s'assurer de la maturité des dispositifs de maîtrise des risques dans leur périmètre de compétences et constitue, par ailleurs, un préalable à tout allègement significatif des contrôles *a priori*, à la simplification, l'automatisation et une dématérialisation fortement accrue des procédures. »

1.2.3. La transposition du contrôle interne et de l'audit interne au sein des administrations de l'État s'est opérée dans un cadre peu favorable

Ce qui semblait être une évidence s'est heurté – et se heurte encore – à des difficultés d'acclimatation, notamment d'ordre culturel :

– les normes d'audit interne et les bonnes pratiques professionnelles qui régissent ces domaines au niveau international s'inscrivent dans un « droit souple » (« soft law »), concept se heurtant à la tradition juridique française ;

– la notion d'autorité en charge du « management », pour le compte et sous les ordres du ministre, est diluée dans la plupart des ministères et la fonction décisive de Secrétaire général est relativement récente ;

– l'absence d'équivalent du conseil d'administration, composé d'actionnaires personnellement concernés, induit que le dispositif ministériel repose assez largement sur l'appétence du ministre pour la maîtrise des risques ;

– particulièrement en France, l'État fortement structuré depuis des siècles et s'appuyant sur une administration historiquement robuste, a une perception des conséquences d'un risque très atténuée par rapport aux entreprises.

1.3. LE CONTRÔLE INTERNE EST UN MODE DE RESPONSABILISATION DES MANAGERS PUBLICS SUR DES RISQUES AFFECTANT LES POLITIQUES QU'ILS METTENT EN ŒUVRE

La prise en compte des risques susceptibles d'obérer la réalisation des objectifs, via le contrôle interne, doit devenir une pratique managériale naturelle, dans la mesure où de nombreux risques portés par l'État sont systémiques et s'inscrivent sur un temps long.

1.3.1. Le contrôle interne est une notion encore mal comprise

DÉFINITION DU CONTRÔLE INTERNE :

Le Committee of sponsoring organizations of the Treadway commission¹¹ (COSO) a défini les lignes directrices relatives à la mise en œuvre d'un système de contrôle interne et de management des risques et établi les principes à suivre pour donner un cadre à la politique globale de maîtrise des risques. Initialement prévues pour le secteur privé, ces bonnes pratiques sont valables pour la mise sous contrôle des risques au sein de l'État.

« Le contrôle interne est un processus mis en œuvre par le conseil, le management et les collaborateurs d'une entité, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation d'objectifs liés aux opérations, au reporting et à la conformité. Le contrôle interne aide les entités à réaliser leurs principaux objectifs, à maintenir et à améliorer leur performance. »

Source: COSO 2013

La notion de « contrôle interne » – traduction littérale de l'expression anglo-saxonne « internal control » – renvoie à la mise en œuvre de processus formalisés, organisés et permanents. La traduction la plus juste du terme « internal control » aurait ainsi pu être « démarche de maîtrise intégrée à la gestion ».

« Le contrôle interne n'est pas une fonction, mais un ensemble de dispositifs mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités. »

Source: Théorie et pratique de l'audit interne, Jacques Renard, 2017

¹¹ Le COSO est une commission constituée en 1985 et composée des cinq principales associations professionnelles américaines en matière de gestion des risques, de contrôle interne et de prévention de la fraude (voir le site du COSO: coso.org). Publié, en 2013, le « référentiel intégré de contrôle interne » se fonde sur 5 composantes et 17 principes. Il a été complété en 2017 par un document intitulé « le management des risques de l'entreprise (une démarche intégrée à la stratégie et à la performance) » énonçant les 20 principes qui définissent les pratiques applicables. Ces outils servent de guides à la déclinaison opérationnelle, au pilotage et à l'évaluation de l'efficacité de la gestion des risques (cf. Annexes B – n° 1 « Synthèse du COSO »).

Alors que « l'audit interne » est une fonction à part entière, le « contrôle interne » doit être intégré à chaque fonction opérationnelle pour permettre de détecter, de corriger et de suivre les risques au plus près de la chaîne de gestion. Le cas échéant, ces actions peuvent bien sûr être appuyées et coordonnées dans chaque structure par des « référents ou chefs de projet maîtrise des risques », inopportunément appelées « contrôleurs internes ».

La feuille de route du ministre est à intégrer dans toute démarche de maîtrise des risques.

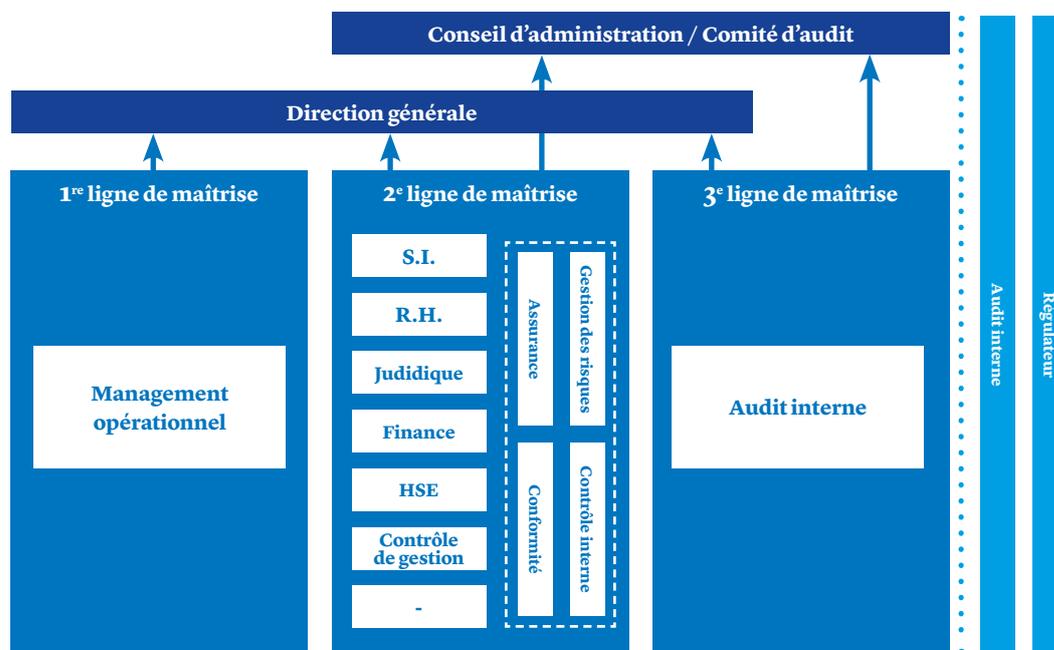
Le décret de 2011, stipulant que « l'audit interne s'assure que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces », suppose de comprendre la place occupée par le contrôle interne dans l'environnement global de la maîtrise des risques.

Le terme de « contrôle interne » complexifie l'implantation de la démarche dans les États, dès lors qu'il est compris comme une négation du risque. Il peut être par ailleurs vécu, à tort, comme une couche de contrôles supplémentaires.

L'audit interne, conçu en miroir du contrôle interne, est un partenaire des services métiers et leur principal *challenger*. Plusieurs secrétaires généraux ministériels, en charge du contrôle interne, ont indiqué au CHAIE que la mise en place de l'audit interne avait fortement contribué à la structuration et à la professionnalisation de la démarche sur leur périmètre d'intervention. Il importe également que tous les responsables hiérarchiques se sentent solidairement concernés par cette démarche. Pour être efficace et pérenne, le dispositif de maîtrise des risques doit nécessairement reposer sur des échanges réguliers entre les auditeurs internes et les acteurs en charge de la démarche de contrôle interne. Néanmoins, l'organisation administrative des ministères ne s'y prête pas spontanément (cf. 2.1.2).

L'audit interne se positionne en tour de contrôle des risques au sein des ministères. Il veille à ce qu'aucun risque majeur n'échappe aux ministres.

Modélisation des « trois lignes de maîtrise¹² » des risques dans le secteur privé

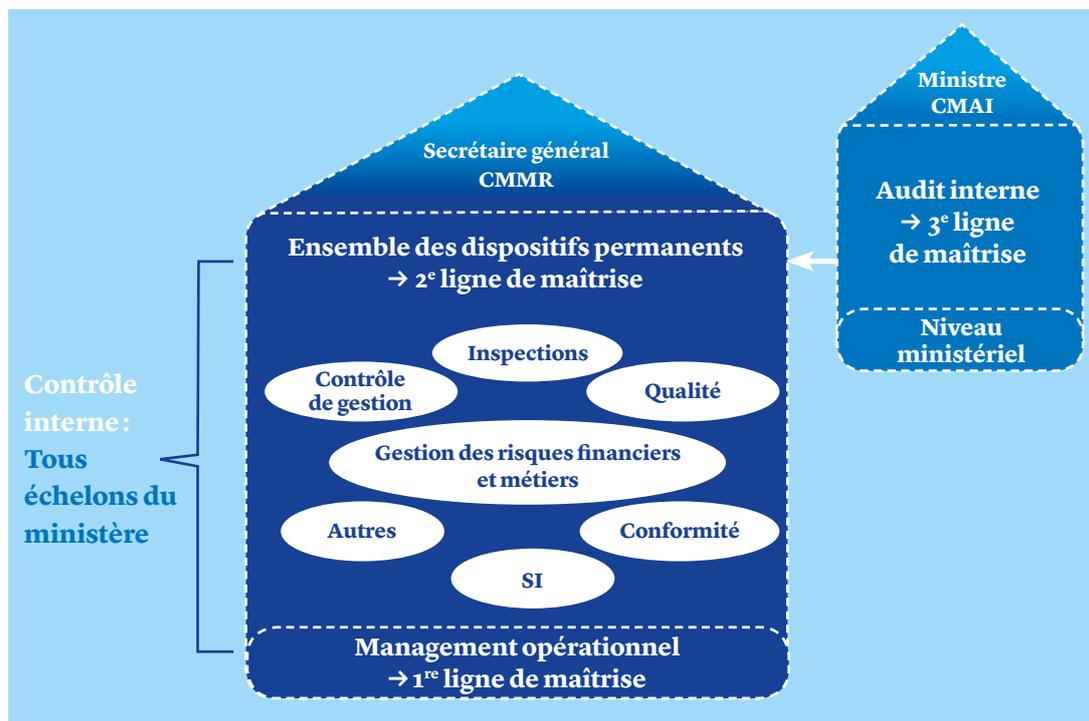


Fonctions participant au dispositif de maîtrise globale des risques

Source: IIA.

¹² Cf. Annexes B – n° 2 « Les trois lignes de maîtrise pour une gestion des risques » (source IIA)

Transposition du modèle des trois lignes de maîtrise à l'organisation du ministère de la Justice :



Source : Mission ministérielle d'audit interne - Ministère de la Justice, 2019.

1.3.2. Le contrôle interne participe de la responsabilisation de toute la chaîne hiérarchique

L'exercice de la responsabilité demande nécessairement de fixer des orientations, des objectifs, d'en assurer la réalisation et de rendre compte de son action. Pour atteindre ses objectifs, un manager met en œuvre un plan d'action qu'il a déterminé et vérifie son rythme d'exécution.

Les managers de tous niveaux sont les premiers acteurs de la maîtrise des risques.

Cela passe notamment par un pilotage du dispositif de contrôle interne dans chaque ministère, sous l'impulsion des directeurs d'administration et des secrétaires généraux. À ce jour, cette animation est moins structurée que celle de l'audit interne, même si des instances de pilotage ont souvent été créées, mais avec des résultats contrastés.

COSO PRINCIPE N° 6 :

L'organisation (i.e. le ministère) définit des objectifs suffisamment clairs pour rendre possible l'identification et l'évaluation des risques susceptibles d'affecter leur réalisation.

Un ministre est nommé pour mener une politique publique. Il doit s'appuyer, pour cela, sur une administration dont il est le chef. Il est responsable des mesures contribuant à la mise en œuvre de cette politique mais aussi de la mise sous contrôle d'éventuels obstacles pouvant la compromettre. Lors du colloque du 7 novembre 2019 du ministère de la Justice, consacré à « L'audit interne, moteur de la maîtrise des risques », la ministre a insisté sur la nécessité de « ne pas subir les risques mais de les prévenir ».



Nicole Belloubet, ministre de la Justice, garde des Sceaux, au colloque du 7 novembre 2019, « L'audit interne, moteur de la maîtrise des risques ».



GRAND TÉMOIN

Sophie DELAPORTE,
secrétaire générale du ministère
de l'Agriculture
et de l'Alimentation

En quoi l'exigence européenne sur les fonds structurels influence la gestion des risques au sein de votre ministère ?

« Les politiques portées par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA), qu'il s'agisse de la politique agricole commune ou de la politique de sécurité sanitaire des aliments pour ne citer qu'elles, sont des politiques essentiellement européennes qui ont très tôt intégré la maîtrise des risques comme un élément essentiel de l'atteinte des objectifs et de confiance des citoyens vis-à-vis de leurs institutions. Pour chacun des fonds qu'elle finance, l'Union européenne promulgue des règlements qui précisent la gouvernance à mettre en place, les procédures à retenir, les points de contrôle à effectuer et la méthodologie à appliquer, autant de points de contrôle pour limiter les risques. Ces prescriptions sont, pour les unes, mises en œuvre dans l'architecture de pilotage des politiques (séparation de l'autorité de gestion et de l'organisme payeur par exemple, indicateurs de suivi, évaluation *ex ante*, *in itinere* et *ex post*) et, pour les autres, « embarquées » dans les systèmes d'information pour les automatiser et les sécuriser. Cette culture de la maîtrise des risques a largement irrigué l'ensemble de l'activité du ministère. »

Quelle organisation sous-tend la dynamique de contrôle interne ?

« Le MAA s'est fixé un objectif: cartographier l'ensemble de ses processus d'ici trois ans et rédiger les plans de maîtrise des risques associés dans le même délai. Pari ambitieux qui s'appuie sur un réseau de correspondants « contrôle interne » au sein de chaque direction, l'élaboration d'une méthodologie commune et une sensibilisation de l'ensemble de la chaîne hiérarchique. En promouvant le contrôle interne, les référents facilitent la constitution d'un collectif de travail, au-delà des spécificités métier de chacun, autour d'objectifs partagés et de « façons de faire » harmonisées sans être uniformisées. Ils aident à l'acculturation de problématiques transverses à l'action publique mais inégalement maîtrisées par les services. Les référents « contrôle interne budgétaire et comptable » ont ainsi formé en juin 2019 leur collègues du « contrôle interne métier » à l'évaluation des impacts budgétaires et comptables des politiques menées, rendant ainsi plus aisé le déploiement des bonnes pratiques en matière de chaîne de la dépense, de budgétisation ou de provision pour risque. »

Qu'est-ce qu'un « plan de maîtrise des risques » ?

« L'élaboration des plans de maîtrise des risques permet une réflexion en profondeur sur le métier exercé et les pratiques retenues, avec l'ensemble des partenaires y concourant. À titre d'exemple, le plan de maîtrise du risque « incidents lors des contrôles » que le ministère élabore actuellement réunit l'administration centrale, les services déconcentrés régionaux (DRAAF

et DAAF) et départementaux (DDcsPP et DDT(M)) et les opérateurs (Agence de services et de paiement et FranceAgriMer) autour de trois objectifs : comment prévenir les incidents, comment se comporter en cas d'incident, comment en limiter l'impact. À partir des expériences de terrain, des manuels de procédure et des instructions existantes, le comité de pilotage s'est efforcé de capitaliser sur l'existant, de confronter les bonnes pratiques (information des contrôlés pour mieux comprendre les enjeux du contrôle et ses diverses étapes, formation des contrôleurs, coordination des contrôles, charte entre les parties), d'en organiser la diffusion, d'éviter les redondances, de construire les outils manquants (fiche mémo avec les numéros de téléphone utiles en cas d'incident, protocole de traitement des incidents, remontée des incidents) tout en précisant les responsabilités de chaque échelon hiérarchique. Dans un peu plus d'un an, un audit permettra d'évaluer la pertinence des travaux du groupe. »

Comment faire adhérer l'encadrement au contrôle interne ?

« La mobilisation de l'encadrement est à la fois l'élément le plus délicat et un rouage essentiel de la réussite de la maîtrise des risques, puisque c'est lui qui fixe les priorités d'action du service et les moyens consacrés à chaque tâche. C'est la raison pour laquelle le MAA a organisé en octobre et novembre 2019 des demi-journées de sensibilisation à destination de tous les chefs de service et sous-directeurs et entend intégrer cette formation au parcours des nouveaux responsables. »

¹³ À titre illustratif, le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 25 septembre 2018, prévoit un transfert de compétences en matière de contrôle des comptes publics vers les ordonnateurs. Une mesure provisoire de deux ans a ainsi été prise pour alléger les contrôles ex-ante les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), en contrepartie d'une plus forte responsabilisation de la chaîne hiérarchique dans la mise en place d'un contrôle interne financier (budgétaire et comptable) efficace. Dans son rôle d'évaluation du contrôle interne, l'audit interne doit être le catalyseur de cette réforme.

1.3.3. Le contrôle interne contribue à accompagner le changement au sein des organisations

La démarche de maîtrise des risques n'est pas conçue pour éviter toute prise de risques mais pour permettre leur bonne évaluation et pour mettre en place des mesures préventives ou correctrices accompagnant la prise de décision et le changement. La démarche se veut dynamique et itérative pour traduire, le plus finement possible, la situation de risque encourue par les organisations. Le dispositif de maîtrise des risques accompagne en permanence le changement pour permettre l'adaptation réactive de la cartographie des risques et son évaluation globale par l'audit interne.

La volonté du gouvernement d'alléger les contrôles ex-ante et de responsabiliser les gestionnaires ne pourra être réalisée que par une montée en puissance de l'audit interne¹³.



GRAND TÉMOIN

Guillaume PEPY,
président du directoire de la
SNCF¹⁴

« Dans un contexte international complexe où les modèles économiques sont en profonde mutation et les modalités d'intervention et de régulation de

la puissance publique sont amenées à évoluer, un dirigeant doit disposer d'une bonne identification et évaluation de la maîtrise des risques majeurs et en miroir des opportunités à saisir.

En articulation, l'audit interne apporte un regard indépendant dont l'objectivité des constats et la pertinence des recommandations constituent une aide précieuse à la décision et un levier de performance. »

¹⁴ Témoignage daté du 26 juillet 2019.



GRAND TÉMOIN

Thomas CAZENAVE,
délégué interministériel à
la transformation publique
auprès du Premier ministre¹⁵

« Il est important de replacer la démarche de maîtrise des risques dans les transformations profondes de l'action publique qui sont en

cours : depuis le début de l'année 2018, un important mouvement a été lancé qui consiste à aller vers plus de marges de manœuvre aux managers, plus de confiance, moins de contrôle, et en parallèle bien sûr plus de responsabilisation.

Du point de vue de la responsabilisation, l'audit interne constitue un atout majeur car si la prise de risque est encouragée, elle doit bien sûr être maîtrisée et il est donc primordial d'outiller les acteurs pour le faire. En particulier, un suivi de l'exécution des réformes à haut niveau a été mis en place et il est demandé à chaque ministère de renseigner, pour chaque réforme, les risques associés.

Mais la contrepartie de la mise en place d'un tel dispositif d'audit interne doit être le développement de la relation de confiance en interne à l'administration, et il faut donc accompagner cette mise en place par des allègements des contrôles, des simplifications des processus internes, des marges de manœuvre supplémentaires pour les managers, de la souplesse et de la simplicité dans leur gestion quotidienne.

L'audit interne est donc au cœur des problématiques actuelles, de responsabilisation et de confiance. »

¹⁵Témoignage daté du 20 août 2019

1.4. L'AUDIT INTERNE MET SOUS TENSION ET ÉVALUE LE CONTRÔLE INTERNE DANS UNE LOGIQUE DE RESPONSABILISATION

L'audit interne est l'activité qui, au sein des administrations de l'État (ministères, directions, agences, opérateurs, etc.), porte un regard sur leur capacité à sécuriser l'atteinte de leurs objectifs. L'audit interne interroge et évalue, de manière systématique, les risques liés à la mise en œuvre des politiques publiques.

La spécificité de l'audit interne, eu égard aux formes traditionnelles de « contrôle », repose sur des travaux placés à trois niveaux d'intervention :

- une analyse globale et annuelle des risques portés par l'organisation publique ;
- la conduite de missions d'assurance et de conseil sur des risques jugés prioritaires ;
- un suivi de la mise en œuvre des recommandations.

PRINCIPES FONDAMENTAUX POUR LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE DE L'AUDIT INTERNE :

1. Faire preuve d'intégrité
2. Faire preuve de compétence et de conscience professionnelle
3. Être objectif et libre de toute influence indue (indépendant)
4. Être en phase avec la stratégie, les objectifs et les risques de l'organisation
5. Être positionné de manière appropriée et disposer des ressources adéquates
6. Démontrer la qualité de l'audit interne et son amélioration continue
7. Communiquer de manière efficace
8. Fournir une assurance fondée sur une approche par les risques
9. Être perspicace, proactif et orienté vers le futur
10. Encourager le progrès au sein de l'organisation

Sources : CRAIE 2018

Exemple d'identification de risques majeurs pour un établissement public de santé au regard de ses objectifs :

Les responsables de l'audit interne ont identifié deux catégories de risques systématiques – métiers et financiers – engageant la responsabilité des dirigeants publics, puis les ont déclinés en 2 à 3 risques importants, eux-mêmes déclinés en sous risques, jusqu'à identifier les responsables de chaque procédure dont le non-respect fragilise la maîtrise des risques :

- Faillir à sa mission de service public et permanent de santé pour tous :
 - des soins et des équipements non performants mettant en danger les patients et les employés
 - des organisations défaillantes (processus, compétences, locaux, matériel, etc.)
- Échouer le redressement financier :
 - une activité hospitalière (médecine, chirurgie, obstétrique) toujours en déficit.
 - non réalisation des investissements planifiés.
 - refus de certification des comptes annuels générant des retombées médiatiques négatives fortes, la méfiance voire des organismes financeurs.

S'agissant des risques financiers, la déclinaison de ceux-ci conduit :

- au choix des processus ayant le plus d'incidences financières dans un établissement de santé :

Achats et stocks	Recettes
Paie	Trésorerie et Endettement
Immobilisations	Recherche

- à l'élaboration d'une description générique de chaque processus sélectionné selon la méthode ISO 9000 ;
- au déroulement de chaque étape/tâche du processus pour identifier les risques financiers associés à chacune sur la base de l'expérience et des compétences des membres du Groupe de travail ;
- à l'évaluation de ces risques selon 2 axes : l'impact financier et la probabilité de survenance et sur une échelle de 3 degrés : Faible/Moyen/Fort ;
- *in fine* à l'identification et à la définition du rôle de chaque acteur de ces fonctions jusqu'au niveau le plus fin.

Source : extraits de l'intervention en 2017 de Carole ROPARS, en tant que Directrice du contrôle interne et de la certification des comptes à l'assistance publique des hôpitaux de Paris (AP/HP).

Exemples d'audits internes portant sur des processus ministériels à risques

*Sources : missions d'audit interne des ministères cités

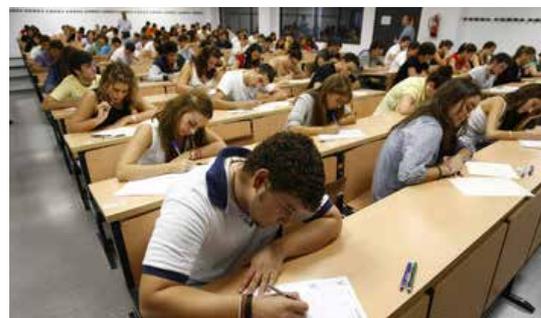


Ministère de la Justice* : **« Éviter les risques liés à la prise en charge des détenus particulièrement signalés »**

L'audit avait pour objectif d'analyser la mise en œuvre du dispositif de prise en charge des détenus particulièrement signalés prévu par la circulaire du 15 octobre 2012 et complété par les notes de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du 8 novembre 2013, 19 janvier 2015, 21 janvier 2015 et 1^{er} décembre 2015.

Le périmètre de la mission concernait :

- l'identification du détenu devant être inscrit au répertoire des détenus particulièrement signalés au moment de son incarcération, afin d'évaluer la nature et la qualité des informations communiquées à l'établissement pénitentiaire et à l'administration centrale;
- l'identification du détenu devant être inscrit au répertoire des détenus particulièrement signalés au cours de son incarcération;
- la mise en œuvre de la procédure d'inscription, de maintien et de radiation au répertoire des détenus particulièrement signalés par les établissements pénitentiaires et l'administration centrale;
- la détermination des mesures de surveillance spécifiques à chacun des DPS afin de prévenir les risques d'évasion et d'éviter des troubles à l'ordre public au sein des établissements pénitentiaires et lors de transferts ou extractions;
- la mise en œuvre d'un pilotage permettant de conduire et d'évaluer ce dispositif et de réfléchir à son articulation avec d'autres modalités de prise en charge de détenus présentant une dangerosité particulière.



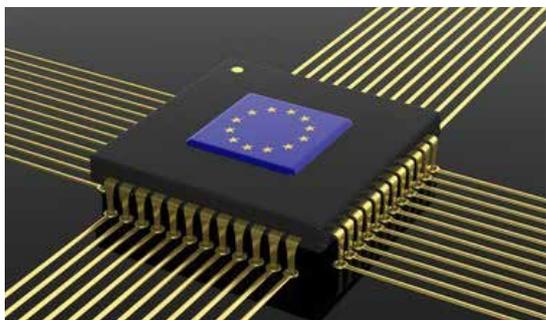
Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse* : **« Éviter un risque systémique liés aux examens et aux concours »**

Ce ministère est, de loin, le principal employeur public. Ses processus de recrutement revêtent donc un caractère stratégique, tant au plan budgétaire qu'au plan de la qualité du service rendu par ses agents. La quantité considérable de jurys impose que ceux-ci soient juridiquement sécurisés afin d'être à l'abri des recours, toujours coûteux et délétères en termes d'image. Le cadre à respecter par les jurys impose aussi une parité homme/femme parfois impossible à réaliser, par exemple dans les jurys des métiers de la couture ou ceux de la tôlerie automobile. Bien que la possibilité de dérogations soit prévue dans les textes, un audit interne a constaté que le risque d'image lié à la mise en œuvre de dérogations était surévalué et que l'on préférerait parfois constituer des jurys respectant la parité mais dont certains membres s'avéraient étranger au domaine concerné. Ces derniers n'étaient en conséquence pas convoqués au jury... mais l'arrêté de nomination respectait la réglementation.

La mission d'audit interne a demandé que la pratique change radicalement et que les dérogations soient, dans ces cas précis, systématisées afin que l'arrêté de nomination des membres des jurys corresponde toujours à la réalité de ceux-ci et que le risque juridique soit supprimé.

Ministère de la Transition écologique et solidaire **« Éviter les risques naturels et technologiques dans la région Guadeloupe »***

Cf. annexes b-n°7 - extrait de rapport d'audit (synthèse, constats et recommandations).



Ministères économiques et financiers* :
« Éviter le risque de perte d'influence française dans les négociations européennes nouvellement dématérialisées »

Les missions d'audit interne des ministères économiques et financiers sont programmées sur la base d'une analyse des risques et des enjeux. L'exemple d'audit interne qui suit, se situe dans le domaine du numérique.

L'introduction d'une dimension numérique dans les négociations constitue un facteur de risques pour trois raisons :

- la nouveauté du sujet dans son ampleur actuelle et surtout la rapidité des changements qui affectent en permanence ce domaine;
- la pluralité des acteurs au sein des administrations de l'État et en dehors d'elles;
- la complexité technique du sujet.

L'aspect numérique constitue ce que l'on peut appeler un méta-risque qui est désormais sous-jacent à la plupart des domaines d'activité.

L'examen de la manière dont les administrations ont intégré cette dimension numérique dans l'exercice de leurs métiers conduit à identifier, domaine par domaine et métier par métier, une zone de risque plus spécifique de niveau très variable.

Conformément aux normes d'audit, un entretien avec chacun des directeurs généraux du ministère permet de cerner ces zones de risques en intégrant l'enjeu pour leurs directions, pour le ministère et au-delà pour l'économie française ou, plus globalement, pour les intérêts français. C'est ce passage du méta-risque au risque particulier qui permet de définir un thème d'audit qui *in fine* sera validé par le CMAI dans le cadre de la programmation annuelle des audits ministériels.

1.4.1. L'audit interne produit une analyse des risques exhaustive et objective

L'analyse des risques pratiquée par l'audit interne doit :

- porter sur la totalité du périmètre des politiques publiques dont le ministère a la responsabilité;
- s'intéresser à des actions ou à des processus complets, souvent transverses, présentant des risques systémiques;
- faire l'objet d'une actualisation annuelle ou à chaque fois que des changements significatifs dans l'organisation apparaissent;
- capitaliser toutes les sources d'information¹⁶, au-delà de la cartographie des risques ministériels fournie par le contrôle interne.

L'analyse des risques¹⁷, fondée sur une approche exhaustive et objective, constitue une part très importante du travail des missions ministérielles d'audit interne.

COSO :

- **Principe 16 :** « L'organisation sélectionne, développe réalise des évaluations continues et/ou ponctuelles afin de vérifier si les composantes du contrôle interne sont mises en place et fonctionnent. »

- **Principe 17 :** « L'organisation évalue et communique les faiblesses de contrôle interne en temps voulu aux parties chargées de prendre des mesures correctives notamment à la direction générale et au Conseil, selon le cas. »

La revue annuelle pratiquée par l'audit interne donne une vision globale de la réalité des risques encourus par les administrations de l'État dans l'exécution des politiques publiques. Elle garantit que tous les risques ont été identifiés, traités et portés à la connaissance des hauts responsables.

Sur cette base, le responsable ministériel de l'audit interne peut d'une part, informer le comité d'audit de la capacité effective du ministère à atteindre ses objectifs en termes d'exécution des politiques publiques ou de transformation, d'autre part, formuler des propositions d'inscription de missions au plan d'audit interne au regard des enjeux ministériels.

¹⁶ Exemples : cartographie des processus, évolutions réglementaires, rapports d'inspection et de contrôle, opinion de l'audit externe.

¹⁷ L'ensemble participant à ce qui est appelé l'« univers des risques » (cf. 2.1.3)

1.4.2. L'audit interne programme

et conduit des missions d'assurance et de conseil

La programmation des missions d'audit interne résulte de l'analyse des risques. Le plan annuel d'audit interne – présenté, discuté et validé par le comité ministériel d'audit interne (CMAI) –, conduit à la réalisation de missions ciblées sur des enjeux jugés prioritaires par le ministre.

Que ce soit dans la conduite d'une mission d'assurance ou de conseil, l'audit interne active une méthodologie rigoureuse, reconnue au niveau international, qui se caractérise par :

- une analyse et une évaluation détaillées du risque audité (du niveau stratégique au niveau opérationnel) ;

- la conduite de test approfondis des mesures de maîtrise décidées par le management pour faire face au risque ;

- la restitution des résultats à l'ensemble de la chaîne hiérarchique pour définir un plan d'action favorisant l'optimisation de l'atteinte des objectifs poursuivis par ce dernier.

Les missions d'audit d'assurance et de conseil contribuent à fournir une connaissance fine du niveau de maîtrise des risques jugés prioritaires au sein des administrations de l'État. Cet aspect est déterminant pour une amélioration durable de leurs modes de gestion et de travail.

Catégories	Mission d'assurance	Mission de conseil
Définition	Examen objectif d'éléments probants, effectué en vue de fournir à l'organisation une évaluation indépendante des processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle.	Conseils et services rendus à un bénéficiaire ayant pour objectif d'apporter de la valeur ajoutée et d'améliorer les processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle des structures auditées sans que les auditeurs internes n'assument aucune responsabilité de management.
Types de mission	<ul style="list-style-type: none"> - Les audits de régularité, de légalité, de conformité (dont les audits comptables et budgétaires). - Les audits de performance qui évaluent l'efficacité et l'efficience des processus au regard des objectifs poursuivis, des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus. 	Missions de conseil formelles planifiées et faisant l'objet d'un accord écrit.
Champ de l'audit	L'équipe d'audit détermine la nature et le périmètre des activités en application de la lettre de mission.	Le bénéficiaire détermine en amont de la mission la nature et le périmètre des activités en accord avec le responsable de l'audit interne ministériel.
Les livrables	Un rapport émettant une opinion sur des éléments probants observés et des recommandations est communiqué au responsable de l'audit interne qui le diffuse aux structures concernées par l'audit.	Un rapport émettant des conseils relatifs aux processus de gouvernance, à la gestion des risques et aux contrôles des structures auditées est remis au commanditaire (et au bénéficiaire) qui décide des suites à donner.

Source : « Vadémécum à l'usage de l'auditeur interne, mission d'audit interne des ministères économiques et financiers », novembre 2015.

1.4.3. L'audit interne s'assure du suivi des recommandations

Le suivi des recommandations est une attribution incontournable des CMAI sous l'autorité des ministres.

L'audit interne pratique un suivi systématique de la mise en œuvre des recommandations par les services audités. Une mission d'audit interne n'est considérée achevée que lorsque ce suivi est réalisé. Cette procédure est inhérente à l'audit interne, dès

le lancement de la mission.

L'audit interne accompagne ainsi, sur le long terme, les opérationnels et les dirigeants pour fiabiliser les processus et améliorer l'atteinte des objectifs. Le niveau de vulnérabilité du risque diminue après la mise en place des actions correspondant aux mesures de *maîtrise* expertisées et recommandées par l'audit interne. Pour autant, alors que cet enjeu est décisif, plusieurs difficultés¹⁸ affaiblissent encore cette exigence de suivi.

¹⁸ Parmi lesquelles : du côté des services opérationnels, les délais de mise en œuvre parfois longs, la difficulté à mobiliser les équipes sur le long terme, la pluralité des acteurs et le turn-over; du côté de l'audit interne, la difficulté à quantifier le niveau de réalisation d'une action et le manque d'effectifs pour réaliser ce travail.

1.5. L'AUDIT INTERNE EST UNE FONCTION COMPLÉMENTAIRE DES FORMES TRADITIONNELLES D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

La fonction d'audit interne s'inscrit en complémentarité et non en redondance, avec les formes traditionnelles de contrôle et d'évaluation, qu'elles soient internes ou externes aux administrations publiques.

1.5.1. Il existe des synergies potentielles avec l'évaluation des politiques publiques

L'audit interne et l'évaluation des politiques publiques partagent le même champ d'application et en théorie, des critères évaluatifs communs (cohérence interne, efficacité et efficience).

Toutefois, la finalité des deux démarches est différente en ce que l'audit interne reste concentré sur les conditions de réalisation internes à une organisation publique donnée, tandis que l'évaluation des politiques publiques interroge l'opportunité même de la politique en fonction des impacts générés sur des populations ciblées.

L'approche par l'audit interne est, par ailleurs, fondée sur des risques qui ne sont pas au cœur de l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation des politiques publiques se doit de prendre en compte la capacité des ministères à maîtriser leurs risques.

DÉCRET N° 98-1048 DU 18/11/1998:

Art. 1^{er}: « L'évaluation d'une politique publique au sens du présent décret, a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. »

QU'EST-CE QUE L'ÉVALUATION? POURQUOI ÉVALUER UNE POLITIQUE, UN PROGRAMME, UN DISPOSITIF, UNE ACTION?

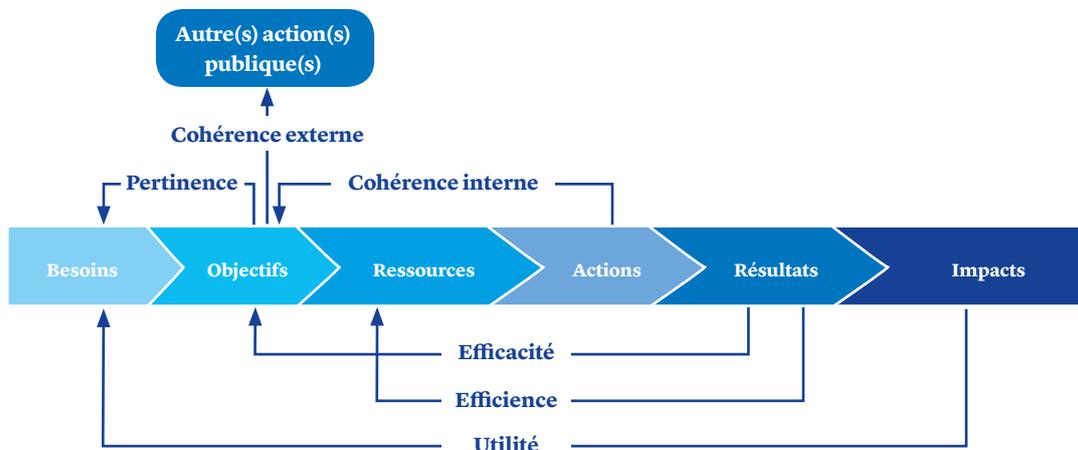
« L'évaluation a pour objet d'apprécier la valeur des actions menées afin de les améliorer, et ainsi aider les responsables à prendre pour l'avenir de bonnes décisions. Il ne suffit pas de dire ce qu'on fait et de vérifier qu'on l'a fait, il faut aussi apprécier si l'action menée obtient des résultats, répond aux besoins et aux attentes des citoyens et de la société en général.

Une évaluation répond généralement à trois finalités, non exclusives:

- une finalité démocratique, qui consiste à rendre compte de l'action publique, à communiquer sur ses résultats, ou à mobiliser les citoyens par une mise en débat public;
- une finalité stratégique: adapter, réorienter la politique publique, améliorer la connaissance des besoins et des attentes, ou partager le diagnostic et les orientations avec les partenaires;
- une finalité opérationnelle: clarifier les objectifs et les résultats à atteindre, s'accorder avec les opérateurs sur un diagnostic et des recommandations partagées, ou conduire le changement avec les agents chargés de la mise en œuvre du programme. »

Source: Société française d'évaluation

Chaîne de valeur d'une action publique et ses critères évaluatifs



Source : Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), 2017.

1.5.2. L'audit interne a d'autres finalités que les corps d'inspection et de contrôle

Les services d'inspection et de contrôle¹⁹ interviennent à deux niveaux par des missions :

- d'inspection et de contrôle *a posteriori*, pour détecter les irrégularités, pour résoudre des problèmes de conformité ou des difficultés opérationnelles, alors que l'audit interne inscrit son activité dans la prévention de ces problèmes ;
- d'appui ou d'accompagnement pour assister un ministre ou une structure afin de corriger une situation critique. Les conclusions et les propositions formulées dans ce cadre de mission sont mises à la disposition des commanditaires, qui les intègrent ou non dans leur action.

Les activités des corps d'inspection et de contrôle sont positionnées dans le champ opérationnel – que ce soit à un niveau technique ou politique – car elles contribuent directement, par leurs missions ponctuelles, à alimenter la chaîne de contrôle interne. Ces missions viennent assister un ministre pour corriger une situation critique.

Les corps d'inspection et de contrôle interviennent dans la résolution d'urgence de problèmes répondant aux préoccupations immédiates des dirigeants publics.

L'audit interne inscrit, quant à lui, son activité dans la prévention de risques potentiels, par nature aléatoire. Cela explique en partie la difficulté pour l'audit interne à être reconnu dans le paysage administratif, à plus forte raison lorsque les mêmes rares effectifs sont mobilisés pour ces divers types de mission.

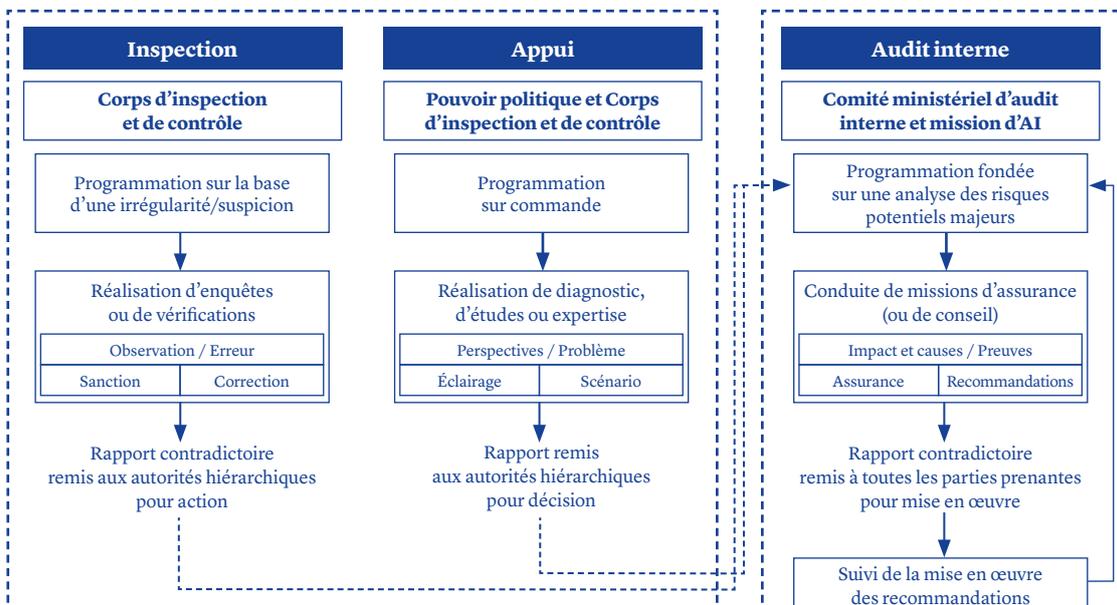
¹⁹ Cf. Annexes B- n° 3 « Complémentarité entre les missions d'inspection, d'appui et d'audit interne ».

Des activités différentes mais complémentaires par leur nature

	Inspection	Appui	Audit interne
Finalité	Détection et Correction d'anomalies	Accompagnement et résolution de problèmes	Prévention et sécurisation de la conduite des politiques
Saisine	Corps d'inspection	Ministre(s)	Comité d'audit interne
Objectif	Lutter contre la fraude et les irrégularités	Aider à la décision	Donner une assurance sur la capacité à atteindre les objectifs
Nature de l'intervention	Contrôle inopiné et rétrospectif	Examen rétrospectif ou prospectif	Évaluation systématique et prospective
Champs d'activité	L'application et le respect de la réglementation	Une thématique ou une situation	La maîtrise des risques potentiels majeurs
Objet	Structure ou service Situation, Personnes	Politique publiques, Dispositifs, Structure ou service, Situation	Politiques publiques, Dispositifs, Processus
Méthode	Enquête / Vérification	Diagnostic / Étude/Expertise	Évaluation objective (reconnue internationalement)
Reporting	À l'autorité hiérarchique (observations)	À l'autorité décisionnelle (propositions)	À l'autorité fonctionnelle: le Comité d'audit interne (détermination des risques résiduels et plan d'action)
Suites	Sanctions éventuelles	Décision	Plan d'action, suivi de sa mise en œuvre

Source: CHAIE.

Des activités différentes mais complémentaires par leur fonction



Source: CHAIE.

1.5.3. L'audit interne intervient en complémentarité des travaux menés par la Cour des comptes, notamment dans sa mission de certification des comptes de l'État

CERTIFICATION DES COMPTES - LE RÔLE DE LA COUR DES COMPTES:

« Le 5° de l'article 58 de la LOLF confie à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.

La certification est une opinion écrite et motivée que la Cour formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des comptes aux règles et principes applicables.

Les normes professionnelles en matière d'audit financier prévoient qu'une opinion sans réserve ne peut être exprimée si des difficultés significatives sont identifiées et non résolues à l'issue des vérifications.

La Cour présente le résultat de ses vérifications sous la forme d'une certification assortie de réserves qui regroupent chacune plusieurs points d'audit aux enjeux significatifs. »

Source : Certification des comptes de l'État – Exercice 2017 - Synthèse.

La certification des comptes de l'État est une mission d'audit externe (audit légal) des comptes, qui consiste à exprimer une opinion sur la conformité des comptes au référentiel comptable qui leur est applicable. Cette mission fournit aux parlementaires, aux citoyens et à l'ensemble des observateurs des finances publiques une opinion sur différents critères de qualité des comptes de l'État.

Si une articulation entre l'audit externe et l'audit interne est indispensable et prévue par les normes professionnelles (cf. *infra*), plusieurs facteurs différencient les deux exercices :

- la certification des comptes est assurée par un organe externe à l'administration. La Cour des comptes rapporte au Parlement et non au Gouvernement ;
- les normes d'audit utilisées sont différentes.

L'audit externe s'appuie sur les normes internationales d'audit (ISA) publiées par l'*International Auditing and Assurance Standards Board* (IAASB) de l'*International Federation of Accountants* (IFAC), alors que l'audit interne se réfère au Cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE)²⁰ ;

- l'audit externe intervient sur le périmètre des états financiers et des informations comptables et budgétaires qui contribuent à leur établissement, alors que l'audit interne intervient sur l'ensemble des risques portés par le ministre.

Le CHAIE a émis, en 2015, une recommandation sur la nécessaire articulation entre l'audit interne et les travaux de la Cour des comptes. Un dialogue régulier entre les deux instances a été instauré depuis pour valoriser réciproquement ces complémentarités (cf. partie 3.6).

²⁰ Transposition par le CHAIE du CRIPP (cf. partie 2.1).



GRAND TÉMOIN

Emmanuel BELLUTEAU,
conseiller maître, rapporteur
général de la certification
des comptes de l'État
à la Cour des comptes

En quoi l'auditeur externe qu'est la Cour des comptes se différencie-t-il de l'auditeur interne ministériel ?

« L'audit interne et l'audit externe sont complémentaires. Les normes et référentiels dont ils s'assurent de la bonne application sont très largement similaires et leurs méthodes de travail (instruction, rédaction, contradiction, diffusion ou publication, suivi des recommandations) présentent de nombreuses caractéristiques communes. Mais leurs missions ne sont pas redondantes et ils se distinguent par leur positionnement et la finalité de leurs interventions respectives. L'audit interne a pour première fonction d'éclairer le ministre et les gestionnaires sur le niveau de maîtrise des principaux risques qui s'attachent à leur champ de responsabilité et de compétences.

Cela concerne toutes les natures de risques possibles : financier mais aussi au regard de l'exécution des missions et politiques publiques, ou par exemple des préoccupations déontologiques, sociales, de sécurité ou d'image. L'audit de la Cour s'exerce avant tout dans le cadre des travaux sur les comptes de l'État. Il vise à s'assurer que l'organisation et les procédures mises en place pour remplir les missions de l'entité – dans leur double dimension « métier » et comptable – ne comportent pas des risques tels qu'ils pourraient compromettre la fiabilité des comptes. Dans cet esprit de complémentarité et en application des normes internationales, la Cour a conclu des protocoles avec neuf missions ministérielles d'audit internes, qui permettent de coordonner les programmes d'audit respectifs, d'éviter d'intervenir de manière concurrente dans les mêmes services et, pour la Cour, de s'appuyer sur l'audit ministériel pour former son opinion sur les comptes. »

Qu'est-ce que cela implique en pratique ?

« Concrètement, la mission confiée à la Cour dans le domaine de la maîtrise des risques, s'appuyant notamment sur sa capacité à comparer les pratiques et à accompagner l'administration, comporte deux aspects. Il s'agit d'abord de vérifier l'efficacité du dispositif de contrôle interne : la carte des processus et la carte des risques couvrent-elles tous les principaux aléas ? Les contrôles prévus dans le plan d'action sont-ils de nature à prévenir les risques ou, quand ils sont survenus, à corriger les anomalies constatées sur les opérations, du fait générateur à leur enregistrement en comptabilité ? Le ministre et les principaux décideurs peuvent-ils s'appuyer sur un dispositif efficace de remontée de l'information ? Il incombe aussi à la Cour de porter une appréciation sur l'audit interne. Les critères d'évaluation sont ceux fixés par les normes : indépendance et objectivité, compétence, référentiel normatif stable, programmation cohérente avec l'appréciation hiérarchisée des risques, documentation des constats, caractère opérationnel et suivi effectif des recommandations formulées. »

Quels sont les principaux constats sur l'audit interne ministériel dans le dernier acte de certification ?

« Les situations sont bien sûr différenciées selon les ministères, qui n'ont pas engagé cette démarche au même moment ni employé les mêmes moyens, mais des progrès significatifs ont été réalisés et continuent de l'être dans tous les secteurs. Néanmoins, de manière générale, la programmation des audits ne s'appuie pas encore assez sur une approche systématique, hiérarchisée et documentée des risques majeurs identifiés et formalisés dans les cartes des risques. De plus, les audits qui visent à mesurer l'efficacité du contrôle interne, s'ils sont le plus souvent de qualité, restent peu nombreux, dans tous les ministères. Il est nécessaire que ce nombre augmente pour couvrir, progressivement, les processus de gestion qui ont une incidence significative sur les comptes de l'État et, surtout, pour les ministères, principaux bénéficiaires de la démarche de maîtrise des risques, pour s'assurer que leurs procédures sont sécurisées. »

1.6. LA MAÎTRISE DES RISQUES EST MISE EN ŒUVRE DANS L'ENSEMBLE DES PAYS DÉVELOPPÉS ET DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Nombre de pays, parmi lesquels tous les États membres de l'Union européenne, s'attachent à doter leurs administrations publiques de cet outil managérial qu'est l'audit interne pour sécuriser l'exécution de leurs politiques, pour optimiser l'utilisation des ressources mais aussi pour accompagner les démarches de transformation de l'action publique. Les États ayant conduit une réforme de leur administration publique orientée sur la performance de l'action publique ont introduit l'audit interne et étendu ses activités aux métiers.

Les organisations internationales (OCDE, Commission européenne, Banque mondiale, notamment)

soutiennent cette dynamique et assurent la promotion de la mise en place de l'audit interne associé à un dispositif de responsabilité managériale fondé sur le contrôle interne.

La Commission Européenne l'applique à son organisation et impulse des démarches visant la promotion de l'audit interne au sein des États membres de l'Union Européenne. Par ailleurs, elle reconnaît le contrôle interne et l'audit interne comme des parties intégrantes de « l'acquis communautaire », tant dans le cadre de la gestion partagée avec les États membres des fonds européens que dans celui des processus d'adhésion des pays candidats à l'Union européenne. Le CHAIE participe et contribue à ces travaux d'échange d'informations et de partage de bonnes pratiques (cf. 3.6).



GRAND TÉMOIN

Delphine MORETTI, analyste principale au sein du département « Gouvernance publique » de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

En quoi la maîtrise des risques contribue-t-elle à la modernisation de l'action publique et à une meilleure

gouvernance publique ?

« La maîtrise des risques, tant opérationnels que financiers, est depuis longtemps au cœur des recommandations et les bonnes pratiques préconisées par l'OCDE. La raison en est simple : une bonne gouvernance publique, c'est avant tout la capacité à mettre en œuvre les décisions politiques de manière efficace, rapide et sans disruption. Cela nécessite de comprendre si l'organisation et les procédures de l'administration sont adaptées aux enjeux et robustes, et c'est là que l'audit interne a un rôle crucial à jouer. »

Quelles sont les tendances observées en matière d'audit interne dans les administrations publiques au niveau international ?

« L'audit interne se généralise dans les pays de l'OCDE, soit sous la forme d'une nouvelle fonction, soit par la transformation des « inspections » traditionnelles.

Ce qui est notable, c'est que l'audit interne avait traditionnellement comme objectif principal d'éviter les malversations, mais qu'aujourd'hui ses objectifs sont plus larges. L'audit interne vise également à simplifier les procédures, à rationaliser les contrôles. En d'autres termes, l'audit interne n'est plus seulement la fonction qui veille à ce que l'on ne fasse pas « mal », mais celle qui conseille pour faire « mieux ». »

Quelles sont les points clés de gouvernance pour que l'audit interne joue pleinement son rôle au sein d'un État ou d'une administration publique ?

« L'OCDE a publié en 2018 des « Mesures pratiques en faveur de l'ouverture, de l'intégrité et de la responsabilité dans la gestion financière publique ». Elles préconisent que l'audit interne i) fonctionne en toute indépendance, en application des normes professionnelles internationales; ii) entreprenne des audits réguliers des principaux processus financiers et iii) prévoit la communication des recommandations à toutes les parties prenantes.

Je crois pour ma part que, pour les pays de l'OCDE, l'audit interne est une fonction bien établie dans la plupart des cas. Ce qui reste à améliorer souvent, c'est la communication entre les parties prenantes et la capacité à formuler des recommandations vraiment stratégiques, dont la valeur ajoutée soit évidente pour ceux qui doivent les mettre en œuvre. »



GRAND TÉMOIN

Rosa ALDEA-BUSQUETS,
directrice générale adjointe
à la direction générale
du Budget de la Commission
européenne

Quel rôle joue l'audit interne au sein de la Commission européenne et ses services ?

« Le service d'audit interne (SAI) a pour mission de fournir à la Commission une assurance objective et indépendante concernant l'efficacité et l'efficience des processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance. Pour ce faire, le SAI audite la mise en œuvre des systèmes de gestion et de contrôle interne au sein de ses services et s'assure en particulier que :

- les risques (opérationnels, financiers, réputationnels) soient constamment identifiés, évalués et gérés de manière appropriée ;
- les informations financières, opérationnelles et de gestion pertinentes soient exactes et fiables, et fournies en temps voulu ;
- les politiques de la Commission, les procédures et les dispositions réglementaires et législatives applicables soient respectées ;
- les objectifs de la Commission soient atteints avec efficacité et efficience ;
- le développement et le suivi de procédures de contrôle de grande qualité soient encouragés dans toute la Commission.

Sur demande des services, le SAI peut aussi fournir des services de conseil. Le SAI exerce sa mission en toute indépendance, conformément au Règlement Financier applicable au budget de l'Union européenne et aux standards d'audit et d'éthique internationaux. »

Quelles sont les bonnes pratiques observées au sein de la Commission européenne en matière de contrôle et d'audit internes ?

« En premier lieu, le cadre de contrôle interne de la Commission européenne est fondé sur un système de gouvernance décentralisé solide, qui opère une distinction entre les niveaux de contrôle politique et administratif avec une définition claire des responsabilités. Ainsi, chaque Directeur Général est responsable de la bonne gestion opérationnelle et financière de sa Direction Générale et en rend compte annuellement. Pour sa part, et sur la base des rapports des Directeurs Généraux, la Commission dans son ensemble endosse la responsabilité politique pour la gestion du budget de l'Union européenne.

Le cadre de contrôle interne de la Commission a été mis à jour en 2017 afin de s'aligner sur les normes internationales les plus récentes, en l'occurrence le cadre COSO de 2013. Ce cadre définit un certain nombre de principes tout en laissant aux Directions Générales la flexibilité nécessaire pour adapter la mise en œuvre desdits principes à leurs besoins spécifiques, en fonction de leurs activités, de leurs risques et de leur environnement de contrôle. Cette approche moderne fait du contrôle interne un outil de gestion efficace.

L'indépendance des auditeurs internes de la Commission est assurée par l'application des normes internationales d'audit interne et par le comité de suivi des audits qui contrôle la qualité du travail du SAI. Après avoir effectué sa propre évaluation des risques auxquels est confrontée l'organisation, le SAI élabore un plan d'audit et assure la mise en œuvre effective de l'ensemble des recommandations via un suivi continu.

Au-delà de la Commission, la Direction Générale du Budget anime un réseau de contrôle interne public, réunissant les représentants des États membres, afin de faciliter l'échange de bonnes pratiques au sein des administrations publiques nationales. »



En quoi la démarche de maîtrise des risques renforce-t-elle la responsabilité managériale dans l'administration publique ?

« La gestion des risques accroît la probabilité d'atteindre les objectifs de manière efficiente et efficace. Elle sous-tend les décisions stratégiques et opérationnelles et fournit des informations indispensables à la mise en place d'un environnement et de stratégies de contrôle appropriées et ciblées : moins de contrôles dans certains domaines, contrôles renforcés dans d'autres.

Au sein de la Commission européenne, la gestion des risques relève de la responsabilité de chaque Directeur Général, aussi ordonnateur responsable de la gestion des ressources allouées à sa Direction Générale pour la mise en œuvre des politiques et pour son fonctionnement interne. En 2018, la gestion des risques a été renforcée grâce à un échange de pratiques entre Directions Générales et à un examen collectif des risques critiques, facilités par les services centraux que sont le Secrétariat Général et la Direction Générale du Budget. »

2. L'audit interne repose sur une organisation décentralisée au sein des administrations françaises

La gouvernance des ministères étant sans rapport avec celle des entreprises privées ou publiques, une structuration spécifique a été adaptée pour la fonction d'audit interne, qui peine encore parfois à trouver pleinement sa place.

La France a fait le choix d'une structuration reposant sur la responsabilité de chaque ministre²¹. Quelques autres États²², de taille moindre, ont fait le choix d'une instance unique interministérielle d'audit interne, compétente pour tous les départements ministériels. La contrepartie indispensable de cette organisation de niveau ministériel a été la création, avec le CHAIE, d'une instance interministérielle d'harmonisation et d'impulsion placée sous l'autorité du ministre en charge de la réforme et de la modernisation de l'État. Au demeurant, cette structuration décentralisée est préconisée par la Commission européenne qui applique ce mode d'organisation avec ses agences notamment. Cette approche centrée sur la responsabilisation des ministères avec, en soutien et en accompagnement, une structure centrale d'harmonisation est considérée comme une bonne pratique au niveau de l'Union Européenne et d'ores et déjà mise en place dans la majorité des États membres.

²¹ Cf. Annexes A – n° 1.2 "Décret du 28 juin relatif à l'audit interne dans l'administration".

²² Cela s'explique sur le fond, par la responsabilité des ministres sur leur département ministériel, et pour des raisons pratiques, au regard de la taille des départements ministériels. (cf. Annexes B – n° 5 « Extraits du rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'État, juin 2010 »).

²³ Exemples : Belgique, Pays-Bas.

EXTRAIT DU DÉCRET DU 28 JUIN 2011²¹ :

« Dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge, est mis en œuvre. »

« Le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, sous la coordination du secrétaire général du département ministériel, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère.

L'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces. »

2.1. LA STRUCTURATION MINISTÉRIELLE DE L'AUDIT INTERNE PERMET DES SPÉCIFICITÉS

Une liberté d'organisation a été laissée à chaque ministère, sous deux réserves visant à garantir l'indépendance et l'objectivité de l'audit interne dans son rôle d'évaluateur du dispositif de contrôle interne :

– la coordination de la démarche de contrôle interne a été placée sous la responsabilité du secrétaire général ;

– l'audit interne a été directement rattaché au ministre et au Comité Ministériel d'Audit Interne (CMAI).

Au niveau de chaque ministère, le dispositif d'audit interne repose sur :

– un **comité ministériel d'audit interne** (CMAI), présidé par l'instance politique, et qui constitue le « cœur du réacteur » du dispositif. Il est notamment chargé de définir la politique d'audit interne et d'évaluer la qualité du dispositif de contrôle interne ;

– un **responsable ministériel de l'audit interne** (RMAI), représentant unique de l'audit interne dans chaque ministère et garant de la qualité des travaux des auditeurs internes ;

– une **mission ministérielle d'audit interne** (MMAI), directement rattachée au ministre, dirigée par le RMAI, chargée de la mise en œuvre et du suivi de la politique décidée par le CMAI.

Un **comité ministériel des risques** (CMR), en charge de l'animation du contrôle interne, peut utilement venir compléter ce dispositif pour assurer l'articulation indispensable entre la politique du risque conduite par le ministère et celle de l'audit interne²⁴.

2.1.1. Le comité ministériel d'audit interne (CMAI) est une instance stratégique placée sous la présidence du ministre

Pour mettre en application cette structuration ministérielle prévue par le décret de 2011, le Premier ministre a demandé, par circulaire du 30 juin 2011²⁵, la création, dans chaque ministère, d'un comité ministériel d'audit interne.

EXTRAIT DE LA CIRCULAIRE D'APPLICATION DU 30 JUIN 2011

« Au sein de votre administration, je vous demande de créer un Comité ministériel d'audit interne. Garant de l'indépendance du professionnalisme et de l'objectivité des auditeurs internes dans l'exercice de leurs missions d'assurance et de conseil, ce Comité aura pour mission de définir la politique d'audit du ministère, de s'assurer de la qualité du dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques, d'approuver le programme des audits ministériels et d'assurer le suivi des actions décidées à l'issue de ces audits. [...]

Placé sous votre Présidence, le Comité ministériel d'audit interne sera composé d'un nombre restreint de membres majoritairement choisis parmi des personnalités extérieures au ministère ou n'y exerçant pas de responsabilités opérationnelles. »

Le bon fonctionnement de cette instance, volontairement placée sous la présidence du ministre ou de son directeur de cabinet et composée de membres non impliqués dans les opérations courantes du ministère, est déterminant :

– pour impulser une dynamique ministérielle de culture des risques à tous les niveaux hiérarchiques ;

– pour veiller à sa pertinence et à sa cohérence d'ensemble ;

– pour garantir, *in fine*, des travaux d'audit interne indépendants et objectifs.

Le positionnement stratégique du CMAI lui confère la responsabilité de définir la politique d'audit du ministère. Cette instance doit s'assurer, d'une part, de la couverture pertinente des risques par l'audit interne et, d'autre part, de la qualité d'ensemble du dispositif de maîtrise des risques à l'échelle du ministère, en s'assurant d'une bonne articulation de l'ensemble des acteurs.

Le CMAI est le point d'entrée et le point de sortie de l'ensemble des activités de l'audit interne réalisées au sein du ministère, à travers ses attributions : l'approbation annuelle du plan d'audit interne, la prise de connaissance des résultats des missions réalisées et le suivi de la mise en œuvre effective des recommandations. C'est la raison pour laquelle, le CMAI se réunit *a minima* deux fois par an.

²⁴ Cf. schéma du 2.1.4.

²⁵ Cf. Annexes A – n° 1.3 « Circulaire du 30 juin 2011, relative à la mise en œuvre de l'audit interne dans l'administration. »

Dans sa recommandation du 5 décembre 2017, le CHAIE a dressé une liste de critères favorisant le fonctionnement stratégique des CMAI.

de personnalités externes qualifiées et la participation, en tant que de besoin seulement, des directeurs d'administration. Parce qu'elle a été adoptée à l'unanimité, tout en étant particulièrement ambitieuse quant au chemin restant à parcourir, cette

Le CHAIE poursuit l'objectif de renforcer la dimension stratégique et le portage politique des CMAI.

Les éléments suivants ont ainsi été rappelés dans la recommandation²⁶ du CHAIE : une présidence effective par le ministre ou par son directeur de cabinet, une majorité réelle

recommandation complète utilement le dispositif mis en place en 2011.

La réalité de cette organisation est encore variable. Dans certains ministères, le ministre a présidé ou préside personnellement le CMAI. Néanmoins, une présidence non politique est devenue exceptionnelle. Par ailleurs, des réflexions devront être poursuivies pour assurer une meilleure implication des managers tout en respectant l'indépendance de l'audit interne.

Le suivi des recommandations est enfin un point crucial qui doit être abordé en CMAI car cela permet de prendre la mesure de l'efficacité des audits réalisés et de mieux responsabiliser les managers, et plus spécifiquement les plus hauts responsables. Cela nécessite par conséquent leur contribution ponctuelle au CMAI.



GRAND TÉMOIN

Edouardo RUIZ GARCIA,
secrétaire général de la Cour
des comptes européenne et
personnalité qualifiée du CMAI
Education nationale et Jeunesse

« L'audit interne constitue désormais, dans les États modernes, un instrument indispensable à une gestion publique saine et efficace.

Cet instrument, au service

des dirigeants publics pour une bonne gestion, sert finalement le contribuable, le citoyen. Cette bonne gestion passe par une maîtrise des risques. Pour mettre en place une politique de maîtrise des risques efficace dans l'organisation de l'État, il faut aussi assurer une fonction d'audit interne indépendante, compétente et professionnelle si l'on veut qu'elle ajoute une vraie plus-value à la gestion des organismes de l'État. Attention ! L'audit interne ne doit pas devenir une énième couche de contrôle : bien au contraire, sa bonne mise en place

devrait permettre une gestion plus agile et une réduction générale des contrôles formels en même temps qu'une focalisation de ces contrôles sur les zones plus à risque ou sensibles. Cela devrait se traduire pour un gain d'efficience pour les organismes publics.

Pour assurer cette mise en place efficace, il est essentiel que l'audit interne bénéficie du regard externe et indépendant de professionnels expérimentés et compétents, *via* les CMAI. Ceux-ci pourront, en effet, apporter des points de vue différents, des idées et des perspectives alternatives, des expériences qu'ils ont vécues au sein d'autres organismes et qui pourront être sans doute considérées comme de bonnes pratiques. Un esprit de partage qui fait également partie de cet aspect fondamental de l'administration publique qu'est désormais la transparence. Mon expérience me conduit à affirmer que des CMAI efficaces devraient intégrer majoritairement d'experts externes indépendants, avec des auditeurs publics tiers issus des Cours des comptes et d'autres organismes publics de contrôle. »

²⁶ Cf. Annexes A – n° 2.4.2 « Recommandations du CHAIE relatives aux comités ministériels d'audit interne (CMAI) ».

2.1.2. Un comité ministériel des risques mériterait d'être systématiquement articulé avec le CMAI

Si le décret de 2011 a donné naissance à la création d'un comité interministériel pour harmoniser l'audit interne, aucune instance équivalente n'a été créée à ce jour pour rationaliser et pour diffuser les démarches de contrôle interne au sein des ministères. Dans quelques ministères, un comité ministériel des risques (CMR) est placé sous l'autorité du secrétaire général. Ce comité réunit l'ensemble des directeurs et vise à piloter la démarche de contrôle interne dans son ensemble, sur tout le périmètre ministériel, en incluant les fonctions support et les fonctions métiers. La principale mission d'un CMR est de faire adhérer les acteurs métiers du contrôle interne, et plus spécifiquement les managers, à l'identification des principaux risques placés sous leur responsabilité. Une hiérarchisation des risques est alors validée dans l'enceinte du CMR pour aboutir à la réalisation d'une cartographie ministérielle des risques (cf. annexes B - n° 4). Ce document constitue un tableau de bord de la gestion des actions de prévention des risques engagées par le ministère. La cartographie fait notamment partie des informations utiles au RMAI pour pratiquer une analyse globale des risques.

La cartographie des risques est un outil de pilotage indispensable, placé sous l'égide du CMR.

La cartographie des risques ministériels validée en CMR constitue un point d'appui important au CMAI pour discuter et pour approuver le plan d'audit interne, au regard des risques identifiés comme prioritaires.

Dans les faits, les modèles de cartographie des risques sont multiples au sein des ministères et leur inégale appropriation par les acteurs du contrôle interne affaiblit leur portée et leur utilité. Quelle que soit la forme qu'elle revêt, la cartographie est aussi un support de discussion et de partage entre les services opérationnels. Elle permet d'installer un temps d'échange entre des services qui se rencontrent peu fréquemment et de décloisonner l'information au sein des organisations.

Les CMR n'existent pas encore partout. En outre, leur légitimité reste fragile lorsqu'ils ne sont pas composés de représentants des directions à un niveau hiérarchique élevé, ce qui est trop souvent le cas.



LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES

« La cartographie des risques est une étape incontournable d'un dispositif ministériel de maîtrise des risques. (...) Elle permet en effet de recenser de façon synthétique et hiérarchisée les risques majeurs d'une organisation et les éléments de maîtrise de ces risques existants.

Dans un ministère, plusieurs exercices de cartographie peuvent être menés à différents échelons de responsabilité et conduire à la réalisation de plusieurs cartographies.

La tenue et la mise à jour d'une cartographie ministérielle des risques apparaissent indispensables afin de répondre aux exigences du décret de 2011, en matière de développement dans chaque ministère d'un dispositif de contrôle visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques. Cette cartographie doit permettre à chaque ministre d'orienter et de prioriser les actions qui ressortent comme les plus importantes pour son département ministériel.

L'existence d'une cartographie ministérielle ne s'oppose pas à la réalisation d'autres cartographies :

- des cartographies, infra-ministérielles, construites au niveau d'une direction ou d'un service et centrées sur les risques et les dispositifs de contrôle interne relevant du pilotage de l'activité opérationnelle ;
- des cartographies concernant un nombre limité de processus, comme les cartographies de risques financiers, qui peuvent être de niveau ministériel ou infra-ministériel. »

Source : Extraits de « Éléments méthodologiques en vue de l'élaboration d'une cartographie des risques et l'établissement d'un programme d'audit », document à l'attention des comités et missions ministérielles d'audit interne - CHAIE - Avril 2016.

Le dispositif de maîtrise des risques est efficace lorsqu'il prévoit une articulation pérenne et cohérente entre les instances de gouvernance du contrôle interne et de l'audit interne.

d'auditer les dispositifs de contrôle interne placés sous leur responsabilité.

Le CMAI doit permettre une prise en compte rapide de la décision politique. Il ressort aujourd'hui qu'un CMAI fonctionne d'autant mieux qu'il est articulé avec une instance de pilotage du contrôle interne ministériel sur les volets métiers et support. Le suivi des recommandations des rapports d'audit doit aussi pouvoir impliquer le CMR selon des modalités adaptées.

2.1.3. Un responsable ministériel de l'audit interne est placé sous la double autorité du ministre et du CMAI

Le responsable ministériel de l'audit interne (RMAI) est nommé par arrêté ministériel. Son rattachement hiérarchique direct au ministre favorise ses échanges avec le cabinet du ministre. Il a trois fonctions principales :

- responsable de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI). À ce titre, il doit s'assurer de la disponibilité et de la compétence des auditeurs internes et est le garant de la qualité des travaux ;
- rapporteur auprès du CMAI. Il prépare les CMAI et doit ainsi proposer des audits à conduire, rendre compte de leurs conclusions et s'assurer de la mise en œuvre effective de leurs recommandations. Ce dernier point peut exiger un lourd travail, notamment dans le cas où plusieurs directions ministérielles sont concernées. Il doit avoir une vision exhaustive de l'« univers des risques²⁷ » ministériels ;

Cela peut, par ailleurs, créer une asymétrie d'information nuisible à la bonne articulation entre le contrôle interne et l'audit interne. Cette asymétrie se voit renforcée lorsque la participation des directeurs au CMAI est régulière. Dans un souci d'indépendance de l'audit interne, il convient d'éviter que ces derniers participent à la décision

– membre de droit du CHAIE. Il y représente son ministère et contribue à ses travaux.

Le double rattachement du RMAI – auprès du ministre et du CMAI – est un critère essentiel pour lui permettre d'exercer ses attributions et garantir son indépendance au sein de l'organisation.

Dans la réalité, son positionnement effectif par rapport au chef de corps d'inspection – qui le compte aujourd'hui systématiquement dans ses effectifs – et au cabinet du ministre, ainsi que les critères de sa désignation, peuvent varier. Le temps et les moyens effectifs, mis à sa disposition pour exercer ses responsabilités et mener ses travaux, sont également variables en fonction des ministères.

Cette triple responsabilité – responsable de l'audit interne auprès du ministre, pilotage de la mission ministérielle d'audit interne et participation aux travaux du CHAIE – exige un niveau de compétences²⁸ et une disponibilité de plus en plus élevés. Ceci doit tendre à rapprocher cette fonction de celle des directeurs d'audit interne des grandes entreprises privées.

²⁷ C'est-à-dire l'ensemble des risques avérés et émergents combinés aux différentes sources d'information collectées par l'audit interne ministériel (cartographie des risques directionnels, rapports d'inspection, rapports d'audit interne et externe, etc.) et à l'appréciation portée par le ministre sur ces risques.

²⁸ Cf. 3.3



GRAND TÉMOIN

Vincent MARSALA,
inspecteur général des Affaires
sociales, chef de la mission
permanente d'audit interne

Quel est le positionnement du RMAI dans le dispositif ministériel de maîtrise des risques ?

« Le responsable ministériel de l'audit interne (RMAI) jouit d'une position particulière au sein de l'organisation ministérielle. Conformément aux textes institutionnels de 2011, il est le chef d'une mission ministérielle d'audit interne rattachée au ministre et il rend compte au comité d'audit interne. Pour les ministères chargés des affaires sociales, en tant que responsable de l'audit interne, j'ai été désigné chef de la mission permanente de l'audit interne de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) par la cheffe de service. Membre de l'IGAS, ce qui participe de l'indépendance de la fonction d'audit interne, j'exerce l'intégralité des missions en matière d'audit interne. »

Quel rôle joue le RMAI dans la politique d'audit interne ministérielle ?

« Au titre de mes missions, j'élabore un projet de plan pluriannuel d'audit interne validé par le comité d'audit interne des ministères chargés des affaires sociales. Triennal et actualisé chaque année, ce plan est établi sur la base d'une analyse des risques formalisée dans un univers d'audit. Concrètement, je m'appuie sur les travaux de cartographie des risques pilotés par le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, mais aussi sur d'autres sources telles que les rapports de l'IGAS ou de la Cour des comptes, notamment. Cette analyse des risques s'organise autour des objectifs assignés par le Premier ministre aux ministres chargés des affaires sociales, ce qui donne une assurance d'exhaustivité du champ d'intervention, mais aussi d'identification des enjeux majeurs pour les ministres.

Ce travail d'identification et de priorisation est essentiel afin de cibler les missions d'audit, et donc les moyens disponibles, sur les risques ministériels majeurs. Le comité d'audit interne des ministères chargés des affaires sociales insiste régulièrement sur ce point. Il est en effet essentiel que l'audit interne soit un véritable appui pour les ministres en leur donnant l'assurance que les risques afférents aux grands enjeux ministériels sont couverts, soit par l'intervention d'une mission d'audit, soit par d'autres modes d'intervention. »

Comment assurer une couverture exhaustive des risques ministériels ?

« La richesse et la multiplicité des sujets couverts demandent une réelle curiosité et une mobilité intellectuelle permanente pour identifier, dans un dialogue régulier avec les directions et la Secrétaire générale des ministères, les risques susceptibles d'impacter les objectifs prioritaires des ministres. Dans les champs de la santé et de l'emploi, les risques peuvent être majeurs avec un impact très fort et direct sur les individus. C'est une chose que j'ai toujours à l'esprit. En tant que responsable ministériel d'audit interne, il m'appartient d'alerter les ministres, en liaison avec la cheffe de l'IGAS, si j'estime qu'un risque majeur est insuffisamment couvert par des dispositifs de maîtrise. Ce métier est passionnant par l'ouverture qu'il apporte sur un champ d'intervention très riche et par les responsabilités importantes qu'il recouvre. L'ouverture est ministérielle, mais aussi interministérielle. En effet, en tant que RMAI, je suis membre du Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE).

Quelle est pour vous la plus-value de l'interministérialité en matière d'audit interne ?

« La participation aux travaux du CHAIE permet d'enrichir notre pratique quotidienne ou de la conforter ; c'est par exemple le cas en matière de démarche qualité et d'évaluation interne et externe. L'échange constructif avec les autres RMAI est toujours très fructueux et permet de progresser collectivement tout en tenant compte des spécificités ministérielles. »



GRAND TÉMOIN

Francois GAUTIER,
contrôleur général des Armées,
responsable ministériel de l'audit
interne

« Le RMAI du ministère des armées est, aux termes de l'arrêté du 5 septembre 2018 relatif au comité ministériel d'audit interne, désigné par le ministre sur

proposition du chef du contrôle général des armées parmi les membres du CGA. Ce double caractère d'intégration au sein de l'inspection générale du ministère, et de nomination par arrêté ministériel lui donne l'indépendance et le positionnement nécessaire à sa mission. Placé directement auprès du chef du CGA, le RMAI est notamment chargé de :

- diriger la mission ministérielle d'audit interne ;
- assurer le secrétariat du comité ministériel d'audit interne ;
- animer de la fonction audit au sein du Ministère de la Défense.

Il propose au CMAI les orientations stratégiques en matière d'audit interne et de maîtrise des risques, puis met en musique ces orientations déclinées dans une instruction relative à la politique d'audit interne. La

gouvernance de l'audit interne au MINARM est montée en puissance avec l'établissement du CMAI présidé par la ministre. Cette gouvernance ministérielle souligne et renforce incontestablement l'importance accordée à la maîtrise des risques qui reste au cœur des missions du MINARM.

Le RMAI se situe à la poignée de l'éventail de la maîtrise ministérielle des risques en assurant la bonne articulation entre la cartographie ministérielle des risques qui relève des autorités opérationnelles et la couverture des risques assurée par les services d'audit, de contrôle et d'inspection. Dans ce schéma la coordination entre les différents services contributeurs est un élément central de l'efficacité et de l'efficience du dispositif global de maîtrise des risques. Cette coordination est en effet garante de l'optimisation de la couverture des risques par subsidiarité. Elle est aussi garante de l'optimisation des ressources chez les auditeurs et de la charge induite aussi faible que possible pour les services audités.

Les priorités et les modalités d'action sont fonction du niveau de maturité de l'audit interne ministériel. Le RMAI a un rôle moteur d'éducation et de d'accompagnement à tous les échelons du ministère, ce qui constitue la richesse et le challenge de la fonction. »

2.1.4. Une mission ministérielle d'audit interne est chargée de déployer la politique d'audit interne pour le compte du CMAI

EXTRAIT DE LA CIRCULAIRE D'APPLICATION DU 30 JUIN 2011 :

« Vous vous doterez d'une mission ministérielle d'audit interne. Elle définira, sur la base d'une analyse fondée sur les risques, le programme d'audit ministériel qu'elle soumettra à l'approbation du Comité ministériel d'audit interne. [...]

Compétente pour l'ensemble des métiers et fonctions du ministère, elle peut être un service existant et exerçant d'autres attributions par ailleurs, une composante

d'un service existant spécialisé dans les fonctions d'audit interne, un service nouveau spécialement créé à cet effet ou enfin une structure de coordination regroupant les différents services compétents en matière d'audit interne. »

Le Premier ministre, par circulaire du 30 juin 2011²⁹, a laissé aux ministères le choix d'organiser leur mission ministérielle d'audit interne (MMAI) selon quatre possibilités. Il en résulte une forte hétérogénéité organisationnelle. Quelques rares ministères disposent d'effectifs affectés à temps plein à l'audit interne, tandis que d'autres utilisent les

²⁹ Cf. Annexes A – n° 1.3 « Circulaire du 30 juin 2011, relative à la mise en œuvre de l'audit interne dans l'administration.

compétences des services d'audits directionnels lorsqu'ils existent et parfois quasi-exclusivement les ressources des inspections générales.

Les moyens humains et matériels affectés à l'audit interne sont parfois insuffisants et aléatoires.

La mission ministérielle d'audit interne doit, le plus souvent, négocier un « droit de tirage » sur les corps d'audit directionnels ou d'inspection. Cette dernière situation correspond parfois à l'absence d'un véritable vivier

d'auditeurs internes, formés à cette démarche³⁰. Cela peut également contribuer à une confusion entre les missions d'inspection et d'audit interne, sans compter que les inspecteurs n'ont généralement pas reçu de formation à l'audit interne.

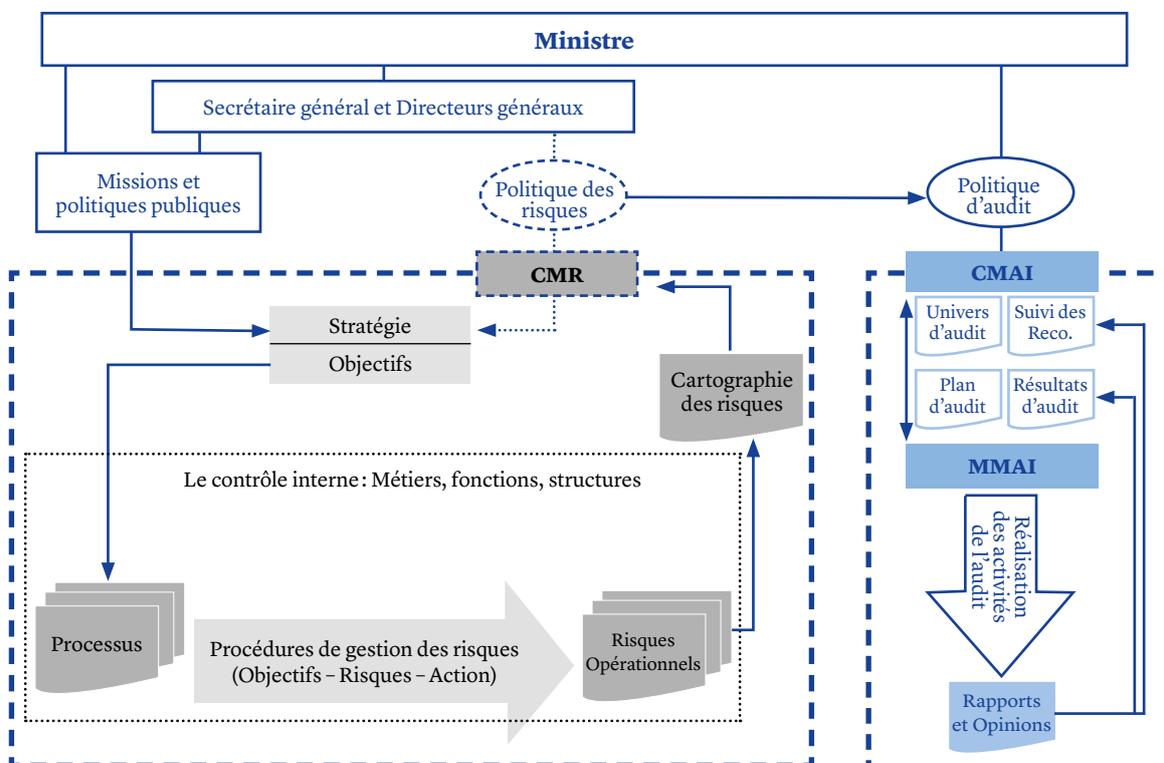
La MMAI peut jouer, par ailleurs, un rôle d'animation et de coordination, en continu, des structures d'audit directionnelles lorsqu'il en existe dans les ministères. Dans une logique de cohérence et de couverture

exhaustive des risques par la politique d'audit mise en place, le plan d'audit interne ministériel présenté au CMAI doit prendre en compte l'ensemble des travaux conduits par les structures d'audit directionnelles.

Certains services d'audit interne (CGEDD, DGFIP, CGEFI, C2A, ...) au sein de l'État s'inscrivent dans une démarche de certification collective de leur activité d'audit interne. Cette certification, délivrée par l'IFACI, s'appuie cependant sur le cadre de référence international pour la pratique de l'audit interne (CRIPP), et non sur le cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE).

La mission ministérielle d'audit interne doit faire l'objet d'une évaluation externe tous les cinq ans, conformément aux normes, ce qui n'est pas encore systématique. Cette démarche participe de la qualité de l'audit interne ministériel dont la commission permanente du CHAIE « Démarche qualité de l'audit interne » est en charge. (cf. partie 3.2).

L'organisation ministérielle de la maîtrise des risques : responsabilité et processus



Source : Séminaire du CHAIE de 2017.

³⁰ Pour un temps donné, ce métier étant généralement exercé quelques années dans une carrière (cf. 3.3).

2.2. LE COMITÉ D'HARMONISATION DE L'AUDIT INTERNE DE L'ÉTAT EST LE GARANT DE LA CRÉDIBILITÉ DE L'AUDIT INTERNE AU SEIN DE L'ÉTAT

Le décret du 28 juin 2011³¹ a prévu la création d'un comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) en contrepartie de la structuration ministérielle de l'audit interne.

2.2.1. Le CHAIE est une instance interministérielle stratégique, présidée par le ministre en charge de la réforme de l'État

EXTRAIT DU DÉCRET N° 2011-775 DU 28 JUIN 2011:

« Il est créé, auprès du ministre chargé de la réforme de l'État, un comité d'harmonisation de l'audit interne qui réunit les responsables de l'audit interne dans chaque ministère, un représentant du directeur général des finances publiques, un représentant du directeur du budget ainsi que des personnalités qualifiées désignées par arrêté du Premier ministre. »

Le CHAIE est présidé par le ministre chargé de la réforme de l'État qui désigne au sein du Comité un vice-président³² chargé, le cas échéant, de le suppléer. À travers la création du CHAIE, la France a fait le choix de créer une instance de gouvernance interministérielle stratégique, en charge de réguler et d'accompagner la mise en œuvre des politiques d'audit interne par les ministères³³.

³¹ Cf. Annexes A – n° 1.2 "Décret du 28 juin relatif à l'audit interne dans l'administration".

³² Depuis l'origine, un inspecteur général des finances.

³³ Dans le cadre du processus d'adhésion des nouveaux États Membres de l'Union Européenne, en 2004 et 2007, l'acquis communautaire relatif au chapitre 32 (gestion publique) des négociations demandait aux pays candidats la création d'une direction (« central harmonisation unit – CHU ») au sein du ministère des finances. Cette direction est chargée d'harmoniser le déploiement effectif de l'audit et du contrôle interne à l'échelle

2.2.2. Les missions du CHAIE ont été confortées par son président en 2018

EXTRAIT DE LA LETTRE DE MISSION DU MINISTRE DU 9 MARS 2018:

« Les fortes transformations de l'État [...] justifient encore plus que les risques liés aux changements soient bien maîtrisés. [...]

Il importe également que l'intégralité des missions confiées au CHAIE [...] soient effectivement et rapidement mises en œuvre, en particulier, en contribuant activement à harmoniser par le haut les dispositifs ministériels d'audit interne, dans le respect des spécificités ministérielles. »

Par lettre du 9 mars 2018³⁴, le ministre en charge de la réforme de l'État, Monsieur Darmanin, a confié au vice-président du CHAIE une lettre de mission dans le cadre de ses attributions. Par lettre du 12 mars 2018³⁵ à ses homologues ministres, il a rappelé la nécessité, pour chaque ministère, de participer à cette instance au service du renforcement de l'interministérialité.

Le ministre a souligné l'importance d'associer la démarche de maîtrise des risques, et plus particulièrement l'audit interne, au projet de transformation issu du programme *Action Publique 2022*.

Trois chantiers sont aujourd'hui prioritaires pour le ministre :

- la **montée en compétences** de tous les acteurs de la fonction d'audit interne (cf. 3.1. à 3.3.);
- l'**accompagnement stratégique** des ministères par le CHAIE (cf. 3.4.);
- la **sensibilisation** à l'audit interne de l'État et sa valorisation auprès des dirigeants publics et des partenaires externes (cf. 3.5. à 3.7.).

du secteur public, en adaptant le cadre législatif et réglementaire, en pilotant la politique nationale de formation, et en assurant le contrôle qualité de toutes les entités publiques. Cette approche est aujourd'hui celle que doivent mettre en œuvre les nouveaux pays candidats à l'intégration.

³⁴ Cf. Annexes A – n° 1.4 "Lettre de mission du ministre en charge de la réforme de l'État, Gérald Darmanin, adressée au vice-président du CHAIE".

³⁵ Cf. Annexes A – n° 1.4 "Lettre du ministre en charge de la réforme de l'État, Gérald Darmanin, adressée aux ministres".



Les membres du CHAIE, réunis à l'occasion de la séance plénière du 11 juin 2019 (de gauche à droite) : Clotilde VALTER, Nathalie DELPEY-CORBAUX, Danièle LAJOURMARD, Benoît LAROCHE de ROUSSANE, Olivier TOUVENIN, Myriam GIDELLES, Emmanuel REBEILLE-BORGELLA (invité), Patrice LEFEBVRE, René-Marc VIALA, Bernard BETANT, Frédéric MANSUY, Nicolas BERTIN, Isabelle PAVIS, Vincent MARSALA, Jean-Marc BIDART, Dominique BRINBAUM (invitée), Stéphan ROUDIL, Bertrand BRASSENS, Marina BIHI, Virginie AUBARD, Jean-Louis BUËR, Hubert LOISEAU, Éric TISON, Hervé TORO, Frédéric ROCCHI, Fabienne NIJDAM-REYNAUD, Hervé DZIEDZIC, Hélène MARTIN.

2.2.3. Le fonctionnement du CHAIE est collégial

Le CHAIE fédère l'ensemble des compétences en audit interne au sein de l'État en s'appuyant sur les retours d'expérience de chacun de ses membres³⁶.

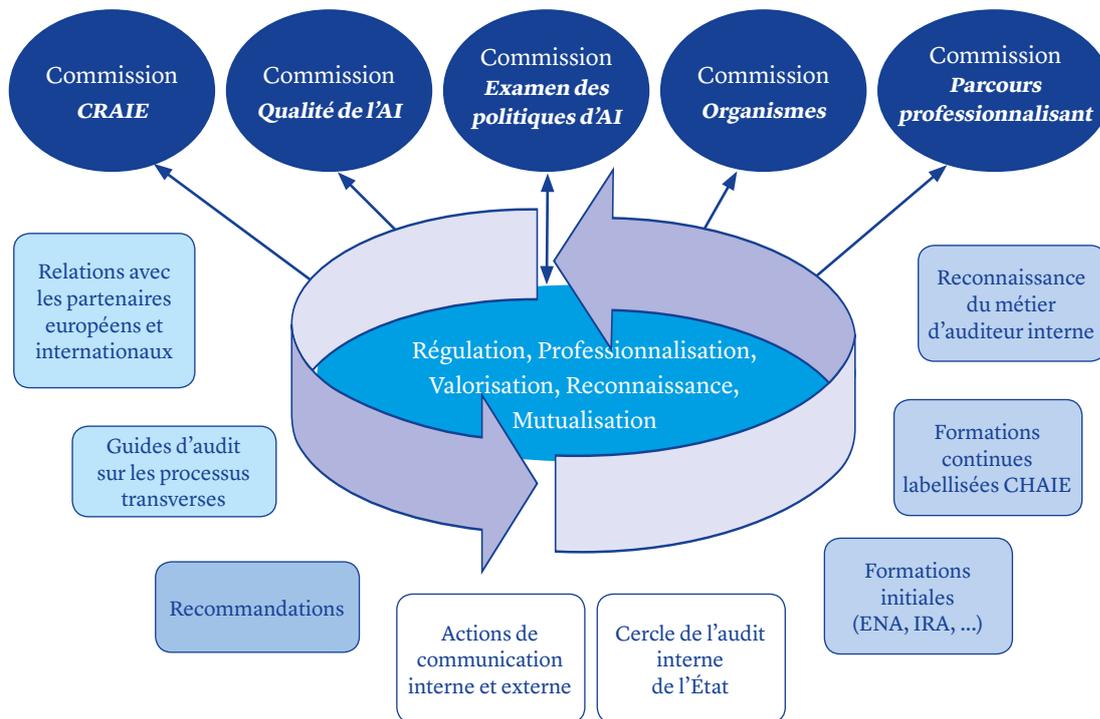
Quatre séances plénières³⁷ sont organisées par an pour définir les orientations stratégiques du CHAIE et pour élaborer des actions, en application de la feuille de route donnée par le ministre au vice-président. Un temps y est également réservé pour des réflexions collectives sur des problématiques à enjeux interministériels.

Pour mettre en œuvre les attributions confiées au CHAIE, cinq commissions permanentes ont été constituées depuis 2018, sur le fondement d'un mandat proposé par le vice-président, validé en séance plénière. Ces commissions sont animées par un trinôme : un responsable ministériel d'audit interne, membre de droit du CHAIE, qui en assure la présidence, un rapporteur et un membre de l'équipe permanente du CHAIE. Ces commissions comprennent une large représentation des missions ministérielles d'audit interne. Dès l'ouverture du *Cercle de l'audit interne de l'État* (CAIE), un comité de pilotage sera en outre constitué pour définir la politique éditoriale du site.

³⁶ Cf. Annexes A – n° 1.1 « Liste des membres du CHAIE ».

³⁷ Cf. Annexes A – n° 1.5 « Organisation et fonctionnement du CHAIE ».

Synthèse de l'organisation des travaux du CHAIE



3. Le CHAIE mène diverses actions visant à renforcer la crédibilité de l'audit interne de l'État

La richesse du CHAIE est d'être à la fois un lieu de co-construction, sur la base d'un travail répondant aux attentes des ministères, et l'enceinte où s'exprime la volonté du Gouvernement d'accélérer la mise en œuvre des outils de bonne gestion. Cela a conduit le CHAIE à mettre en œuvre cinq commissions permanentes travaillant en réseau.

Ces instances, créées par le CHAIE pour mieux structurer ses travaux, contribuent à garantir l'utilité, la crédibilité et la cohérence de l'audit interne au sein de l'État et vis-à-vis de ses partenaires.

EXTRAIT DU DÉCRET DE 2011:

« Le Comité d'harmonisation de l'audit interne est chargé d'élaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'État et de s'assurer de son application. Il harmonise la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit et diffuse en leur sein les bonnes pratiques. Le Comité d'harmonisation de l'audit interne développe également la méthodologie des audits internes portant sur les fonctions transverses. »



GRAND TÉMOIN

Olivier DUSSOPT,
secrétaire d'État auprès du
ministre de l'Action
et des Comptes publics

« J'ai participé à une séance plénière du CHAIE en 2018. J'ai découvert l'engagement et le dynamisme avec lesquels sont portés les chantiers de modernisation de la fonction d'audit interne au

sein de cette instance interministérielle.

Les nécessités d'adaptation des organisations, de responsabilisation des acteurs, de maîtrise budgétaire, de transparence, sont au cœur de l'action gouvernementale. Plusieurs chantiers de modernisation de l'État ont été réalisés ou sont en cours, parmi lesquels : la clarification du rôle et des missions de l'État et de ses organismes, la réforme du processus budgétaire et comptable, la montée en compétences des fonctions support et l'accompagnement des agents en matière de parcours professionnel, de formation. L'audit interne constitue un excellent levier pour mener à bien ces transformations. Il est le complément utile aux responsables publics (les ministres en premier lieu)

pour mener à bien leur politique publique, c'est-à-dire pour s'assurer que les objectifs soient atteints et qu'ainsi les bénéfices soient lisibles et perceptibles par les citoyens.

La notion de « risque », la matière première de l'audit interne, est une notion encore faiblement et inégalement perçue dans l'administration, par le politique, les hauts dirigeants, voire par les agents eux-mêmes. Solliciter une mission d'audit interne n'est pas encore un réflexe de la part des commanditaires classiques de missions d'inspection ou de contrôle.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement, Gérard Darmanin et moi-même comptons sur le CHAIE dans son rôle d'harmonisation, au sens large du terme, de l'audit interne de l'État. Convaincus de la nécessité de diffuser la culture de l'audit interne au plus haut niveau de l'État et à son portage politique, j'ai proposé, à l'occasion de la plénière à laquelle j'ai participé, de réunir sous notre égide les directeurs de cabinet pour partager avec eux l'intérêt de recourir à l'audit interne de l'État et de s'appuyer sur ses bénéfices.

Dans le cadre de mes fonctions, je souhaite enfin accompagner le CHAIE pour que le passage dans la fonction d'auditeur interne soit perçu dans le déroulé d'une carrière de fonctionnaire comme une expertise valorisable. »

3.1. LE CHAIE A ÉLABORÉ LE CADRE DE RÉFÉRENCE DE L'AUDIT INTERNE DE L'ÉTAT

L'audit interne est une activité régie par des normes professionnelles partagées et reconnues au niveau international, ce qui lui confère un rôle spécifique au sein de l'administration et le place comme l'interlocuteur privilégié des dirigeants dans le domaine des risques et de leur évaluation.

Aussi lorsque le Gouvernement a décidé de doter les administrations de l'État de cette fonction, il s'est agi d'élaborer un cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE), partagé par tous les ministères et adapté aux spécificités de l'action publique. Cette attribution a été confiée au CHAIE par le décret de 2011.

Le CHAIE s'est attaché à définir le cadre professionnel de travail des auditeurs internes de l'État selon deux principes :

1. Concevoir un CRAIE compatible avec le cadre internationalement reconnu (le CRIPP³⁸) afin :
 - d'assurer la lisibilité et la crédibilité de la démarche d'audit interne de l'État vis-à-vis de ses partenaires externes, qu'il s'agisse du certificateur des comptes (la Cour des comptes), des pays étrangers partenaires de la France, de la Commission Européenne ou de toute autre organisation internationale ;
 - de tirer le bénéfice des meilleures pratiques de la profession pour faire de l'audit interne un outil managérial utile et efficace au service des dirigeants publics.
2. Adapter les normes professionnelles du secteur privé au contexte des administrations de l'État, en conservant leur esprit.



Couverture du CRAIE 2018.

Le CHAIE a publié une première version du CRAIE en 2013, puis une seconde en 2018 intégrant l'ensemble des évolutions observées à l'échelle internationale. En 2018, la commission permanente « CRAIE » a en effet été créée afin de mettre à jour et de compléter le CRAIE pour qu'il demeure un outil utile qui réponde aux besoins des services d'audit interne de l'État. En vertu du rôle confié à l'audit interne, visant à s'assurer que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces, la commission a engagé un travail de réflexion sur les attendus en matière de contrôle interne au sein des administrations publiques et de préciser la portée de certains concepts dont l'interprétation ne va pas de soi dans l'État. Le CRAIE prévoit des normes de qualification et des normes de fonctionnement.

EXEMPLES :

- norme de qualification : « 1210. C1 : le responsable de l'audit interne doit refuser une mission de conseil ou obtenir l'avis et l'assistance de personnes qualifiées si les auditeurs internes ne possèdent pas les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences pour s'acquitter de tout ou partie de la mission. »
- norme de fonctionnement : « 2010. A1 : le plan d'audit interne doit s'appuyer sur une évaluation des risques documentée et réalisée au moins une fois par an. Le point de vue des autorités hiérarchiques supérieures et du comité d'audit interne doivent être pris en compte dans ce processus. »

³⁸ Cadre de référence international pour la pratique professionnelle (CRIPP).

L'administration dispose, grâce au CRAIE, d'un cadre méthodologique harmonisé et reconnu par les partenaires extérieurs (cf. 3.7). Ces normes ne sont en rien un « carcan bureaucratique ». Elles constituent, en tant que droit souple, un appui méthodologique garantissant l'objectivité et la qualité de l'audit interne.

Des progrès restent cependant à réaliser en matière de diffusion et d'appropriation de ce document. À titre d'exemple, les certifications proposées par l'IFACI, auxquelles ont recours certaines missions ministérielles d'audit interne, ne fondent pas leur évaluation sur le CRAIE mais encore sur le CRIPP. Il en est de même pour les cursus universitaires qui proposent des formations destinées au secteur public reposant sur la documentation du secteur privé.

Des guides méthodologiques d'audit interne ont été réalisés par le CHAIE.

Ces documents ont été réalisés dans le cadre de groupes de travail associant des auditeurs de différents ministères, experts en ces domaines, pour diffuser largement les bonnes pratiques à l'interministériel sur des thématiques transverses³⁹ :

- la fonction achat,
- les marchés publics,
- la fonction budgétaire,
- les systèmes d'information,
- les ressources humaines,
- les processus comptables,
- les processus budgétaires,
- la performance de processus, d'activité ou de structure.



³⁹ Cf. Annexes A – n° 2.1.3 « Les guides pratiques du CHAIE et leur documentation annexe ».



GRAND TÉMOIN

Danièle LAJOURMARD, inspectrice générale des finances, responsable ministérielle de l'audit interne au sein des ministères Économiques et Financiers, présidente de la commission permanente « CRAIE »

Comment a été élaboré le Cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE)?

« Le CHAIE a adopté en 2013 le CRAIE en s'inspirant des Standards de l'IIA (The Institute of Internal Auditors). À partir de 2016, après avoir apporté sa contribution au processus de consultation lancé par l'IIA, le CHAIE a restructuré le CRAIE pour le mettre en cohérence avec le Cadre de référence international pour la pratique professionnelle de l'audit interne (CRIPP) complété et modifié.

Si ce travail place désormais la France parmi les états les plus engagés en matière d'audit interne au sein du secteur public, il a également fait apparaître la persistance de certaines difficultés de transposition à l'État d'un cadre d'audit né dans le monde de l'entreprise. »

Quelles sont les difficultés posées par l'adaptation à un État des normes issues du secteur privé?

« Divers échanges avec les responsables des missions d'audit interne des ministères et différentes parties prenantes, ont montré l'intérêt de clarifier, dans le contexte spécifique de l'État, la nature, le sens et la portée d'un certain nombre de concepts sous-jacents à ce cadre de référence. Il s'agit notamment des concepts majeurs auxquels renvoie la définition même de l'audit interne selon l'IIA et le CRAIE: « L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer.

L'audit interne s'assure que les dispositifs de contrôle interne d'une organisation sont efficaces. À ce titre, il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. »

Cette définition, si simple en apparence, nécessite une articulation continue en revisitant les problématiques suivantes:

- Qu'est-ce que la gouvernance d'un ministère? En quoi, diffère-t-elle de celle d'une entreprise privée? Quel est l'impact de ces différences sur la manière dont la fonction d'audit interne peut apporter une plus-value au ministre, au ministère, au service public?

- Si le contrôle interne est défini comme l'ensemble des dispositifs permettant à une organisation d'atteindre ses objectifs, en impliquant tous les acteurs à tous les niveaux, du management supérieur à l'agent, comment s'organise-t-il et se décline-t-il au regard de la pluralité des objectifs d'un ministère, de la complexité des politiques publiques qu'il met en œuvre et de la spécificité de ses organisations? Comment s'articulent, se cumulent ou se contrarient contrôle interne et contrôles traditionnels, souvent institués par les lois et règlements?

- Qu'est-ce que le management des risques dans un univers ministériel? Quel est son champ? Quelle est la nature des risques (opérationnels? stratégiques? voire politiques?) au regard desquels l'audit peut apporter une plus-value? Quels sont les modes d'action et les interactions en jeu? Quelle portée donner au management des risques concernant les politiques publiques?

C'est à ces questions, entre autres, que la commission permanente « CRAIE » pourra s'attacher à apporter des réponses, en liaison étroites avec les autres commissions du CHAIE, afin de clarifier la place et le rôle de l'audit interne dans un contexte public et lui permettre d'apporter une réelle plus-value aux administrations de l'État. »

3.2. LE CHAIE ACCOMPAGNE LA DÉMARCHÉ QUALITÉ AU SEIN DES MINISTÈRES

La notion de « qualité de l'audit interne » met en jeu la crédibilité et la valeur ajoutée des missions d'audit interne dans la sphère publique.

L'accompagnement méthodologique est fondamental pour aider les missions ministérielles d'audit interne (MMAI) à comprendre le sens et l'intérêt des normes du CRAIE ainsi que leur déclinaison opérationnelle (cf. 3.1.).

Une commission permanente « Démarche qualité de l'audit interne⁴⁰ » a été créée en mars 2018 pour faciliter la mise en œuvre par les MMAI d'une démarche qualité visant à évaluer leur degré de conformité aux normes du CRAIE. Elle appuie, à ce titre, les MMAI dans la mise en œuvre des normes du CRAIE, notamment à des fins d'amélioration de la qualité des rapports d'audits.

Des outils⁴¹ ont par ailleurs été mis à la disposition des ministères pour les aider à définir les objectifs d'une « politique qualité » et ses modalités d'évaluation⁴², conformément à l'attribution confiée au CHAIE par le décret de 2011.

En liaison avec la commission permanente « CRAIE », la commission « Démarche qualité de l'audit interne » identifie les problématiques de mise en œuvre des normes en fonction des besoins remontés par les ministères et alerte sur les interprétations nécessitant des clarifications ou des compléments. Elle élabore, le cas échéant, des outils spécifiques pour faciliter leur application.



Réunion de la commission permanente « Démarche qualité de l'AI » (de gauche à droite): Jean-Louis BUËR (Agriculture); Éric TISON (Agriculture); Laure VAGNER-SHAW (Éducation et Jeunesse); Luc NGUYEN (Ecologie); Nadège PECQUET (Armée); Hervé DZIEDZIC (Culture); Hubert LOISEAU (Services du Premier ministre) et Marina BIHI (CHAIE).

⁴⁰ Cf. Annexes A – n° 2.2.1 « Mandat de la commission permanente Démarche qualité de l'audit interne ».

⁴¹ Cf. Annexes A – n° 2.2.2 « Architecture du programme d'assurance et d'amélioration qualité (PAAQ) ».

⁴² Cf. Annexes A – n° 2.2.3 « Déclaration du responsable de la MMAI sur la démarche qualité de l'audit interne ».



GRAND TÉMOIN

Jean-Louis BUËR, inspecteur général de l'Agriculture, président de la mission d'inspection générale et d'audit, président de la commission permanente « Démarche qualité de l'audit interne »

Qu'apporte votre commission aux missions ministérielles d'audit interne (MMAI)?

« L'échange de bonnes pratiques entre MMAI constitue un facteur clé d'amélioration de leur activité. On progresse mieux en sachant ce que font les autres et en adaptant leurs bonnes idées à la situation que l'on a à gérer. Cette démarche nourrit les programmes d'assurance et d'amélioration qualité (PAAQ). Cela permet

une réflexion permanente de chaque ministère et MMAI sur ses pratiques qui peuvent paraître évidentes pour chacun mais doivent être questionnées régulièrement pour être pertinentes et le rester. C'est dans ce travail collaboratif de partage et de mise à disposition que la commission « Démarche qualité » peut être utile à tous. »

Qu'apportent les exigences de qualité de l'audit interne au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation?

« L'audit interne a toujours fait partie des modalités de travail du ministère, qu'il s'agisse des nombreux audits communautaires à recevoir ou de mettre en œuvre pour la politique agricole commune (PAC) ou encore la politique sanitaire et de sécurité des aliments qui est fondée sur ce type de démarche de conformité. L'exigence de qualité sur ces domaines est cruciale. »

3.3. LE CHAIE AGIT POUR LA PROFESSIONNALISATION ET LA VALORISATION DES MÉTIERS AFFÉRENTS À LA MAÎTRISE DES RISQUES AU SEIN DE L'ÉTAT

La commission permanente « Parcours professionnalisant⁴³ » a été créée en novembre 2018 pour accompagner les politiques de formation des auditeurs et de valorisation de leurs compétences dans le cadre d'un déroulement de carrière. Les enjeux de professionnalisation et de valorisation ont par ailleurs été réaffirmés en mars 2018 par le ministre en charge de la réforme de l'État à travers deux objectifs prioritaires :

- organiser la montée en compétence de tous les acteurs de la fonction d'audit interne ;
- sensibiliser sur le rôle de l'audit interne au sein de l'État.

La refonte des formations publiques à l'audit interne

Une formation de qualité, homogène et accessible à l'interministériel.

La commission, et plus spécifiquement son groupe de travail « Labellisation des formations », a conçu un cursus de formation à l'audit interne, de telle sorte que tous les ministères puissent avoir accès à une formation homogène et de qualité.

La commission, et plus spécifiquement son groupe de travail « Labellisation des formations », a conçu un cursus de formation à l'audit interne, de telle sorte que tous les ministères puissent avoir accès à une formation homogène et de qualité.



Virginie MADELIN, directrice générale de l'IGPDE et Bertrand BRASSENS, vice-président du CHAIE dans le cadre de la prorogation du partenariat CHAIE-IGPDE en 2020.

FOCUS SUR LES FORMATIONS LABELLISÉES PAR LE CHAIE

En 2017, le CHAIE a entrepris une démarche de labellisation des formations à l'audit interne dans le cadre d'une convention avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) (convention signée le 18/09/2017 avec Mme Anne-Hélène Roignan, ancienne Directrice générale de l'IGPDE). Cette labellisation a exigé du CHAIE un important travail de réécriture et de conception d'exercices adaptés au cadre de l'État.

À ce jour, deux cursus⁴⁴ ont été labellisés et sont accessibles à tous les auditeurs de l'État :

– **le niveau 1, « Initiation à l'audit interne »** (2 jours), animée par le réseau du CHAIE, essentiellement composé d'auditeurs en activité au sein de la fonction publique d'État⁴⁵ ;

– **le niveau 2, « Conduire une mission d'audit interne »** (4 jours; prérequis: avoir suivi le niveau initiation).

INTERPRÉTATION DE LA NORME 1210 DU CRAIE SUR LA « COMPÉTENCE » :

« ... Les auditeurs internes sont encouragés à démontrer leurs compétences en obtenant des certifications et qualifications professionnelles appropriées telles que le CIA (Certified Internal Auditor) et tout autre diplôme promu par l'IIA (*The institute of internal auditors*) ou par d'autres organisations professionnelles appropriées ».

⁴³ Cf. Annexes A – n° 2.3.1 « Mandat de la commission permanente Parcours professionnalisant ».

⁴⁴ <http://www11.minefi.gouv.fr/catalogue-igpde/2019/co/7474.html>.

⁴⁵ Cf. Annexes A – n° 2.3.4 « Liste des intervenants aux sessions de la formation Initiation à l'audit interne ».

La valorisation des compétences de l'auditeur interne pour son insertion dans un parcours professionnel au sein de l'État

Le CHAIE, à travers sa commission « Parcours professionnalisant », travaille à l'atteinte de trois objectifs :

1. créer dans chaque ministère - et spécifiquement dans ceux qui ne disposent pas de corps d'audit interne directionnels structurés - un vivier d'agents formés à l'audit interne ;

2. compléter dans le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) le contenu des postes afférents à l'audit interne et les exigences attendues pour y être nommé. La fiche relative au métier d'auditeur interne⁴⁶ a été réécrite par le CHAIE, puis validée et publiée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). La commission

travaille à la mise en place d'une fiche au responsable de l'audit interne (RAI), y compris responsable ministériel de l'audit interne (RMAI)⁴⁷, au regard du rôle croissant et exigeant de cette fonction ;

Un passage par l'audit interne doit constituer un gage de compétences et un accélérateur de carrière.

3. s'assurer que les actuels et les futurs responsables publics aient une formation initiale et continue intégrant une approche de la maîtrise des risques et de sa composante « audit interne ». Ces dispositifs trouveront d'autant plus leur place que l'encadrement de tous niveaux sera fortement sensibilisé à la maîtrise des risques et que la fonction d'audit interne sera comprise comme un accompagnement, au lieu d'être perçue comme un contrôle supplémentaire.



LE CHAIE DÉVELOPPE SES INTERVENTIONS AUPRÈS DES ÉCOLES NATIONALES D'ADMINISTRATION

> Le CHAIE est intervenu⁴⁸, pour la première année, auprès des élèves de l'**Ecole nationale d'administration** (ENA). Le CHAIE a transmis un message engagé aux futurs fonctionnaires autour des enjeux de la maîtrise des risques, et notamment de l'audit interne : « *en tant que futurs hauts décideurs, vos qualités managériales s'apprécieront à l'aune de votre capacité à maîtriser l'ensemble des activités placées sous votre responsabilité et à anticiper les risques qui peuvent en découler* ».

> Le CHAIE a mis en place en 2019 un partenariat avec les **Instituts régionaux d'administration** (IRA) de Lille et de Nantes pour inscrire dans la formation initiale des élèves stagiaires, un cursus dédié à la maîtrise des risques. Les élèves suivent désormais 6h de formation en tronc commun et 3h en spécialisation. 160 élèves ont déjà été formés depuis la rentrée 2019.

⁴⁶ Cf. Annexes A – n° 2.3.3 « Fiche RIME Auditeur interne ».

⁴⁷ Des réunions ont été organisées en juin 2019 avec la DGAFP. Les réflexions se sont orientées vers la création d'une fiche « responsable d'audit interne (RAI) » générique pour décrire les aspects communs de cette fonction, tous périmètres confondus (ministériel, directionnel et opérateurs). Seront spécifiées – pour la sphère ministérielle uniquement – les attributions du RMAI relatives au CHAIE et au CMAI.

⁴⁸ Intervention de Marina BIHI, le 25 septembre 2019, devant la promotion « Molière » 2018-2019.



GRAND TÉMOIN

Oriane DUPRAT-BRIOU,
inspectrice des finances,
ancienne directrice d'audit
interne de CNP Assurances,
ancienne administratrice
à l'IFACI et à l'IIA

« Les certifications présentent plusieurs intérêts en termes de formation, quelles que soient les fonctions exercées. »

« Les différentes certifications en audit interne – notamment le Certified Internal Auditor (CIA) et le CRMA (Certification in Risk Management Assurance) reconnaissent – au niveau international – la maîtrise des fondamentaux de l'audit interne et de la gestion des risques par leurs titulaires au niveau individuel. La certification peut également être collective et reconnaître la qualité de l'organisation, les processus d'un service d'audit interne.

Pour les organisations publiques ou privées, ces certifications sont la meilleure garantie de respect de principes déontologiques clés pour l'exercice de la profession (indépendance, professionnalisme, objectivité, compétence...). Elles permettent aussi de s'assurer

de l'application des pratiques professionnelles fondamentales à la correction des risques: identification des risques stratégiques et opérationnels clés, planification des travaux, élaboration des rapports, présentation contradictoire des constats... La certification constitue enfin une opportunité d'échanger et de partager les meilleures pratiques d'une profession confrontée comme d'autres aux défis liés au digital – usage de l'analyse de données, pertinence et de la sécurité du recours aux nouvelles technologies...

Au niveau individuel, les certifications sont un atout indiscutable pour toute carrière dans l'audit interne – en France et à l'étranger. Mais elles donnent aussi des repères précieux pour les responsables administratifs ou les dirigeants d'une structure souhaitant piloter leur activité et maîtriser leurs risques de manière efficace – en vérifiant la performance de l'activité et l'adéquation des contrôles. En contribuant à diffuser les bonnes pratiques de l'audit interne au-delà des services d'audit interne, la professionnalisation de l'audit interne constitue à cet égard un outil précieux pour une administration plus efficiente remplissant mieux ses missions. J'ai pu le vérifier au-delà de mon parcours d'inspectrice des finances. »



GRAND TÉMOIN

Bernard BETANT,
inspecteur général de
l'administration de l'Éducation,
du Sport et de la Recherche,
chef de la mission ministérielle
d'audit interne,
président de la commission
permanente « Parcours
professionnalisant »

Qui forme les auditeurs internes de l'État ?

« Depuis 2011, de nombreuses formations, initiales et continues, étaient dispensées aux auditeurs internes de l'État par des entreprises du secteur privé, parmi lesquelles des cabinets de conseil. Chaque ministère faisait appel à des organismes privés différents pour former ses équipes : soit en leur faisant suivre un cursus diplômant au sein d'une Université (par exemple, à Paris I ou à Paris IX) ; soit en l'inscrivant aux formations de l'Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI), leader sur le marché des formations à la maîtrise des risques. Les retours des inscrits convergeaient, le plus souvent, vers un niveau de satisfaction mitigé. Les diplômes universitaires étaient perçus comme lacunaires d'un point de vue opérationnel et les cursus privés manquaient d'une adaptation au fonctionnement des administrations de l'État, tant sur les aspects de gouvernance que sur la terminologie employée (exemple : « client » versus « bénéficiaire/commanditaire »). »

Quel rôle joue la commission vis-à-vis de la formation continue dans l'État ?

« Ces constats ont rendu impérative l'élaboration d'un cursus de formations adapté à la sphère publique et à ce que l'on doit attendre d'un auditeur interne au sein de l'État. La commission, et plus spécifiquement son groupe de travail « Labellisation des formations » a donc engagé un important travail de refonte de deux formations qui étaient délivrées à l'IGPDE : « Initiation à l'audit interne » (niveau 1, sur 2 jours) et « Conduire une mission d'audit interne » (niveau 2, sur 4 jours). Le premier travail a porté, en 2018, sur la refonte intégrale des exercices de la formation de niveau 2, pour

concevoir des cas pratiques adaptés et utiles à la bonne compréhension des auditeurs stagiaires. Les évaluations réalisées ont confirmé, depuis, la pertinence de ce travail. La formation de niveau 1 a aussi été intégralement révisée en 2019. Elle est délivrée sous ce nouveau format depuis septembre. »

Et concernant la formation initiale ?

« La formation initiale étant souvent le point de départ d'un parcours professionnel réussi, il importe en effet de sensibiliser les écoles d'administration à la nécessité de former à la maîtrise des risques. En 2018, la commission a pris l'attache du réseau des écoles de services public (RESP) et notamment des Instituts régionaux d'administration (IRA) qui accueillent environ 800 futurs cadres de la fonction publique d'État par an. Depuis la rentrée 2019, une formation dédiée à la maîtrise des risques est inscrite au tronc commun de ces établissements. »

Dans le secteur privé, la compétence d'auditeur interne est très recherchée dans une carrière, pas dans l'État. Comment la rendre attractive ?

« Plusieurs leviers existent. La formation et l'expérience à l'audit interne doivent être reconnues comme une compétence à forte valeur ajoutée et un atout dans une carrière au sein de l'État et de la haute fonction publique. Cela passe par une vraie reconnaissance de ce métier, alliant des auditeurs professionnels et des jeunes fonctionnaires prometteurs qui s'y forment, par exemple, à l'occasion d'une mobilité. La professionnalisation passe par la formation mais aussi par la définition d'un certain nombre de critères et d'exigences de recrutement nécessaires au bon exercice de la fonction d'auditeur et pour en assurer la qualité des missions. La commission, et plus particulièrement son groupe de travail « Fiche RIME », a conçu une fiche dédiée au métier d'auditeur interne, publiée au sein du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME). Par ailleurs, une fiche dédiée aux responsables d'audit interne, tous périmètres confondus (ministériel, directionnel et chez les opérateurs), est à l'étude entre le CHAIE et la Direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP). »

3.4. LE CHAIE ACCOMPAGNE LES MINISTÈRES DANS L'AMÉLIORATION DE LEUR DISPOSITIF D'AUDIT INTERNE

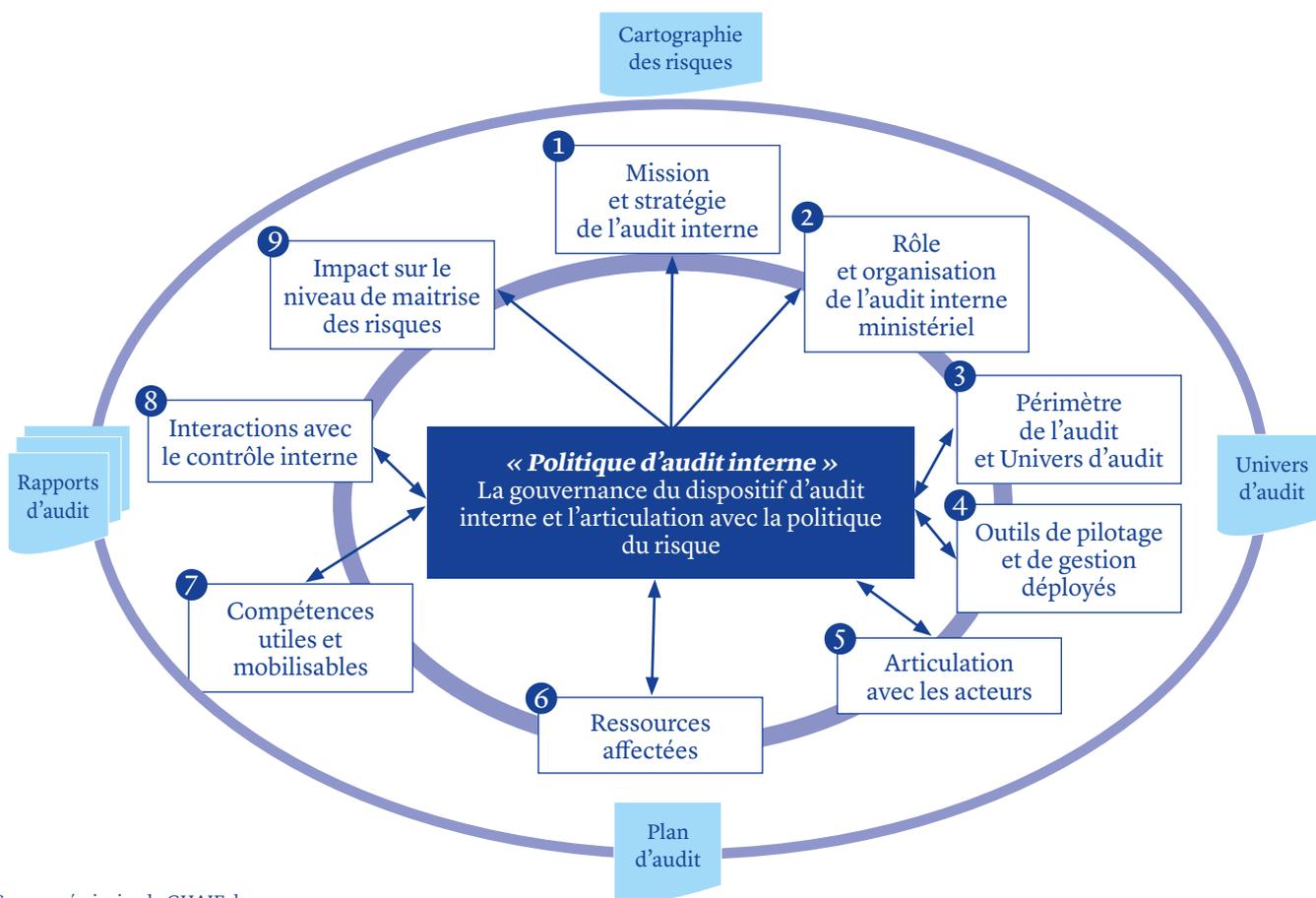
L'enjeu est de s'assurer que l'audit interne apporte une valeur ajoutée au ministre et à l'administration dont il est le chef.

La plus-value de l'audit interne ministériel repose notamment sur sa capacité à fiabiliser l'information portée à la connaissance du ministre pour apprécier le degré de maîtrise des risques majeurs pesant sur le ministère. Au regard des périmètres concernés, extrêmement vastes, de la complexité des organisations publiques – et en fonction des priorités gouvernementales –, le ministre doit donner des orientations

au responsable ministériel de l'audit interne (RMAI) pour conduire son activité avec l'aide du comité ministériel de l'audit interne (CMAI).

Dans un contexte de structuration décentralisée de l'audit interne de l'État, le décret de 2011 a confié au CHAIE, dans sa fonction d'harmonisation par le haut du dispositif d'audit interne de l'État, l'attribution d'examiner chaque année la politique d'audit interne des ministères et de produire des recommandations aux ministres. À cette fin, le CHAIE a créé en 2018 une commission permanente⁴⁹. Celle-ci assure cet accompagnement stratégique auprès des ministres et des RMAI, capitalise et valorise les bonnes pratiques en matière de couverture des risques par l'audit interne en interaction avec le contrôle interne.

Éléments d'une politique d'audit interne



Source : séminaire du CHAIE de 2017.

⁴⁹ Cf. Annexes A – n° 2.4.1 « Mandat de la commission permanente Examen des politiques d'audit interne ».

Pour mettre en œuvre cette disposition du décret de 2011, le CHAIE a dû préalablement lever des difficultés de compréhension

D'une part, la notion de « politique d'audit interne » était souvent perçue comme un ensemble de choix politiques du ministre en matière de risques, ce qui aurait donné à la mission d'examen du CHAIE un caractère intrusif. D'autre part, des confusions étaient faites quant à l'existence ou non de la comitologie prévue par le décret. Or, l'examen des politiques d'audit interne des ministères ne se confond pas avec les démarches d'amélioration de la qualité de l'audit interne qui visent la mise en place des outils méthodologiques permettant la bonne conduite de ses activités (cf. 3.2).

À l'issue d'une réflexion collective conduite par le CHAIE en 2017⁵⁰, la notion de « politique d'audit interne » a été clarifiée et partagée.

Une politique ministérielle d'audit interne réside dans « l'ensemble des activités de l'audit interne (AI) permettant de donner au ministre une assurance sur le niveau de couverture des risques majeurs relatifs à la mise en œuvre des politiques publiques dont il/elle a la charge.

La politique d'audit interne s'appuie sur une gouvernance placée sous l'autorité directe du ministre. Elle constitue un des outils de la politique globale de maîtrise des risques. À ce titre, elle repose sur des relations étroites et continues avec l'ensemble des acteurs ayant en charge le contrôle interne au sens le plus large du terme ».

De cette réflexion est également ressortie que la plus-value du CHAIE dans l'exercice d'examen ne se situait pas dans un champ coercitif ou intrusif, mais bien dans l'accompagnement afin que les ministres bénéficient pleinement des services de l'audit interne.



Séance plénière du CHAIE.

Le CHAIE a adopté à l'unanimité puis testé, sur deux ministères volontaires, un référentiel et une méthodologie d'examen

Sur la base de ces travaux, le CHAIE a pratiqué en 2019 une expérimentation avec deux ministères volontaires : les ministères Économiques et Financiers et le ministère de la Transition écologique et solidaire. Cette expérimentation a permis d'une part, de réaliser les deux premiers exercices d'accompagnement des ministères volontaires et, d'autre part, sur la base d'un retour d'expérience, de produire un référentiel méthodologique commun.

L'exercice a été pratiqué par des pairs sensibilisés aux enjeux de l'audit interne, externes aux ministères évalués mais possédant toutes les connaissances de l'administration publique⁵¹.

Cet accompagnement stratégique, réalisé sous l'égide du CHAIE, doit permettre de renforcer le dispositif réglementaire et professionnel régissant l'audit interne de l'État. En effet, si chaque ministère évolue selon ses spécificités culturelles et organisationnelles, l'examen du CHAIE doit principalement permettre l'émergence d'enseignements généraux applicables à l'ensemble des ministères.

⁵⁰ Sur la base du séminaire consacré à cette problématique organisée par le CHAIE le 28 avril 2017.

⁵¹ Deux RMAI, une ancienne membre du CHAIE et ancienne Directrice de cabinet et un membre de l'équipe permanente (CIA).

Les premiers enseignements méthodologiques de cette expérimentation sont de deux ordres :

– **sur les modalités :**

- le référentiel d'examen a été développé et validé, et constitue dorénavant une base de travail généralisable ;
- toutes les demandes d'entretiens ont été acceptées et ceux-ci se sont révélés constructifs et sans concession ;

– **sur les appréciations :**

- si leur pondération peut varier, les forces et les faiblesses du dispositif de maîtrise des risques semblent largement partagées d'un ministère à l'autre ;
- les acteurs de la politique d'audit interne reconnaissent les grands progrès réalisés mais un niveau de maturité encore insuffisant au regard des potentialités du dispositif.

Les enseignements de fond seront déclinés par ministère examiné, en vue de présenter une synthèse au CMAI.

Les enseignements de portée générale feront l'objet d'une présentation anonymisée au sein du CHAIE.

In fine, ces enseignements devraient permettre d'améliorer la valeur ajoutée de la fonction d'audit interne ministérielle.



GRANDS TÉMOINS

Nathalie DELPEY-CORBAUX, inspectrice générale de la Justice, responsable de la mission ministérielle de l'audit interne, co-rapporteur de la commission permanente « Examen des politiques d'audit interne »



Francois GAUTIER, contrôleur général des Armées, responsable ministériel de l'audit interne, co-rapporteur de la commission permanente « Examen des politiques d'audit interne »

Comment qualifieriez-vous une politique d'audit interne ?

« Une politique d'audit interne est une des composantes de la politique de maîtrise des risques d'un ministère. Elle repose sur une gouvernance spécifique, des objectifs partagés et des priorités ajustées dans le temps. Elle est arrêtée par le ministre avec l'appui du comité d'audit indépendant. Elle nécessite un dialogue permanent entre le responsable ministériel de l'audit interne au sein d'un ministère et les autres acteurs de la maîtrise des risques pour engager une boucle de progrès.

Elle permet d'évaluer les risques majeurs identifiés et impactant le ministre, leur criticité ainsi que l'ensemble des actions visant à leur maîtrise. C'est à ces conditions

que la politique d'audit par les dispositifs qu'elle déploie peut donner une assurance que les risques majeurs relatifs à la mise en œuvre des politiques publiques dont il/elle a la charge sont couverts.

En clair, une politique d'audit interne contribue à l'atteinte des objectifs stratégiques d'un ministère. »

À quels objectifs répond l'examen des politiques d'audit ?

« L'examen des politiques d'audit interne des ministères est une des attributions du CHAIE dans son rôle d'harmonisation par le haut des dispositifs d'audit interne au sein de l'État.

Ce qu'il n'est pas :

- il ne constitue pas un contrôle de la pertinence des politiques d'audit interne ministérielles ;
- il ne se substitue pas à l'évaluation externe de l'audit interne prévue par les normes du CRAIE ;
- il ne conduit pas à une notation des différents ministères ;
- il ne se traduit pas par la définition d'une politique d'audit interne type s'imposant à tous.

Au contraire, s'appuyant sur le RMAI de chaque ministère, véritable pierre angulaire de cet exercice, l'examen constitue une aide pour améliorer l'efficacité de la politique d'audit interne ministérielle et donc sa contribution à la maîtrise globale des risques en prenant en compte les spécificités de chacun.

Par ailleurs, les examens des différentes politiques d'audit interne permettent d'identifier les acquis, les difficultés structurelles et les bonnes pratiques. »

Quelle méthode avez-vous retenue pour pratiquer cet exercice ?

« Le CHAIE a retenu le principe d'une expérimentation pour construire un référentiel commun d'examen des politiques d'audit interne, et pour définir ses modalités de mise en œuvre.

Le choix a été fait de confier à des pairs l'examen des politiques d'audit interne avec l'appui du CHAIE.

L'examen repose sur l'analyse des relations entre l'audit interne ministériel et l'ensemble des dispositifs de gestion, de contrôle et d'inspection.

Il s'appuie d'une part sur la collecte de données nécessaires à la compréhension du contexte du ministère examiné, d'autre part sur des entretiens permettant d'appréhender la globalité de la maîtrise des risques. Ceux-ci doivent concerner le cabinet, les membres du CMAI, le secrétariat général, les directions d'administration centrale, les services d'inspection et de contrôle ainsi que, le cas échéant, les services d'audit interne directionnels.

La restitution des travaux d'examen des politiques d'audit interne est réalisée à deux niveaux :

- au niveau du département ministériel à destination du RMAI qui rend compte des conclusions, notamment auprès du CMAI;
- au niveau interministériel en capitalisant, de manière anonymisée, les enseignements des différents examens ministériels et en dégagant des recommandations de portée générale.

L'objectif n'est pas d'uniformiser mais d'harmoniser avec le double souci de prendre en compte les spécificités des départements ministériels et d'améliorer la maîtrise des risques en leur sein. »

3.5. LE CHAIE INTÈGRE DANS SES TRAVAUX LES RISQUES LIÉS AUX POLITIQUES PUBLIQUES CONFIÉES AUX ORGANISMES DE L'ÉTAT

La mise en œuvre des politiques publiques par l'administration de l'État s'appuie, de plus en plus, sur des organismes (opérateurs de l'État ou agences publiques) qui se voient confier par leurs ministères de tutelle la mise en œuvre de tout ou partie d'une politique publique. Le développement des agences dans divers domaines en témoigne et constitue un enjeu croissant. Ces organismes sont nombreux, de

L'enjeu est de combiner les responsabilités juridiques confiées à ces organismes et les responsabilités politiques des ministres.

taille et statuts juridiques différents.

Cette délégation de responsabilité – et non de compétence – induit le transfert des risques associés aux actions confiées aux organismes chargés de mettre en place leurs propres dispositifs d'audit et de contrôle internes.

Pour autant, en raison de l'autorité globale exercée par le ministère de tutelle et selon la nature des risques délégués, la responsabilité du ministre pourrait être engagée en cas de matérialisation d'un risque majeur lié à l'exécution d'une politique publique. Cette dualité questionne la prise en compte des risques portés par les organismes dans la cartographie des risques ministériels présentés au CMAI.

La commission créée par le CHAIE en 2018 travaille ainsi les axes d'une articulation possible entre la politique d'audit interne des ministères et celle des organismes sous tutelle, chargés de conduire des politiques publiques⁵².

LE PAYSAGE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT EN 2019

« Un opérateur de l'État, dans l'esprit de la LOLF, est un organisme public répondant à trois critères principaux : une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique publique, un financement majoritairement assuré par l'État, un contrôle direct par l'État.

En 2019, le nombre des opérateurs de l'État est de 484, rattachés à 55 programmes relevant de 25 missions différentes du budget général de l'État. Le concours de l'État à ces opérateurs est de 50,5 milliards € et ils représentent 401468 équivalents temps plein (ETP). Les principales missions auxquelles les opérateurs contribuent sont : recherche et enseignement supérieur (56 % des opérateurs), culture (14 %), écologie, développement durable et mobilités durables (8 %), solidarité, insertion et égalités des chances (4 %), défense (2 %), agriculture, alimentation, forêts, et affaires rurales (2 %), autres (14 %).

Le champ des opérateurs se caractérise par une diversité de statuts juridiques : établissement public administratif (EPA), établissement public industriel et commercial (EPIC), établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST), groupement d'intérêt public (GIP), groupement d'intérêt économique (GIE), fondations, association, ... Leurs tailles sont également très hétérogènes, allant de 1 à 46 000 ETP pour Pôle Emploi. Quelques exemples d'opérateurs de l'État : les universités, les musées (Louvre, Guimet, Pompidou, ...), les agences régionales de santé, Pôle Emploi, l'établissement public société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO), le centre national de la recherche scientifique (CNRS), le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'institut national de la recherche agronomique (INRA), l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Météo France, l'agence des services de paiement (ASP), ... »

Sources : PLF 2019 - Annexe « Opérateurs de l'État ».

⁵² Tous ne sont pas en charge de la mise en œuvre d'une politique publique et ne relèvent pas des travaux de cette commission.



GRAND TÉMOIN

René-Marc VIALA,
chef de la mission des audits
du Contrôle général économique
et financier, président
de la commission permanente
« Organismes de l'État »

Quels sont les enjeux de la délégation de risques aux organismes pour l'administration et plus spécifiquement pour les ministères de tutelle ?

« Dans un contexte de forte transformation de l'action publique et de révision des missions des administrations publiques, tant dans leur périmètre que dans leur niveau de portage, le CHAIE ne remplirait pas complètement sa mission s'il ne s'intéressait qu'aux risques portés directement par les administrations ministérielles. Les CMAI sont de plus en plus sensibilisés aux risques inhérents à la délégation de la mise en œuvre de politiques publiques à des entités autonomes, et souhaitent en voir une prise en compte renforcée dans les cartographies ministérielles des risques. Ils veulent donc pouvoir travailler sur l'ensemble des problématiques ayant trait à la maîtrise des risques par les organismes et leurs tutelles.

Les enjeux sont d'autant plus importants que les formats juridiques des entités délégataires de la mise en œuvre de politiques publiques sont particulièrement variés (établissement public administratif ou industriel et commercial, groupement d'intérêt public ou d'intérêt général, entreprise privée concessionnaire ou délégataire de services publics, organisation professionnelle, fondation, association...), et que les modalités de gouvernance, de tutelle et de contrôle de ces entités sont également très diversifiées (contractualisation ou pas des objectifs et des moyens, robustesse et articulation des indicateurs de performance ministériels/entités autonomes, qualité des dispositifs de reporting...).

C'est pourquoi la commission permanente « Organismes » traitera de l'ensemble des problématiques communes aux différents ministères portant sur l'articulation entre une politique d'audit interne ministérielle

et les dispositifs de maîtrise des risques mis en place par les organismes participant à la mise en œuvre d'une politique publique. Les tutelles ministérielles pourront ainsi disposer d'éléments de cadrage et d'outils méthodologiques adaptés permettant de mesurer et d'apprécier l'adéquation d'un dispositif de maîtrise des risques dans son ensemble. »

Quel rôle doit jouer l'audit interne ministériel pour s'assurer que les risques délégués restent sous contrôle ?

« D'un point de vue très général, on peut dire que les risques inhérents à la délégation de la mise en œuvre de politiques publiques à des organismes ou entités autonomes sont liés, pour une large part, à l'asymétrie d'information dont bénéficie tout mandataire vis-à-vis de son mandant (cf. « théorie de l'agence »). Ils découlent également, dans certains cas, de divergences entre ministères et entités délégataires dans leurs « intérêts à agir » ou dans leurs objectifs réciproques.

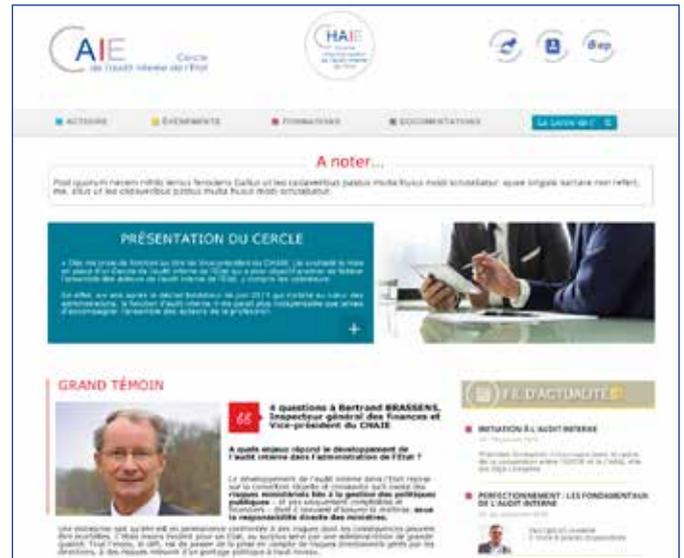
L'identification de ces risques spécifiques constitue, par conséquent une condition essentielle pour maîtriser les risques inhérents à l'exercice de la tutelle et du contrôle des entités autonomes.

À titre d'exemple, sans présager des résultats des travaux engagés par la commission permanente, on peut d'ores et déjà identifier plusieurs champs de risques qui demeurent portés par les ministres en cas de délégation à des organismes autonomes : risques « métiers » de sous-performance des politiques publiques déléguées, risques juridiques et de contentieux (y compris au regard de la réglementation européenne), risques de déperdition des moyens (RH et budgets), risques inhérents aux processus de gestion de la transformation d'organismes (création, fusion, suppression, changement de statut juridique...).

C'est pourquoi l'audit interne ministériel a vocation à intégrer ces risques, tant dans sa programmation des missions d'audit que dans ses techniques d'évaluation du dispositif de contrôle interne qui concerne les « relations » entre un ministère « mandant » et ses différents « mandataires » autonomes. »

3.6. LE CHAIE LANCE LE « CERCLE DE L'AUDIT INTERNE DE L'ÉTAT »

À la demande des missions ministérielles d'audit interne (MMAI), le CHAIE a commencé à travailler sur la mise en place d'une plateforme d'échange et d'information, le *Cercle de l'audit interne de l'État (CAIE)*. Dans la perspective de poursuivre et d'élargir au plus grand nombre le partage et la mutualisation des bonnes pratiques, le lancement du CAIE est prévu en 2020. Il visera à fédérer la communauté de l'audit interne de l'État et sera accessible à tous les acteurs concernés ou intéressés par ce sujet. Cet espace constituera un centre de ressources documentaires pour l'ensemble des agents de l'État. Des rencontres thématiques seront programmées *via* le site du CAIE pour organiser des retours d'expérience entre les ministères et avec le secteur privé. Une lettre d'actualité sera mise en place, dans le cadre de ce projet, à destination des responsables publics.



3.7. LE CHAIE S'INSCRIT DANS DES DÉMARCHES PARTENARIALES

Le CHAIE contribue à de nombreux groupes de réflexion et d'instances dédiées à l'audit interne, et plus largement à la maîtrise des risques, dans la sphère publique. Des partenariats et des prises de contact ont été réalisés, aux niveaux national et international, avec les principaux acteurs participant à la modernisation de la gouvernance et à la performance de la gestion publique.

Des échanges réguliers sont entretenus avec les organismes professionnels de référence et les organisations internationales investies dans la définition de « *lignes directrices* » liées à la promotion de la bonne gouvernance et de la bonne gestion publique. Le CHAIE est aussi en contact régulier avec plusieurs pays européens engagés dans la mise en œuvre de l'audit interne.

Ces diverses participations à des comités externes relèvent de l'équipe permanente du CHAIE et de son vice-président, qui en rendent compte en séance plénière⁵³.

3.7.1. Au niveau national

Avec la Cour des comptes



Cour des comptes

Des rencontres biannuelles sont organisées avec le Premier président et/ou le conseiller maître rapporteur général de la certification des comptes de l'État. Elles permettent d'aborder de concert des problématiques générales liées au développement de la maîtrise du risque et de la performance. La Cour des comptes est concernée par l'audit interne au titre de la certification, le CHAIE, quant à lui, traite de l'ensemble des périmètres des risques y compris métier. Par ailleurs, l'articulation entre l'audit interne et l'audit externe, pratiqué par la Cour des comptes au titre de sa fonction de certificateur des comptes de l'État, vise à une meilleure coordination des programmes d'audit, afin d'éviter que les services ne soient inutilement sollicités, et, notamment dans un souci d'économie de moyens, à un partage des constats et recommandations.

⁵³ Pour ce qui relève de l'activité internationale par l'intermédiaire de Stephan ROUDIL, certifié au niveau international (CIA/CGAP).

Avec l'Agence française anticorruption (AFA)



Un partenariat a été conclu le 2 juillet 2019 entre l'AFA et le CHAIE pour permettre aux deux institutions d'échanger régulièrement sur les actualités relatives au dispositif anticorruption (loi Sapin II), au contrôle interne et à l'audit interne.



Signature AFA: Charles Duchaine, directeur de l'AFA, et Bertrand Brassens, vice-président du CHAIE.

Avec le Comité financier de l'État (CoFIE)



Le CHAIE participe aux réunions trimestrielles du COFIE, présidé par la directrice du budget. Ce comité réunit, chaque mois, les directeurs des affaires financières (DAF) et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). La représentation de l'audit interne de l'État dans cette instance présente deux avantages: d'une part, capitaliser l'expérience acquise en matière de sécurisation des processus financiers; d'autre part, faire de l'audit interne un contributeur incontournable aux réformes engagées sous l'égide du COFIE telles que l'allègement des contrôles *a priori* ou encore le renforcement de la gouvernance et du pilotage des organismes sous tutelle.

Avec la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)



Dans sa lettre aux ministres, le président du CHAIE rappelait l'importance de faire accompagner par l'audit interne les projets de transformation publique impulsés par le Gouvernement. L'audit interne a un rôle majeur à jouer dans la prévention et dans la détection des

nouveaux risques qui seront issus des projets de transformation de l'État. Dans cette mesure, l'audit interne doit accompagner le changement à chaque étape au sein des administrations de l'État, à travers son double rôle de conseil et d'assurance.

Avec l'Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI)⁵⁴



Des rencontres biannuelles avec le président et le délégué général de l'IFACI sont organisées afin de partager des problématiques communes sur l'audit interne dans le secteur public. Ces échanges contribuent essentiellement à clarifier les rôles et les attributions de chacun. Ils permettent un travail partenarial efficace à l'échelle française et à l'échelle européenne. Le CHAIE est aussi représenté au sein du « groupe professionnel Administration de l'État » de l'IFACI. Cela permet notamment de coordonner les initiatives et les projets conduits de part et d'autre.

Avec les collectivités territoriales



Dans le cadre de la Conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux (CIAT), le CHAIE est invité chaque année à présenter les avancées de ses commissions pour partager les bonnes pratiques.

Comme l'État, les collectivités territoriales renforcent leur politique de maîtrise des risques au regard de leurs enjeux croissants.



Intervention de Bertrand BRASSENS, vice-président du CHAIE lors d'une CIAT, sous la présidence de Yannis WENDLING.

3.7.2. Au niveau européen

Avec la Commission européenne (CE)



Depuis 2011, la France participe activement au groupe de travail « *Public internal control systems in the European Union* », associé à la DG Budget de la

CE. Ce groupe s'appuie sur un réseau d'experts et de représentants de chaque pays. Ce groupe de travail a récemment élaboré un « compendium des systèmes de contrôle interne public au sein de l'Union » et une « prise de position » (*position paper*) sur les « principes d'un système de contrôle interne public » adoptée par l'ensemble des États membres lors de la conférence de Paris en 2015.

Par ailleurs, l'équipe permanente du CHAIE conduit, depuis 2017, un projet de jumelage institutionnel avec la République de Serbie, financé par la Commission européenne et supervisé par la direction générale du budget de la CE. Ce projet vise le renforcement des capacités d'audit et de contrôle internes de l'administration serbe pour ainsi la rapprocher de l'acquis communautaire dans ces domaines. Le projet consiste notamment en un transfert de l'expérience et des pratiques françaises relatives au principe de « responsabilité managériale » appliquée à l'administration publique.



Avec la Confédération européenne des instituts d'audit interne (ECIIA)



Le CHAIE, en concertation avec l'IFACI, représente la France dans le comité permanent secteur public de l'ECIIA⁵⁵. Ce comité est mandaté, par les différents instituts européens de l'IIA, pour réfléchir au renforcement de l'audit interne à

⁵⁴ Organisme professionnel, représentant au niveau national l'IIA.

⁵⁵ European Confederation of Institutes of Internal Auditing.

l'échelle du continent et pour émettre des « prises de position » ou des documents de réflexion et de bonnes pratiques. Le comité réunit des représentants de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Espagne, de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, de l'Italie, de la République tchèque et des pays scandinaves (Danemark, Finlande, Norvège et Suède). Des thématiques telles que les « comités d'audit » ou « les normes » applicables au secteur public sont ainsi traitées et font l'objet d'une communication coordonnée au niveau européen.

3.7.3. Au niveau international

Avec l'Institut de l'audit interne (The Institute of internal auditors - IIA)



Depuis son installation en 2012, le CHAIE a établi une relation directe avec l'IIA Global, notamment dans le cadre de son attribution relative à l'élaboration du cadre de référence de l'audit interne de l'État.

Lors de la première publication du cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE) en 2013, le CHAIE avait informé l'IIA Global et transmis cette production. L'IIA avait relevé que la France figurait, au côté du Canada, parmi les pays les plus avancés en ce domaine. Par ailleurs, dans le cadre la revue complète par l'IIA du cadre de référence international, le CHAIE a contribué à l'enquête et formulé des propositions qui ont été intégrées au cadre publié en 2017. En 2018, le CHAIE a mis à jour le CRAIE et l'a transmis à l'IIA en version anglaise.



Avec la Banque Mondiale

Le CHAIE participe aux travaux du « *Public Expenditure Management Peer Assisted Learning network* » (PEMPAL), dans ses composantes « *Internal audit community of practices* » et « *Internal control community of practices* ». Ce réseau d'experts favorise l'échange de bonnes pratiques en matière de gestion publique. Il regroupe les pays d'Europe et d'Asie centrales. Le CHAIE valorise ainsi le dispositif français en matière de performance, d'audit et de contrôle internes, en contribuant à ces groupes de travail *ad hoc*.

Avec des États européens ou étrangers



Qu'il s'agisse d'interventions sur place ou de visites d'étude, le CHAIE a échangé ces dernières années avec plusieurs pays européens (Belgique, Espagne, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, les pays scandinaves, Roumanie), africains (Côte d'Ivoire, Égypte, Maroc, Tunisie) et avec le Moyen-Orient (Arabie Saoudite). Les États modernisant leur gestion publique bénéficient ainsi du retour de l'expérience de la France.

Glossaire

Définitions

Audit interne

Fonction assurée par un service, une division, une équipe de consultants ou tout autre praticien, c'est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. L'audit interne aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle, en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

Appétence pour le risque

Niveau de risque qu'une organisation est prête à accepter.

Cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE)

Transposition aux spécificités de l'État du Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP) publié par l'*Institute of Internal Auditors* (IIA).

Cadre de référence international des pratiques professionnelles (CRIPP)

Cadre de référence qui structure les lignes directrices édictées par l'IIA (*The Institute of Internal Auditors*). Ces lignes directrices sont soit obligatoires, soit recommandées.

Charte

La charte d'audit interne est un document officiel qui en précise la mission, les pouvoirs et les responsabilités de l'audit interne. La charte définit le positionnement de l'audit interne dans l'organisation ; autorise l'accès aux données, aux personnes et aux biens nécessaires à la réalisation des missions ; définit le périmètre de l'audit interne. L'approbation finale de la charte d'audit interne relève de la responsabilité du comité d'audit interne.

Client/Bénéficiaire

Dans le contexte de l'audit interne dans les administrations de l'État, les termes « client » et « bénéficiaire » sont synonymes. Il s'agit de la personne qui sollicite l'audit interne, notamment pour demander une mission d'audit interne de conseil. Selon le contexte ministériel, il pourra être utilisé soit le terme « client », soit celui de « bénéficiaire ».

Conformité

L'adhésion aux règles, plans, procédures, lois, règlements, contrats ou autres exigences.

Conseil

Le niveau le plus élevé des organes de gouvernance (par exemple, un conseil d'administration, un conseil de surveillance ou un organe délibérant) responsable du pilotage, et/ou de la surveillance des activités de l'organisation et, envers lequel la direction générale a un devoir de rendre compte. Bien que les mécanismes de gouvernance varient selon les juridictions et les secteurs, le Conseil comprend généralement des membres qui ne font pas partie du management. Si un tel Conseil n'existe pas, le mot « Conseil » dans les Normes correspond à un groupe ou à une personne en charge de la gouvernance de l'organisation. En outre, « Conseil » dans les Normes peut renvoyer à un comité ou une autre instance auquel l'organe de gouvernance a délégué certaines fonctions (par exemple, un comité d'audit).

Contrôle

Toute mesure prise par les autorités hiérarchiques supérieures et d'autres parties afin de gérer les risques et d'accroître la probabilité que les buts et objectifs fixés seront atteints. L'encadrement planifié, organise et dirige la mise en œuvre de mesures nécessaires pour donner une assurance raisonnable que les buts et objectifs seront atteints.

Environnement de contrôle

L'attitude et les actions des autorités hiérarchiques supérieures et de l'encadrement au regard de l'importance du dispositif de contrôle dans l'organisation. L'environnement de contrôle constitue le cadre et la structure nécessaires à la réalisation des objectifs primordiaux du système de contrôle interne. L'environnement de contrôle englobe les éléments suivants :

- intégrité et valeurs éthiques ;
- philosophie et style de direction ;
- structure organisationnelle ;
- attribution des pouvoirs et responsabilités ;
- politiques et pratiques relatives aux ressources humaines ;
- compétence des personnels.

Gouvernance

Le dispositif comprenant les processus et les structures mis en place par les autorités hiérarchiques supérieures afin d'informer, de diriger, de gérer et de piloter les activités de l'organisation en vue de réaliser ses objectifs.

Indépendance

L'indépendance c'est la capacité de l'audit interne à exercer, sans biais, ses responsabilités.

Interprétation

Partie de la *Norme* clarifiant les termes et les concepts utilisés dans les déclarations sur les conditions fondamentales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et pour l'évaluation de sa performance. Elles sont applicables tant au niveau du service qu'au niveau individuel.

Management des risques

Processus visant à identifier, évaluer, gérer et contrôler les événements ou les situations potentiels pour fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'organisation.

Mission d'audit interne

Un mandat, une tâche ou une activité de révision spécifique réalisés par l'audit interne : mission d'assurance, revue d'auto-évaluation, investigation de fraude ou mission de conseil...

Une mission peut englober de multiples tâches ou activités menées pour atteindre un ensemble déterminé d'objectifs qui s'y rapportent.

Mission d'audit interne d'assurance

Il s'agit d'un examen objectif d'éléments probants, effectué en vue de fournir à l'organisation une évaluation indépendante des processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle. Par exemple, des audits financiers, de performance, de conformité, de sécurité des systèmes ou de *due diligence*.

Mission d'audit interne de conseil

Conseils et services y afférents rendus au bénéficiaire, dont la nature et le périmètre d'intervention sont convenus au préalable avec lui. Ces activités ont pour objectifs de créer de la valeur ajoutée et d'améliorer les processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle d'une organisation sans que l'auditeur interne n'assume aucune responsabilité de management. Quelques exemples : avis, conseil, assistance et formation.

Normes internationales de l'Institute of Internal Auditors (IIA)

Document professionnel promulgué par l'IIASB (*the International Internal Auditing Standards Board*, comité interne à l'IIA chargé d'élaborer les normes internationales) afin de définir les règles applicables à un large éventail d'activités d'audit interne et utilisables pour l'évaluation de l'audit interne.

Normes du Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE)

Document professionnel élaboré par le CHAIE afin de rendre applicable l'audit interne au sein de l'administration de l'État. Après prise en compte des spécificités, les normes du CRAIE sont conformes à celles de l'IIA.

Objectivité

L'objectivité est un état d'esprit non biaisé et attitude impartiale qui permet aux auditeurs internes d'accomplir leurs missions de telle sorte qu'ils soient confiants en la qualité de leurs travaux menés sans compromis. L'objectivité nécessite que les auditeurs internes ne subordonnent pas leur jugement professionnel à celui d'autres personnes.

Organisation

Désigne selon le cas un ministère, une direction, un service ou un opérateur de l'État.

Dans le contexte de l'audit interne dans l'administration de l'État, il s'agit de la structure dans laquelle l'audit interne s'exerce.

Principes fondamentaux pour la pratique professionnelle de l'audit interne

Le Cadre de référence international des pratiques professionnelles (CRIPP) de l'audit interne est fondé sur les Principes fondamentaux qui contribuent à l'efficacité de l'audit interne.

Dans le contexte de l'audit interne dans l'administration de l'État, ces principes figurent dans les dispositions obligatoires du CRAIE.

Processus de contrôle

Les règles, procédures et activités (aussi bien manuelles qu'automatisées) faisant partie d'un cadre de contrôle interne, conçues et mises en œuvre pour s'assurer que les risques sont maintenus dans les limites que l'organisation est disposée à accepter.

Responsable de l'audit interne

« Responsable de l'audit interne » désigne une personne, occupant un poste hiérarchique de haut niveau, qui a la responsabilité de diriger efficacement la fonction d'audit interne conformément à la charte d'audit interne et aux dispositions obligatoires du Cadre de référence de l'audit interne de l'État. Le responsable de l'audit interne ou certaines personnes qui lui sont rattachées devront disposer des certifications et des qualifications professionnelles appropriées. L'intitulé exact du poste et/ou de la fonction du responsable de l'audit interne varie selon les organisations.

Risque

Possibilité que se produise un événement qui aura un impact sur la réalisation des objectifs. Le risque se mesure en termes de conséquences et de probabilité.

Valeur ajoutée

L'audit interne apporte de la valeur ajoutée à l'organisation et à ses parties prenantes lorsqu'il fournit une assurance objective et pertinente et qu'il contribue à l'efficacité ainsi qu'à l'efficacités des processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle.

Table des sigles et des abréviations

AFA	Agence française anti-corruption
AI	Audit interne
CAIE	Cercle de l'audit interne
CBCM	Contrôle budgétaire et comptable ministériel
CE	Commission européenne
CGA	Contrôle général des armées
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CHAIE	Comité d'harmonisation d'audit interne de l'État
CI	Contrôle interne
CIA	Certified internal auditor
CIAT	Conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux
CIB	Contrôle interne budgétaire
CIC	Contrôle interne comptable
CIF	Contrôle interne financier
CMAI	Comité ministériel de l'audit interne
CMR	Comité ministériel des risques
COFIE	Comité financier de l'État
COSO	Committe of sponsoring organizations of treadway commission
CRAIE	Cadre de référence de l'audit interne de l'État
CRICIF	Cadre de référence interministériel du contrôle interne financier
CRIPP	Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne
DAF	Direction des affaires financières
DB	Direction du budget
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
ECIIA	European confédération of institutes of international auditing

ERM	Entreprise risk managment
IASB	International auditing standards board
IFACI	Institut français de l'audit et du contrôle interne
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAC	Inspection générale des affaires culturelles
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGJ	Inspection générale de la justice
IGPDE	Institut de gestion publique et du développement économique
IIA	Institute of international auditors
IIRC	International integrated reporting council
IRA	Instituts régionaux d'administration
MMAI	Mission ministérielle d'audit interne
PAAQ	Programme d'assurance et d'amélioration qualité
PQ	Personnalité qualifiée
RFFIM	Responsable de la fonction financière ministérielle
RIME	Répertoire interministériel des métiers de l'État
RMAI	Responsable de mission ministérielle d'audit interne
SG	Secrétariat général
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SPM	Services du Premier ministre
UFAI	Union francophone de l'audit interne

Liste des annexes

L'intégralité des annexes figure dans un livret complémentaire, disponible sur demande (à l'adresse chaie@finances.gouv.fr) ou téléchargeable (sur le site www.economie.gouv.fr/chaie).

Annexes a :

documentation produite par le CHAIE

PARTIE 1 : L'ORGANISATION DU CHAIE

ANNEXE 1.1 : LISTE DES MEMBRES DU CHAIE (MARS 2020)

ANNEXE 1.2 : DÉCRET DU 28 JUIN 2011 RELATIF À L'AUDIT INTERNE DANS L'ADMINISTRATION

ANNEXE 1.3 : CIRCULAIRE DU 30 JUIN 2011

ANNEXE 1.4 : LETTRES DU MINISTRE EN CHARGE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, GÉRALD DARMANIN, AU VICE-PRESIDENT DU CHAIE ET À SES HOMOLOGUES

ANNEXE 1.5 : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT INTERNE DU CHAIE

PARTIE 2 : LES TRAVAUX DU CHAIE VALIDÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE

ANNEXES 2.1 : DOCUMENTS RELATIFS À LA COMMISSION PERMANENTE « CADRE DE RÉFÉRENCE DE L'AUDIT INTERNE DE L'ÉTAT (CRAIE) »

ANNEXE 2.1.1 : mandat de la commission

ANNEXE 2.1.2 : CRAIE 2018

ANNEXE 2.1.3 : guides pratiques du CHAIE

ANNEXES 2.2 : DOCUMENTS RELATIFS À LA COMMISSION PERMANENTE « DÉMARCHE QUALITÉ DE L'AUDIT INTERNE »

ANNEXE 2.2.1 : mandat de la commission

ANNEXE 2.2.2 : architecture du programme d'assurance et d'amélioration qualité

ANNEXE 2.2.3 : déclaration du RMAI sur la démarche qualité de l'audit interne

ANNEXES 2.3 : DOCUMENTS RELATIFS À LA COMMISSION PERMANENTE « PARCOURS PROFESSIONNALISANT »

ANNEXE 2.3.1 : mandat de la commission

ANNEXE 2.3.3 : fiche « auditeur interne » du répertoire interministériel des métiers de l'État

ANNEXE 2.3.4 : liste des intervenants aux formations labellisées par le CHAIE

ANNEXE 2.4 : DOCUMENTS RELATIFS À LA COMMISSION PERMANENTE « EXAMEN DES POLITIQUES D'AUDIT INTERNE »

ANNEXE 2.4.1 : mandat de la commission

ANNEXE 2.4.2 : recommandations du CHAIE relatives aux CMAI

ANNEXE 2.5 : DOCUMENTS RELATIFS À LA COMMISSION PERMANENTE « AUDIT INTERNE DE L'ÉTAT ET ORGANISMES PARTICIPANTS À LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES »

ANNEXE 2.5.1 : mandat de la commission

Annexes b : **documentation mise à disposition** **par le CHAIE**

ANNEXE 1 : LE MANAGEMENT DES RISQUES DE L'ENTREPRISE, UNE DÉMARCHE INTÉGRÉE À LA STRATÉGIE ET À LA PERFORMANCE (COSO, PWC)

ANNEXE 2 : LES TROIS LIGNES DE MAÎTRISE POUR UNE GESTION DES RISQUES ET UN CONTRÔLE EFFICACES (IIA, IFACI)

ANNEXE 3 : COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES MISSIONS D'INSPECTION, D'APPUI ET D'AUDIT INTERNE (RAPPORT IGF 2017)

ANNEXE 4 : L'ÉVALUATION DES RISQUES : ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

ANNEXE 5 : EXTRAITS DU RAPPORT RELATIF À LA STRUCTURATION DE LA POLITIQUE DE CONTRÔLE ET D'AUDIT INTERNES DE L'ÉTAT, 2010 (« RAPPORT GUILLAUME »)

ANNEXE 6 : DISCOURS D'OUVERTURE DE NICOLE BELLOUBET, MINISTRE DE LA JUSTICE, GARDE DES SCEAUX, AU COLLOQUE DU 7 NOVEMBRE 2019, CONSACRÉ À « L'AUDIT INTERNE, MOTEUR DE LA MAÎTRISE DES RISQUES »

ANNEXE 7 : EXTRAITS DU RAPPORT « AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES DANS LA REGION GUADELOUPE » (MTES, CGEDD)

ANNEXE 8 : RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET SITOTHÈQUE



Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État
139, rue de Bercy – 75572 Paris Cedex 12 – Télécopie 251
Tel: 01 53 18 13 47 / mail: chaie@finances.gouv.fr

www.economie.gouv.fr/chaie

LA MAÎTRISE DES RISQUES POUR UNE MEILLEURE GESTION PUBLIQUE

L'audit interne de l'État
et le rôle du CHAIE

2020

ANNEXES



Les présentes annexes documentent le rapport « La maîtrise des risques pour une meilleure gestion publique : l'audit interne et le rôle du CHAIE, 2020 », disponible sur demande (à l'adresse chaie@finances.gouv.fr) ou téléchargeable (sur le site www.economie.gouv.fr/chaie).

Annexes a :

documentation produite par le CHAIE

PARTIE 1 : L'ORGANISATION DU CHAIE

ANNEXE 1.1 : LISTE DES MEMBRES DU CHAIE (MARS 2020).....	7
ANNEXE 1.2 : DECRET DU 28 JUIN 2011 RELATIF A L'AUDIT INTERNE DANS L'ADMINISTRATION.....	11
ANNEXE 1.3 : CIRCULAIRE DU 30 JUIN 2011.....	12
ANNEXES 1.4 : LETTRES DU MINISTRE EN CHARGE DE LA REFORME DE L'ETAT, GERALD DARMANIN, AU VICE-PRESIDENT DU CHAIE ET A SES HOMOLOGUES.....	13
ANNEXE 1.5 : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT INTERNE DU CHAIE	17

PARTIE 2 : LES TRAVAUX DU CHAIE VALIDES EN SEANCE PLENIERE

ANNEXES 2.1 : DOCUMENTS RELATIFS A LA COMMISSION PERMANENTE « CADRE DE REFERENCE DE L'AUDIT INTERNE DE L'ETAT » (CRAIE)

<i>ANNEXE 2.1.1 : Mandat de la commission.....</i>	<i>22</i>
<i>ANNEXE 2.1.2 : CRAIE 2018.....</i>	<i>24</i>
<i>ANNEXE 2.1.3 : Guides pratiques du CHAIE.....</i>	<i>26</i>

ANNEXES 2.2 : DOCUMENTS RELATIFS A LA COMMISSION PERMANENTE « DEMARCHE QUALITE DE L'AUDIT INTERNE »

<i>ANNEXE 2.2.1 : Mandat de la commission.....</i>	<i>28</i>
<i>ANNEXE 2.2.2 : Architecture du programme d'assurance et d'amélioration qualité.....</i>	<i>30</i>
<i>ANNEXE 2.2.3 : Déclaration du RMAI sur la démarche qualité de l'audit interne.....</i>	<i>37</i>

ANNEXES 2.3 : DOCUMENTS RELATIFS A LA COMMISSION PERMANENTE « PARCOURS PROFESSIONNALISANT... »

<i>ANNEXE 2.3.1 : Mandat de la commission.....</i>	<i>40</i>
<i>ANNEXE 2.3.3 : Fiche « auditeur interne » du répertoire interministériel des métiers de l'Etat.....</i>	<i>46</i>
<i>ANNEXE 2.3.4 : Liste des intervenants aux sessions de formation labellisées par le CHAIE.....</i>	<i>48</i>

ANNEXE 2.4 : DOCUMENTS RELATIFS A LA COMMISSION PERMANENTE « EXAMEN DES POLITIQUES D'AUDIT INTERNE »

<i>ANNEXE 2.4.1 : Mandat de la commission.....</i>	<i>52</i>
<i>ANNEXE 2.4.2 : Recommandations du CHAIE relatives aux CMAI.....</i>	<i>54</i>

ANNEXE 2.5 : DOCUMENTS RELATIFS A LA COMMISSION PERMANENTE « AUDIT INTERNE DE L'ÉTAT ET ORGANISMES... »

<i>ANNEXE 2.5.1 : Mandat de la commission.....</i>	<i>60</i>
--	-----------

Annexes b :

documentation mise à disposition par le CHAIE

ANNEXE 1 : LE MANAGEMENT DES RISQUES DE L'ENTREPRISE, UNE DEMARCHE INTEGREE A LA STRATEGIE ET A LA PERFORMANCE (COSO, PWC).....	64
ANNEXE 2 : LES TROIS LIGNES DE MAITRISE POUR UNE GESTION DES RISQUES ET UN CONTROLE EFFICACES (IIA, IFACI).....	77
ANNEXE 3 : COMPLEMENTARITE ENTRE LES MISSIONS D'INSPECTION, D'APPUI ET D'AUDIT INTERNE (RAPPORT IGF 2017).....	89
ANNEXE 4 : L'EVALUATION DES RISQUES : ELEMENTS DE METHODE.....	91
ANNEXE 5 : EXTRAITS DU RAPPORT RELATIF A LA STRUCTURATION DE LA POLITIQUE DE CONTROLE ET D'AUDIT INTERNES DE L'ETAT, 2010 (« RAPPORT GUILLAUME »).....	95
ANNEXE 6 : DISCOURS D'OUVERTURE DE NICOLE BELLOUBET, MINISTRE DE LA JUSTICE, GARDE DES SCEAUX, AU COLLOQUE « L'AUDIT INTERNE, MOTEUR DE LA MAITRISE DES RISQUES ».....	123
ANNEXE 7 : EXTRAITS DU RAPPORT « AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES DANS LA REGION GUADELOUPE » (MTES, CGEDD).....	129
ANNEXE 8 : REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET SITOTHEQUE.....	139

ANNEXES A

DOCUMENTATION PRODUITE PAR LE CHAIE

PARTIE 1 : L'organisation du CHAIE

ANNEXE 1.1 : Liste des membres du CHAIE (mars 2020)

Président :

Gérald DARMANIN, ministre de l'Action et des Comptes publics

Vice-président :

Bertrand BRASSENS, inspecteur général des Finances

Responsables ministériels de l'audit interne (et suppléants) :

❖ Premier Ministre

Virginie AUBARD, contrôleur des Armées, cheffe de la mission d'organisation des services du Premier ministre, responsable de la mission d'audit interne

Suppléante : **Hubert LOISEAU**, auditeur interne à la mission d'organisation des services du Premier ministre, mission d'audit interne et **Fabienne NIJDAM-REYNAUD** jusqu'en septembre 2019

❖ Agriculture et alimentation

Jean-Louis BUËR, inspecteur général de l'Agriculture, président de la mission d'inspection générale et d'audit interne et **Loïc GOUELLO** jusqu'en octobre 2018

Suppléant : **Éric TISON**, inspecteur général de l'Agriculture, adjoint au chef de la mission d'audit interne et **Dominique BRINBAUM** jusqu'en octobre 2018

❖ Armées

François GAUTIER, contrôleur général des Armées, responsable de la mission ministérielle d'audit interne

Suppléant : **Thibault de LAFORCADE**, contrôleur des Armées, adjoint au responsable de la mission ministérielle d'audit interne et **René LORY** jusqu'en 2018

❖ Culture

Claire LAMBOLEY, inspectrice générale des Affaires culturelles, responsable déléguée de la mission ministérielle d'audit interne et **Anne-Marie LE GUÉVEL** jusqu'en janvier 2020

Suppléant : **Hervé DZIEDZIC**, auditeur interne, inspection générale des Affaires culturelles

❖ Economie et finances, Action et comptes publics

Danièle LAJOURMARD, inspectrice générale des Finances, cheffe de la mission d'audit interne

Suppléant : **Nicolas BERTIN**, administrateur civil hors classe, expert de haut niveau, adjoint à la cheffe de la mission ministérielle d'audit interne

❖ Education nationale et Jeunesse

Patrick LE PIVERT, inspecteur général l'Education, du Sport et de la Recherche, chef de la mission ministérielle d'audit interne et **Bernard BÉTANT** jusqu'en décembre 2019

Suppléante : **Magali CLARETON**, inspectrice générale l'Education, du Sport et de la Recherche, adjointe au chef de la mission ministérielle d'audit interne

❖ Europe et affaires étrangères

Pierre LIEVRE, chef de la mission ministérielle d'audit interne et **Marie-Christine BUTEL** jusqu'en septembre 2019

Suppléante : **Shirley DUBIT**, adjointe à la responsable de la mission ministérielle d'audit interne et **Marion GUELY-TONNERRE** jusqu'en février 2019

❖ Intérieur

Clotilde VALTER, inspectrice générale de l'Administration, responsable de la mission ministérielle d'audit interne et **Philippe DEBROSSE** jusqu'en décembre 2018

Suppléante : **Hélène MARTIN**, inspectrice générale de l'Administration et **Chrystelle NAUDAN-CARASTRO** jusqu'en juin 2018

❖ Justice

Nathalie DELPEY-CORBAUX, inspectrice générale de la Justice, responsable de la mission ministérielle d'audit interne

Suppléante : **Myriam GIDELLES**, adjointe à la responsable de la mission ministérielle d'audit interne et du pôle d'audit interne et **Karine DEJUMNÉ** jusqu'en septembre 2018

❖ Solidarités et santé

Vincent MARSALA, inspecteur général des Affaires sociales, chef de la mission permanente d'audit interne

Suppléante : **Isabelle PAVIS**, inspectrice des Affaires sociales, adjointe au chef de la mission permanente d'audit interne

❖ Sports

Patrice LEFEBVRE, inspecteur général de la Jeunesse et des Sports, chef de la mission permanente d'audit interne

Suppléant : **Frédéric MANSUY**, inspecteur général de la Jeunesse et des Sports et **Michel DELAGREE** jusqu'en 2018

❖ Transition écologique et solidaire

Frédéric ROCCHI, administrateur général, responsable de la mission ministérielle d'audit interne du CGEDD et **Hervé TORO** (jusqu'en juillet 2019)

Suppléant : **Luc NGUYEN**, auditeur interne, adjoint au responsable de la mission ministérielle d'audit interne du CGEDD et **Chantal MARRACCINI** jusqu'en décembre 2018

Personnalités qualifiées (outre le Vice-président) :

Elisabeth BERTIN, directrice-adjointe du collège universitaire droit science politique économie gestion de l'Université de Bordeaux

Denis NEUKOMM, directeur de l'Association Suisse d'audit interne jusqu'à fin 2019

Représentant de la Direction générale des finances publiques :

Olivier TOUVENIN, chef du service comptable de l'Etat et **François TANGUY** jusqu'à fin 2018

Représentant de la Direction du budget :

Benoît LAROCHE de ROUSSANE, ingénieur des Mines, sous-directeur (2^{ème} sous-direction) et **Marine CAMIADE** jusqu'à fin 2018

Equipe permanente du CHAIE :

Jean-Marc BIDART, assistant et **Emilie CHARLES-NICOLAS**, secrétaire jusqu'en mars 2018

Marina BIHI, chargée de mission puis déléguée du vice-président et **Hervé PEREZ**, chargé de mission jusqu'en février 2018

Stephan ROUDIL, rapporteur général

Commissions permanentes du CHAIE:

- ❖ Commission permanente « Cadre de référence de l'audit interne de l'Etat »

Présidente : **Danièle LAJOURMARD**

Rapporteure : **Hélène MARTIN**

- ❖ Commission permanente « Démarche qualité de l'audit interne »

Président : **Jean-Louis BÜER**

Rapporteur : **Éric TISON**

- ❖ Commission permanente « Parcours professionnalisant »

Président : **Bernard BÉTANT**

Rapporteure : **Elise JEUDY**, adjointe au responsable ministériel de l'audit interne (ministère des Armées)

- ❖ Commission permanente « Audit interne de l'Etat et les organismes publics »

Président : **René-Marc VIALA**, contrôleur général économique et financier, responsable de la mission fonctionnelle des audits du CGEFI (ministères économiques et financiers)

Rapporteure : **Isabelle PAVIS**

- ❖ Commission permanente « Examen des politiques d'audit interne »

Président : **Bertrand BRASSENS**

Co-rapporteurs : **Nathalie DELPEY-CORBAUX**

Cercle de l'audit interne de l'Etat (membres du comité de pilotage) :

François GAUTIER

Isabelle PAVIS

Hervé TORO puis **Frédéric ROCCHI**

Textes de référence

Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration

Circulaire du Premier ministre du 30 juin 2011 relative à la mise en œuvre de l'audit interne dans l'administration

Arrêté du 13 mars 2012 portant nomination au comité d'harmonisation de l'audit interne

Arrêté du 24 août 2016 portant nomination au comité d'harmonisation de l'audit interne

Arrêté du 16 septembre 2016 portant désignation du vice-président du comité d'harmonisation de l'audit interne

ANNEXE 1.2 : Décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement,

Décrète :

Article 1

Dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge, est mis en œuvre.

Le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, sous la coordination du secrétaire général du département ministériel, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère.

Pour le ministère de la défense, le contrôle interne est mis en œuvre sous l'autorité du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration dans leurs domaines de compétences respectifs.

L'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces.

Article 2

Il est créé, auprès du ministre chargé de la réforme de l'Etat, un comité d'harmonisation de l'audit interne qui réunit les responsables de l'audit interne dans chaque ministère, un représentant du directeur général des finances publiques, un représentant du directeur du budget ainsi que des personnalités qualifiées désignées par arrêté du Premier ministre.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne est présidé par le ministre chargé de la réforme de l'Etat qui désigne au sein du comité un vice-président chargé, le cas échéant, de le suppléer.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne est chargé d'élaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat et de s'assurer de son application. Il harmonise la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit et diffuse en leur sein les bonnes pratiques. Le comité d'harmonisation de l'audit interne développe également la méthodologie des audits internes portant sur les fonctions transverses.

Il examine chaque année la politique d'audit des départements ministériels et formule des recommandations.

Il définit et programme les audits portant sur les projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels.

Article 3

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 28 juin 2011.

François Fillon

Par le Premier ministre :

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat,
porte-parole du Gouvernement,

François Baroin

ANNEXE 1.3 : Circulaire du 30 juin 2011

PREMIER MINISTRE

N° 5540/SG

Paris, le 30 juin 2011

à

Monsieur le ministre d'État,
Mesdames et Messieurs les ministres,

Objet: La mise en œuvre de l'audit interne dans l'administration

Dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, le Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 a décidé de renforcer la politique d'audit interne de l'Etat. Certains ministères sont d'ores et déjà engagés dans une démarche de développement de l'audit interne, généralement centrée sur la fonction financière. L'objectif de la réforme est de généraliser l'audit interne à l'ensemble des fonctions et métiers du périmètre des ministères et de veiller à la cohérence d'ensemble du dispositif.

Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 a fixé les objectifs des ministères et le cadre interministériel de la politique d'audit interne de l'Etat.

Ce décret pose l'obligation de mise en œuvre d'un dispositif de maîtrise des risques fondé sur le contrôle et l'audit internes dans chaque ministère.

Il crée un comité d'harmonisation de l'audit interne.

Au sein de votre administration, je vous demande de créer un comité ministériel d'audit interne. Garant de l'indépendance, du professionnalisme et de l'objectivité des auditeurs internes dans l'exercice de leurs missions d'assurance et de conseil, ce comité aura pour mission de définir la politique d'audit du ministère, de s'assurer de la qualité du dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques, d'approuver le programme des audits ministériels et d'assurer le suivi des actions décidées à l'issue de ces audits.

Placé sous votre présidence, le comité ministériel d'audit interne sera composé d'un nombre restreint de membres majoritairement choisis parmi des personnalités extérieures au ministère ou n'y exerçant pas de responsabilités opérationnelles (des cadres dirigeants d'autres ministères, des membres de corps d'inspection ou de contrôle choisis à titre personnel dans le ministère ou hors de celui-ci, des personnalités ayant exercé des fonctions éminentes dans le domaine de l'audit interne dans le secteur public ou le secteur privé). Il est souhaitable que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel en fasse également partie.

Vous vous doterez en outre d'une mission ministérielle d'audit interne. Elle définira, sur la base d'une analyse fondée sur les risques, le programme d'audit ministériel qu'elle soumettra à l'approbation du comité ministériel d'audit interne. Elle veillera à la diffusion de bonnes pratiques au sein des opérateurs relevant du périmètre du ministère. Elle pourra émettre des recommandations à cet égard et fera réaliser, le cas échéant, des audits. Il est souhaitable que la mission ministérielle d'audit interne vous soit directement rattachée.

Compétente pour l'ensemble des métiers et fonctions du ministère, elle peut être un service existant et exerçant d'autres attributions par ailleurs (par exemple un service d'inspection ou d'inspection générale), une composante d'un service existant spécialisée dans les fonctions d'audit interne (par exemple une cellule d'audit interne au sein d'un service d'inspection ou d'inspection générale) ou encore un service nouveau spécialement créé à cet effet par redéploiement de moyens ou enfin une structure de coordination regroupant les différents services compétents en matière d'audit interne.

Le responsable de la mission sera membre du comité d'harmonisation de l'audit.

Je compte sur votre implication dans ce chantier important pour l'amélioration du fonctionnement de l'administration et pour la poursuite des efforts engagés dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques.

François FILLON

ANNEXES 1.4 : Lettres du ministre en charge de la réforme de l'Etat, Gérald DARMANIN, au Vice-président du CHAIE et à ses homologues



LE MINISTRE

Nos Réf. : ACP/2018/4615/C

Paris, le - 9 MARS 2018

à

Monsieur Bertrand BRASSENS
Vice-président
du Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'Etat
(CHAIE)

--0--

OBJET : Lettre de mission relative à l'animation du CHAIE concernant le renforcement de la politique d'audit interne de l'Etat

Par la présente lettre, je souhaite vous préciser le mandat et les objectifs que je vous confie dans vos fonctions de vice-président du CHAIE et que vous exercez en mon nom, et à travers vous l'équipe permanente, au titre de mes responsabilités de ministre en charge notamment de la réforme de l'État.

Les enjeux qui ont présidé à la création du CHAIE sont pleinement d'actualité et doivent s'inscrire dans la démarche d'Action Publique 2022.

Dans la logique de la LOLF et à partir de 2010, les gouvernements ont voulu que l'ensemble des ministères soient en état de connaître et maîtriser au mieux les risques liés à la conduite des politiques publiques dont ils ont la charge.

Grâce notamment au décret signé par le Premier ministre en 2011, un dispositif a été mis en place à cette fin tant au niveau ministériel qu'interministériel.

Chaque ministre peut donc s'appuyer sur un dispositif constitué notamment d'un comité ministériel d'audit interne (CMAI) chargé de s'assurer de la couverture correcte et adéquate des risques potentiels majeurs pesant sur son ministère, et d'une mission ministérielle d'audit interne (MMAI) chargée d'apporter des réponses sur le niveau de risque réel auquel peut être confronté le ministère dans l'atteinte de ses objectifs. Ce dispositif de maîtrise des risques ministériels doit bien sûr concerner les politiques publiques dont la mise en œuvre a été confiée, pour tout ou partie, à des organismes.

La montée en puissance, en crédibilité et en efficacité de ce dispositif et sa cohérence d'ensemble reposent en partie sur les missions confiées par ledit décret au comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE). Depuis, de réels progrès ont été réalisés tant au plan ministériel qu'interministériel et je vous remercie de m'en avoir rendu compte. Les contacts que vous avez noués dans cet esprit avec la Cour des comptes, la Commission européenne, d'autres États montrent que la France a pris la

mesure d'une exigence qui s'impose à tous les États, comme elle s'est imposée dans la gestion des grandes entreprises.

Le moment est venu d'engager une nouvelle impulsion que je vous demande de porter, pour deux raisons principales : d'une part, l'appropriation de ce dispositif d'audit interne est encore inégale et globalement perfectible ; d'autre part, les fortes transformations de l'État que doit initier le programme Action Publique 2022 justifient encore plus que les risques liés aux changements soient bien maîtrisés. Aussi, je demande au CHAIE d'intégrer, accompagner et sécuriser cette démarche novatrice.

J'attends que la fonction d'audit interne soit en mesure de remplir ce rôle à la fois d'alerte, de prévention, de détection et de mise sous contrôle des risques pouvant obérer la capacité des ministres et de leurs services à atteindre réellement les objectifs fixés.

Il importe également que l'intégralité des missions confiées au CHAIE par le décret de juin 2011 soient effectivement et rapidement mises en œuvre, en particulier, en contribuant activement à harmoniser par le haut les dispositifs ministériels d'audit interne, dans le respect des spécificités ministérielles.

Pour cela, je vous demande d'impulser et mener à bonne fin les chantiers suivants :

- La montée en compétences de tous les acteurs de la fonction d'audit interne

Vous établirez les modalités permettant de mesurer le niveau de qualité des travaux d'audit interne des ministères en référence au cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE) et vous vous assurerez de son bon degré d'appropriation et de son application.

En ligne avec ce CRAIE, vous continuerez à développer, les méthodologies transverses utiles aux missions ministérielles d'audit interne, tels que des guides d'audit ou des recommandations relatives aux bonnes pratiques applicables.

Par ailleurs, vous poursuivrez l'action de labellisation des formations interministérielles offertes aux auditeurs internes en partenariat avec l'IGPDE, jusqu'à la mise en œuvre d'un cursus complet et professionnalisant.

Vous vous attacherez enfin, en lien avec la DGAFP, à définir le profil des compétences nécessaires à la conduite de missions d'audit interne et réfléchirez au parcours professionnel des agents bénéficiant de cette expérience.

- L'accompagnement stratégique des ministères

Six ans après l'introduction de l'audit interne dans l'administration et l'installation des fonctions ministérielles d'audit interne, il est temps que le CHAIE mette en œuvre la disposition du décret de 2011 relatif à l'examen des politiques d'audit interne des départements ministériels dont l'objectif est bien de proposer sous l'égide du CHAIE, à chaque ministre des améliorations adaptées et au-delà d'en tirer des enseignements plus globaux dans le cadre de la mission d'harmonisation confiée au CHAIE.

Plus précisément, cet examen permettra de s'assurer que les dispositifs en place sont pertinents en terme de couverture des risques majeurs, tant au regard des spécificités des

risques des ministères qu'en terme de cohérence d'ensemble à l'échelle de l'État. A ce titre, seront regardées les différentes problématiques liées au positionnement de l'audit interne, aux comités ministériels d'audit interne ou encore à l'activité d'audit interne réalisée ainsi qu'à la bonne articulation d'ensemble du dispositif.

Pour ce faire, dans la continuité du séminaire organisé par le CHAIE en avril 2017 sur ce thème, vous définirez un référentiel commun d'examen de la politique d'audit interne de chaque ministère et préciserez les modalités pratiques permettant de conduire cet exercice. Je souhaite que dès 2018 des premières expérimentations aient lieu et que vous me rendiez compte des enseignements généraux qui peuvent en être tirés, sans préjudice de ceux qui ne concernent que chaque ministre et qui ne seront communiqués qu'à eux.

- La sensibilisation et la valorisation de l'audit interne de l'État

Le portage stratégique et technique de l'audit interne auprès de tous les acteurs de la gestion publique demeure un enjeu fondamental, notamment en termes de diffusion et de sensibilisation des agents publics à la culture du risque.

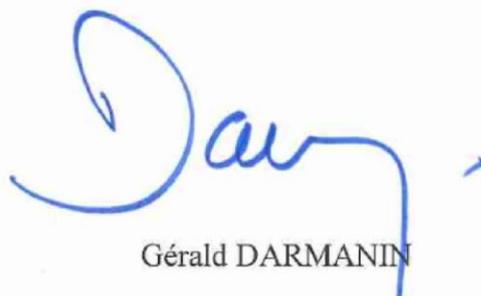
Dans le double but de faciliter l'appropriation à haut niveau de la démarche stratégique d'audit interne mais aussi de professionnalisation par une large diffusion des méthodes et des outils nécessaires aux travaux d'audit interne, vous mettrez en place tout moyen utile de partages d'expérience. A cette fin, le lancement d'un « Cercle de l'audit interne de l'État » mérite d'être expérimenté. Vous pourrez vous appuyer sur l'aide des ministères pour l'identification des acteurs concernés. Vous veillerez à éviter toute approche lourde ou redondante.

Le rayonnement de la France dans ce domaine comme sa capacité à bénéficier des meilleures pratiques justifient que vous soyez impliqué dans tout groupe de travail international relatif à l'audit interne dans le secteur public, tels que ceux organisés par la Commission Européenne, la banque mondiale ou des organismes professionnels comme l'IIA ou l'IFACI.

Vous vous appuyerez pour ces chantiers sur les missions ministérielles et les comités ministériels d'audit interne, dans le respect des prérogatives relevant du ministère

Ce travail que vous mènerez en mon nom et en vous appuyant sur l'équipe permanente du CHAIE devra l'être en pleine concertation avec les membres siégeant au CHAIE et notamment les responsables des diverses MMAI. Les résultats attendus doivent être le fruit d'un travail partagé.

Vous me rendrez compte régulièrement des avancées impulsées par le CHAIE comme des difficultés que vous pourriez rencontrer.



Gérald DARMANIN

LE MINISTRE

Nos Réf. : ACP/2018/4615/C

Paris, le 12 MARS 2018

à

Messieurs les ministres d'Etat,

Mesdames et Messieurs les ministres,

Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat

Dans la logique naturelle de la LOLF et en application du décret du premier ministre de juin 2011, l'administration française, à l'instar de ses partenaires, s'est doté d'un dispositif moderne de gouvernance et de gestion des politiques publiques en introduisant l'audit interne.

Je souhaite vous rappeler que la fonction d'audit interne, placée sous votre autorité directe, vise à vous donner une assurance raisonnable que les politiques publiques dont vous êtes responsables ne seront pas compromises par des risques mal évalués et donc non anticipés ou corrigés. Cette démarche ne vise pas à empêcher le risque, inhérent à toute prise de décision ou transformation, mais à en renforcer la robustesse et ainsi à accompagner le changement, la prise de risque, en évaluant et en mettant sous contrôle les risques.

Cette démarche est d'autant plus pertinente aujourd'hui avec le lancement du programme Action Publique 2022, décidé par le gouvernement, sous l'égide du président de la République.

Je souhaite en effet que l'audit interne de l'État, appuyé par le CHAIE, la structure interministérielle chargée de l'harmonisation de cette fonction, prenne toute sa part dans la mise en œuvre du programme Action Publique 2022 et puisse vous apporter un outil utile au pilotage stratégique de votre ministère, en toute complémentarité avec les activités traditionnelles des services d'inspection générale et de contrôle.

C'est le sens du mandat que j'ai confié au vice-président du CHAIE et à son équipe permanente dont je vous transmets une copie.

Je compte sur votre implication pour soutenir et pour utiliser à plein le dispositif de maîtrise des risques de votre département ministériel.



Gérald DARMANIN

P.J. : Copie de la lettre de mission
au vice-président du CHAIE

Copie : M. le Premier ministre

❖ **Périmètre de compétences du Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État**

L'article 2 du décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration instituant le comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) fixe les attributions confiées à ce dernier :

« Il est créé, auprès du ministre chargé de la réforme de l'État, un comité d'harmonisation de l'audit interne qui réunit les responsables de l'audit interne dans chaque ministère, un représentant du directeur général des finances publiques, un représentant du directeur du budget ainsi que des personnalités qualifiées désignées par arrêté du Premier ministre.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne est présidé par le ministre chargé de la réforme de l'État qui désigne au sein du comité un vice-président chargé, le cas échéant, de le suppléer.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne est chargé d'élaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'État et de s'assurer de son application. Il harmonise la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit et diffuse en leur sein les bonnes pratiques. Le comité d'harmonisation de l'audit interne développe également la méthodologie des audits internes portant sur les fonctions transverses.

Il examine chaque année la politique d'audit des départements ministériels et formule des recommandations.

Il définit et programme les audits portant sur les projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels. »

À cette fin, le CHAIE mettra notamment en œuvre le programme de travail défini dans la lettre de mission du 9 mars 2018 du Ministre en charge de la réforme de l'État et Président du CHAIE au Vice-président et rappelé par lettre du 12 mars 2018 par le ministre en charge de la réforme de l'État à l'ensemble de ses collègues, avec copie au Premier ministre.

Lorsque des demandes extérieures, non prévues dans le programme de travail, sont présentées, le Vice-président propose, selon l'importance du sujet, de modifier le programme de travail, après avis du Président du CHAIE et du Comité.

Le CHAIE peut également émettre des avis ou des recommandations sur tous les sujets intéressant l'audit et le contrôle internes dans le secteur de l'État, sur le plan national ou international.

❖ **Les instances du Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État**

1. Le CHAIE en formation plénière

Le CHAIE en formation plénière est présidé de droit par le ministre chargé de la réforme de l'État, qui peut être suppléé par le Vice-président du CHAIE le cas échéant.

Le Comité, en formation plénière, composé conformément au décret de 2011, se réunit quatre fois par an (février, juin, septembre, décembre) sur la base d'un ordre du jour proposé par le Vice-président. Cet ordre du jour devrait comprendre un espace de réflexion ouverte et partagée, en plus des moments consacrés au lancement des travaux et à leur validation.

Tout membre de droit du CHAIE peut demander l'inscription à l'ordre du jour de sujets intéressant l'audit et le contrôle internes de l'État. Le Vice-président apprécie les suites à donner à ces demandes. Il informe les membres de droit du CHAIE de ces demandes et des suites qui sont données.

Les séances plénières du CHAIE font systématiquement l'objet d'une transcription enregistrée des débats et d'un relevé de conclusion formellement approuvé lors de la séance suivante.

Les suppléants des membres de droit et des experts des groupes de travail peuvent assister aux séances plénières, et intervenir sur les sujets qui les concernent. S'ils ne sont pas membres de droit du Comité, ils ne disposent pas d'une voix délibérative.

En cas d'indisponibilité exceptionnelle et imprévue du Président et du Vice-président, le ministre propose un intérim assurant la vice-présidence.

2. Les commissions permanentes

Cinq commissions permanentes sont chargées de préparer les travaux et les délibérations prise en séance plénière :

- ✓ la Commission « Cadre de référence de l'audit interne de l'État » ;
- ✓ la Commission « Démarche qualité de l'audit interne de l'État » ;
- ✓ la Commission « Examen des politiques d'audit interne » ;
- ✓ la Commission « Organismes publics » ;
- ✓ la Commission « Parcours professionnalisant ».

Un mandat écrit, proposé par le Vice-président du CHAIE et validé en formation plénière du CHAIE, encadre les attributions, la composition et le calendrier de travail d'une Commission.

Une Commission est composée, sur la base du volontariat, par des membres de droit du CHAIE ou, le cas échéant, par leurs suppléants, et doit compter au minimum trois membres. La composition peut évoluer en cours d'exécution.

Un membre de droit d'une Commission permanente peut se faire ponctuellement représenter à la commission permanente et a fortiori dans ses groupes de travail, par délégation et en son nom pour en assurer la cohérence.

Le président d'une Commission peut nommer un ou plusieurs rapporteurs, choisis parmi les membres de la Commission.

Le président d'une Commission peut inviter à participer aux réunions, de manière temporaire, toute personne dont le concours est estimé utile pour éclairer les travaux en cours.

Les Commissions permanentes sont réunies par leurs présidents, avec l'appui de l'équipe permanente du CHAIE qui participe aux réunions.

3. Les groupes de travail

Le Vice-président du CHAIE et les cinq présidents des Commissions permanentes peuvent créer des groupes de travail (GT) pour instruire des travaux spécifiques et ponctuels. Les membres de droit du Comité peuvent également solliciter en formation plénière la mise en place d'un groupe de travail.

Les groupes de travail sont animés par un président, assisté de l'équipe permanente du CHAIE.

Les présidents des groupes de travail sont choisis parmi les membres du CHAIE ou peuvent être des experts du sujet concerné.

Dans le cadre de la mission d'harmonisation de l'audit interne de l'État, un groupe de travail créé par une Commission peut élargir son périmètre de compétence et devenir transverse et commun à plusieurs Commissions permanentes.

4. Les comités de relecture

Lorsque des travaux de développements méthodologiques (méthodes, guides, manuels, ...) sont réalisés par une Commission ou par un groupe de travail spécifique, le Vice-président et les cinq présidents de Commissions peuvent solliciter un comité de relecture.

Composés de membres de droit et/ou de suppléants du CHAIE, et/ou d'experts selon les sujets revus, un comité de relecture émet un avis écrit, qui est présenté en formation plénière.

L'avis d'un comité de relecture porte sur le fond du sujet traité en termes de métier et sur la forme d'ensemble de la production. Le comité de relecture se prononce ainsi sur l'aspect concret et utile de la

production méthodologique pour une mise en œuvre opérationnelle dans le cadre des activités d'audit interne de l'État.

Au regard de l'avis présenté, le CHAIE peut demander au président de la Commission concernée d'amender et/ou de compléter sa production.

Durant une période d'un an suivant leur validation par le CHAIE, les méthodes, les guides ou les manuels sont soumis à une phase de test. Au-delà, au vu du bilan d'utilisation, ces outils sont mis à disposition de la communauté élargie de l'audit et du contrôle internes de l'État sur le site extranet du Cercle de l'audit interne de l'État.

5. Le Comité de pilotage du Cercle de l'audit interne de l'État

Le Comité de pilotage est réuni par le Vice-président du CHAIE pour définir la stratégie de communication du CHAIE dans les domaines de l'audit et du contrôle internes et la ligne éditoriale des informations communiquées sur le site extranet du Cercle de l'audit interne de l'État, notamment de la lettre d'information de l'audit interne de l'État.

Le Vice-président du CHAIE peut consulter le Comité de pilotage sur tous les sujets relevant de sa compétence, notamment par voie électronique. Tout membre du Comité peut demander l'inscription à l'ordre du jour de sujets intéressant l'audit et le contrôle internes de l'État. Le Vice-président apprécie les suites à donner à ces demandes et notamment s'il y a lieu d'organiser une réunion spéciale du Comité. Il informe les membres de droit du CHAIE de ces demandes et des suites qui sont données.

6. L'équipe permanente

L'équipe permanente est placée sous l'autorité du Vice-président du CHAIE. Elle est composée, à ce jour, d'un(e) rapporteur(e) général(e), d'un(e) chargé(e) de mission et d'un(e) assistant(e).

L'équipe permanente coordonne l'ensemble des travaux techniques, en liaison avec les différentes instances du CHAIE.

❖ **La méthodologie de validation en plénière des travaux issus de commissions permanentes ou de groupes de travail (GT) autonomes**

Chaque réunion d'une Commission ou d'un GT autonome fait l'objet d'un compte rendu écrit, diffusé à l'ensemble des membres de droit du CHAIE ainsi qu'à l'équipe permanente. Sur cette base, il revient à tout membre du CHAIE non membre de la commission ou GT en question de se faire apporter les précisions utiles par le président. Lorsque les travaux d'une commission ou d'un GT autonome sont suffisamment avancés pour justifier une validation en plénière, il reviendra alors à son président de signaler plus particulièrement les points non consensuels au sein de sa formation, l'objectif étant de concentrer les échanges en plénière sur les vrais enjeux, sans y refaire tous les débats techniques de la commission ou du GT.

❖ **La typologie des documents et des informations et leur diffusion**

Le CHAIE produit et diffuse deux types de documents :

- ✓ les documents et informations validés par le CHAIE : tous les documents produits par le CHAIE et formellement validés en formation plénière au titre de ses attributions (cadre de référence de l'audit interne, la méthodologie des audits internes portant sur les fonctions transverses, les avis et recommandations relatifs aux démarches qualité de l'audit interne et aux politiques d'audit interne des départements ministériels, ...) sont transmis aux autorités compétentes et rendus publics sur le site internet du CHAIE, avec la mention « document validé par le CHAIE ».
- ✓ les documents mis à disposition : les documents d'information, de réflexion, de comparaisons internationales ou nationales, de benchmark, ... sont mis à disposition du plus grand nombre sur le site internet du CHAIE. Ils contribuent à faire du CHAIE un « centre de ressources » reconnu sur l'audit interne appliqué à l'État Français et de manière plus générale à des États. Il est précisé sur ces documents que la responsabilité du CHAIE n'est pas engagée (mention « document mis à disposition par le CHAIE »).

PARTIE 2 : Les travaux validés par le CHAIE

ANNEXES 2.1 : Documents relatifs à la commission permanente
« Cadre de référence de l'audit interne de l'Etat (CRAIE) »

ANNEXE 2.1.1 : Mandat de la commission permanente « Cadre de référence de l'audit interne de l'Etat (CRAIE) »

« *Elaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat* »

❖ **Cadre de travail de la Commission**

Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011, relatif à l'audit interne dans l'administration, a institué le Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) et lui a confié, entre autres missions, celle « d'élaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat ».

❖ **Contexte et problématique**

Le décret de 2011 a généralisé la fonction d'audit interne et la démarche de contrôle interne (au sens de la maîtrise des risques stratégiques et techniques) à l'ensemble des métiers et des fonctions chargés de la mise en œuvre des politiques publiques du Gouvernement. Son application a nécessité une phase de structuration et d'acculturation importante pour les ministères et à l'échelle interministérielle. L'introduction de ces pratiques managériales dans les administrations de l'État passe par une nouvelle fonction et de nouveaux métiers, renvoyant à des standards internationalement reconnus (OCDE, Commission Européenne, organismes professionnels, etc.).

S'agissant de l'audit interne, l'enjeu est double. Il s'agit, d'une part, d'adapter les structures d'audit aux niveaux ministériel et interministériel et, d'autre part, de définir un cadre de référence partagé pour la pratique et le déploiement technique de l'audit interne dans l'administration de l'Etat ainsi que dans les organismes publics qui relèvent de lui.

Le CHAIE a adopté en 2013, conformément à l'article 2 du décret de 2011, le *Cadre de référence de l'audit interne de l'Etat (CRAIE)* en s'inspirant des *Standards de l'IIA (The Institute of Internal Auditors)*. Le CHAIE a ainsi veillé à la compatibilité de l'activité d'audit interne de l'Etat français avec les normes internationalement reconnues. Le *CRAIE* est aujourd'hui reconnu par l'*IIA* qui en a souligné la grande qualité.

Dès 2014, conformément à sa mission de veille vis-à-vis des standards européens et internationaux, le CHAIE s'est pleinement impliqué dans la démarche de revue internationale, pratiquée par l'*IIA*, du *Cadre de référence international pour la pratique professionnelle de l'audit interne (CRIPP)*. A l'issue de sa contribution au processus de consultation, le CHAIE a engagé en 2016 un travail de restructuration du *CRAIE* pour le mettre en cohérence avec le *CRIPP* ainsi modifié. Cette dernière version du *CRAIE* a été validée en séance plénière du CHAIE, le 21 juin 2018. Le *CRAIE* place désormais la France parmi les états les plus engagés en matière d'audit interne au sein du secteur public. L'ambition du CHAIE, à travers la présente commission, est de maintenir la qualité de ses normes.

❖ **Objectifs**

Conformément aux missions que le décret de 2011 assigne au *CRAIE* concernant le cadre de référence de l'audit interne, une commission permanente est créée pour :

- ✓ assurer une veille sur l'évolution des normes européennes et internationales en matière d'audit interne et en faire une diffusion sous forme pertinente aux membres du CHAIE ;
- ✓ actualiser le *CRAIE*, notamment au regard de ces évolutions ;
- ✓ veiller à la prise en compte des normes au sein des comités de relecture des guides d'audit interne produits par le CHAIE ;
- ✓ enrichir la partie « dispositions recommandées » du *CRAIE*, notamment au regard des travaux des autres commissions ;
- ✓ être l'interlocuteur privilégié de l'*IIA* et des autres structures européennes et internationales intervenant dans le domaine de l'audit interne au sein du secteur public ;
- ✓ répondre aux consultations nationales, européennes et internationales au sujet des normes et des méthodes employées.

❖ Résultats attendus

Les travaux de la commission seront présentés en formation plénière du CHAIE pour soumettre à validation :

- ✓ les points d'actualisation du *CRAIE* ;
- ✓ les réponses aux consultations nationales, européennes et internationales ;
- ✓ les remarques sur la conformité des documents méthodologiques (guides, supports de formation, etc.)

❖ Durée et fonctionnement de la Commission

Au regard des missions qui lui sont confiées, la commission permanente « CRAIE » doit être pérenne. Elle se réunira au moins deux fois par an, dans la perspective de présenter ses travaux en séance plénière du CHAIE, en juin et en décembre.

En tant que de besoin, la commission pourra constituer des groupes de travail dans le cadre d'un mandat précis définissant leur mission et leur calendrier. Une fois son mandat achevé, le groupe de travail sera clôturé. Le résultat de ses travaux sera capitalisé par la commission pour être rapporté auprès des membres du CHAIE en séance plénière.

La commission « CRAIE » devra dialoguer avec les différentes commissions concernées par des aspects méthodologiques. Elle pourra désigner, à cette fin, des référents chargés de ce dialogue.



Le cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE)



Version 2018



Table des matières

PRECISIONS LIMINAIRES	.....
INTRODUCTION	.....
I. DÉFINITION DE L'AUDIT INTERNE	.....
II. MISSION DE L'AUDIT INTERNE	.....
III. PRINCIPES FONDAMENTAUX POUR LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE DE L'AUDIT INTERNE	.....
IV. NORMES DE QUALIFICATION	.....
1000– MISSION, POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS	.....
1100– INDEPENDANCE ET OBJECTIVITÉ	.....
1200– COMPÉTENCE ET CONSCIENCE PROFESSIONNELLE	.....
1300– PROGRAMME D'ASSURANCE ET D'AMÉLIORATION QUALITÉ	.....
V. NORMES DE FONCTIONNEMENT	.....
2000– GESTION DE L'AUDIT INTERNE	.....
2100– NATURE DU TRAVAIL	.....
2200– PLANIFICATION DE LA MISSION	.....
2300– RÉALISATION DE LA MISSION	.....
2400– COMMUNICATION DES RESULTATS	.....
2500– SURVEILLANCE DES ACTIONS DE PROGRES	.....
2600– COMMUNICATION RELATIVE À L'ACCEPTATION DES RISQUES	.....
GLOSSAIRE	.....
CODE DE DÉONTOLOGIE	.....
INTRODUCTION	.....
CHAMP D'APPLICATION ET CARACTÈRE OBLIGATOIRE	.....
PRINCIPES FONDAMENTAUX	.....
RÈGLES DE CONDUITE	.....

Document disponible dans son intégralité sur : <https://www.economie.gouv.fr/chai/cadre-referencelaudit-interne-letat>

ANNEXE 2.1.3 : Guides pratiques du CHAIE



Sur la fonction achat

Guide d'audit interne de la fonction achat



Sur les marchés publics

Guide d'audit interne d'un marché public



Sur la fonction budgétaire

Guide d'audit interne budgétaire

Guide d'audit interne budgétaire – volet titre 2



Sur les systèmes d'information

Guide d'audit interne sur les systèmes d'information

Sur les ressources humaines

Vadémécum "Conduire et réaliser une mission d'audit interne dans la fonction RH"

Vadémécum - annexe tableau risque

Cahier pratique "Processus affectation et mutation" Cahier

pratique "Processus formation continue"

Sur les processus comptables

Vadémécum "Conduire et réaliser une mission d'AI comptable (mission assurance)"

Cahier pratique d'audit comptable "Processus commande publique"

Cahier pratique d'audit comptable "Processus parc immobilier" Cahier

pratique d'audit comptable "Processus intervention"

Sur la performance

Guide_performance_programme-v2018

Guide_performance_processus-v2018

Documents disponibles dans leur intégralité sur : <https://www.economie.gouv.fr/chai/guides-chaie>

ANNEXES 2.2 : Documents relatifs à la commission permanente
« Démarche qualité de l'audit interne »

ANNEXE 2.2.1 : *Mandat de la commission permanente « Démarche qualité de l'audit interne de l'État »*

(« *S'assurer de l'application du CRAIE* »)

❖ **Cadre de travail de la Commission**

L'article 2 du décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration instituant le comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) a confié à ce dernier, entre autres missions, celle de « *s'assurer de l'application du cadre de référence de l'audit interne de l'État* ».

❖ **Le contexte et la problématique**

Le décret de 2011 a généralisé les fonctions d'audit interne et de contrôle interne (au sens de la maîtrise des risques stratégiques et techniques) à l'ensemble des métiers et des fonctions chargés de la mise en œuvre des politiques publiques du Gouvernement. Son application a nécessité une phase de structuration et d'acculturation importante, pour les ministères et à l'échelle interministérielle. En effet, l'introduction de ces pratiques managériales dans les administrations de l'État passe par une nouvelle fonction et de nouveaux métiers, renvoyant à des standards internationalement reconnus (OCDE, Commission Européenne, organismes professionnels,...). Le premier travail fut, d'une part, d'adapter les structures d'audit interne et de contrôle interne au niveau ministériel aussi bien qu'au niveau interministériel et, d'autre part, de définir un cadre de référence partagé (le CRAIE) pour la pratique et le déploiement technique de l'audit interne dans les administrations publiques autant que dans les organismes publics de l'État.

Aujourd'hui, d'importants progrès ont été accomplis : tous les ministères sont impliqués dans la mise en œuvre et l'amélioration continue de leur système de contrôle interne et d'audit interne, sous l'autorité et au service de chaque ministre et le CHAIE, structure de référence au niveau interministériel désormais connue et reconnue, joue pleinement son rôle d'accompagnement de l'audit interne de l'État.

Désormais, l'audit interne ministériel a atteint un degré de maturité suffisant pour que les attributions du CHAIE relatives à l'application du CRAIE puissent être mises en œuvre de manière effective.

Le séminaire interministériel de réflexion organisé par le CHAIE le 28 avril 2017 sur le thème « *Examen des politiques d'audit interne – Clarification et pistes de réflexion* », réunissant les chefs des corps d'inspection et de contrôle, les responsables des missions ministérielles d'audit interne (MMAI) et leurs adjoints, a permis de clarifier les concepts et de définir les termes liés aux attributions que le CHAIE doit mettre en œuvre.

Ainsi, a été clairement établie la distinction entre ce qui relève d'une politique d'audit interne (qui renvoie à « *la gouvernance du dispositif d'audit interne et à l'articulation avec la politique du risque* » du ministère) et ce qui relève de la démarche qualité de l'audit interne (le degré de conformité au CRAIE par la mise en œuvre de la Norme 1300 relative au Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité - PAAQ).

Sur la base de ces enseignements, le CHAIE, en formation plénière, le 11 juillet 2017, a décidé de confier à un groupe interne dédié à ce sujet, d'une part, le développement d'un référentiel commun permettant de « *s'assurer de l'application du CRAIE* » par un département ministériel et, d'autre part, de préciser les conditions et les modalités de réalisation de cet exercice.

Pour ce faire, une commission permanente est créée qui pourra, selon les besoins, organiser en son sein des groupes de travail en charge des développements techniques.

Selon une approche complémentaire, en ligne avec les enseignements du séminaire, le CHAIE lors de la même séance plénière a également décidé d'engager des travaux correspondant au devoir fait au CHAIE de « *examiner chaque année la politique d'audit des départements ministériels et de formuler des recommandations* » conformément à l'article 2 du décret n°2011775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration». Ces travaux sont confiés à une commission distincte de celle objet du présent mandat.

❖ Les objectifs

La commission permanente « Qualité de l'audit interne de l'État » a pour finalité d'une part d'organiser et d'animer la mise en œuvre de cette attribution d'autre part d'en rendre compte au CHAIE en formation plénière. Elle traitera pour ce faire de l'ensemble des problématiques relatives aux développements des outils et des conditions d'examen par le CHAIE des démarches qualité de la fonction d'audit interne des ministères. Aussi, la commission aura à traiter dans le cadre du développement de la méthode et des outils les points suivants :

- le référentiel commun (contenu d'une démarche qualité, grilles d'évaluation interne et externe, ...)
- les modalités d'appropriation de la démarche qualité par les MMAI ;
- les modalités d'examen confié au CHAIE ;
- la nature des écarts ainsi que leur formulation par rapport à la norme.

❖ Les résultats attendus

Dans un premier temps, la Commission aura deux missions :

1) L'élaboration du référentiel. À cette fin, elle précisera :

- les composantes d'une démarche qualité de l'audit interne. Elle pourra utilement s'appuyer sur les travaux du CHAIE (cf. « Grille d'auto-évaluation de la fonction d'audit interne » et « Enseignements tirés des réunions de partage d'expériences »). Elle examinera l'opportunité de réaliser préalablement au PAAQ une cartographie des risques de la fonction d'audit interne ;
- la formalisation attendue et la validation du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité (Cf. Norme 1300 du CRAIE - PAAQ). Il indiquera la nature du document approprié et des instances de validation pertinentes au regard de l'organisation du ministère.

Il appuiera sa réflexion sur les démarches déjà engagées par les MMAI pour définir les voies de progrès appropriables par tous.

2) La définition des modalités d'examen confiée au CHAIE de telle manière qu'il puisse en résulter une valeur ajoutée pour chaque MMAI. La Commission statuera et formulera notamment des propositions sur : les conditions de l'examen par le CHAIE et les notions d'évaluations internes et d'évaluation externe.

Dans un deuxième temps, la Commission définira le rôle du CHAIE en proposant des modalités concrètes d'intervention au service de l'amélioration continue du processus qualité de chacune des MMAI.

❖ La durée de la Commission : Commission permanente

La commission devant être chargée, in fine, de la mise en œuvre, pour le compte du CHAIE, et de s'assurer de l'application du CRAIE, cette instance doit demeurer pérenne. En revanche, lorsque la commission le jugera nécessaire, des groupes de travail pourront s'investir sur une activité plus ciblée dans le cadre d'un mandat précis. Ces groupes de travail auront alors une mission ponctuelle définie et donc un calendrier particulier. Une fois son mandat achevé, un groupe de travail sera clôturé et le résultat des travaux capitalisés par la Commission et reportés au CHAIE.

La Commission permanente « qualité de l'audit interne de l'Etat » a terminé l'élaboration d'un projet d'architecture du programme d'assurance et d'amélioration qualité, qu'elle soumet au CHAIE. Celui-ci a vocation à constituer un guide pour les MMAI en leur donnant la garantie du respect des normes du CRAIE.

Ses travaux vont désormais se focaliser, conformément à son mandat, sur :

1. **l'évaluation interne** en :

- s'appuyant sur la grille d'auto évaluation élaborée par le CHAIE en 2015-2016 et les travaux conduits par le groupe mis en place par le CHAIE en 2017 sur le partage d'expériences sur l'exploitation de la grille d'auto évaluation,
- proposant les modalités de son déploiement au sein des MMAI ;

2. **l'évaluation externe** en :

- s'appuyant sur la grille de certification de l'IFACI et les normes du CRAIE ainsi que sur l'évaluation externe par les pairs engagée par certaines MMAI,
- définissant les modalités de sa mise en œuvre.

Approuvé en séance plénière du CHAIE, le 25/09/18

COMMISSION PERMANENTE QUALITE DE L'AUDIT INTERNE DE L'ETAT

Septembre 2018

ARCHITECTURE D'UN PAAQ

AXES OPERATIONNELS	ACTIONS OBLIGATOIRES	BONNES PRATIQUES
Introduction		
	Rappeler la norme 1300	
	Décliner les objectifs de son propre PAAQ	
	Définir les modalités d'élaboration de validation et de révision du document	
La gouvernance		
La politique de l'audit interne (AI)	Elaborer un document de politique de l'audit interne	Faire valider le document de politique de l'audit interne par le cabinet puis par le CMAI
		Diffuser le document de politique de l'audit interne au sein du ministère
Le positionnement de l'AI	Définir la mission, les pouvoirs et les responsabilités de l'audit interne à inscrire dans la charte	Inciter le secrétariat général, au sens du décret de 2011, à produire une politique ministérielle de gestion des risques basée sur une cartographie des risques
	Assurer l'indépendance de la fonction d'audit interne et des auditeurs	S'assurer de la bonne connaissance par les auditeurs du ou des codes de déontologie
		Instaurer un engagement formel des auditeurs à chaque audit en matière de conflit d'intérêt
Le positionnement de l'audit interne (suite)	Elaborer une charte ministérielle d'audit interne validée par le CMAI et régulièrement révisée	Faire référence dans la charte ministérielle d'audit aux autres documents positionnant les autres acteurs du contrôle interne
	Définir le niveau et le rattachement hiérarchique du responsable de l'audit interne	Faire nommer par le ministre le responsable ministériel de l'audit interne
Le CMAI	Vérifier l'application de la circulaire du 30 juin 2011	Mettre en œuvre à terme la recommandation du CHAIE sur la composition du CMAI
		Expliciter le cas échéant l'articulation entre CMAI et comité des risques
	Etablir un règlement intérieur	Limiter dans le temps le mandat des personnalités qualifiées pour assurer un renouvellement périodique

Le pilotage de l'audit interne		
La MMAI	Structurer le fonctionnement de la MMAI	Dégager en interne les moyens humains (sur du temps auditeurs) pour remplir les tâches administratives de gestion d'une fonction d'audit
		Développer et déployer un SI adapté à l'activité de la MMAI et à la gestion des missions
Réaliser un suivi annuel de l'activité de la fonction d'audit		
	Définir l'articulation entre la MMAI et le CMAI	Instaurer une réunion de travail avec le directeur de cabinet avant chaque réunion de CM
L'articulation de la MMAI avec d'autres structures ministérielles	Définir l'articulation entre la fonction d'audit interne MMAI et le secrétaire général en tant que responsable de la maîtrise des risques	Inciter à la création d'un CMMR
		Alimenter / alerter le CMMR avec une remontée des risques identifiées par les missions d'audit
		Inciter le secrétariat général à la mise en place d'un réseau des référents de maîtrise des risques des différentes directions
	Définir l'articulation entre la fonction d'audit interne MMAI et les autres	Coordonner les parties prenantes d'audit interne
	structures d'audit interne existant au sein du ministère	Connaître les plans d'audit des structures d'audit et capitaliser les résultats
L'organisation de l'activité d'audit par la MMAI	Elaborer les procédures de l'audit interne	Construire un guide de l'auditeur avec les textes de référence, les procédures, les sites
	S'assurer de la mise en œuvre des procédures d'audit par les auditeurs	Organiser des points entre superviseurs ou superviseur/équipe d'auditeurs pour détecter les éventuelles difficultés de mise en œuvre des procédures
	Actualiser les procédures sur la base d'un RETEX des auditeurs	Elaborer un questionnaire sur l'utilisation des fiches de procédures auprès des auditeurs internes
Les ressources humaines		
La gestion des ressources humaines	Développer une stratégie de gestion des ressources humaines adaptée à l'organisation de la fonction d'audit interne	Valoriser le passage à l'audit interne dans les parcours professionnels
		Animer la communauté des auditeurs internes au niveau ministériel : -séminaire annuel des auditeurs internes de la MMAI, élargi éventuellement aux auditeurs internes des opérateurs, - mise en place d'un outil collaboratif pour faciliter le partage de bonnes pratiques.
		Participer à la communauté des auditeurs internes au niveau interministériel : CAIE, etc.

La compétence des auditeurs	Définir un plan de formation initiale et continue adaptée à l'audit interne	Recenser chaque année les besoins en formation des auditeurs et nouveaux arrivants
	Prévoir en l'absence de compétences internes un dispositif de recours à des ressources externes	Dégager des moyens financiers pour mobiliser des compétences extérieures rares notamment sur les SI.
		Mettre en place des mini formations internes/ateliers au sein de chaque MMAI sur des points spécifiques de l'AI
	S'assurer de l'adéquation des compétences des auditeurs aux thèmes des audits	Ne pas hésiter à faire appel pour des audits très pointus à des auditeurs d'autres départements ministériels ou aux experts métier existant au sein des conseils/ inspections et le cas échéant dans les services opérationnels dans le respect de l'indépendance des auditeurs exigée par le CRAIE
Disposer d'une cartographie des compétences des auditeurs internes		

Le plan ministériel d'audit interne

L'analyse des risques encourus par le ministère	Disposer de la cartographie des risques ministérielle élaborée par le responsable ministériel de la maîtrise des risques / le comité ministériel de maîtrise des risques en lien avec les différents services opérationnels	Inciter les services opérationnels à identifier et coter leurs risques ainsi que leur maîtrise
		Mettre en place un dialogue avec le SG en l'incitant dans l'exercice de cartographie des risques ministériels à différencier les risques ministériels des risques directionnels
		Inciter les services opérationnels à différencier
		Inciter le SG à demander l'élaboration de fiches de risques aux services opérationnels lors de l'élaboration de la cartographie des risques
		Inciter les corps d'inspection ou de contrôle ministériels à identifier et remonter les risques qu'ils détectent lors de leurs missions (autres que MMAI)
		Interroger les opérationnels sur les plans d'actions en cours suite à des audits externes
	Construire le référentiel/ l'univers des risques	Mobiliser les compétences internes sur l'identification des risques
		Utiliser les fiches de risques pour analyser la cotation des risques et de leur maîtrise
	Analyser au niveau de la MMAI l'évaluation des risques	Communiquer au CMAI l'analyse globale de la cartographie et le référentiel des risques
		Estimer le niveau de la couverture des risques	Analyser tous les plans d'actions déployés suite à l'ensemble des audits tant internes qu'externes pour donner au ministre une assurance sur le niveau de maîtrise des risques

L'élaboration du plan d'audit interne	Articuler le plan d'audit interne avec la cartographie / l'analyse des risques voire l'univers des risques	
	Construire le plan d'audit interne	Elaborer un plan d'audit interne pluriannuel
		Echanger avec les opérationnels sur le plan d'audits avant le CMAI
	Réaliser des fiches d'audit avec les opérationnels.	
Faire valider le plan d'audit interne en CMAI	Communiquer les fiches d'audits au CMAI	
La mise en œuvre annuelle du plan	Avoir un processus de mise en œuvre du plan d'audit interne	Préparer la lettre de mission du commanditaire
		Réaliser les appels à candidature
		Gérer la constitution des équipes
		Briefer les équipes d'audit avant le démarrage de la mission d'audit
	Tenir le CMAI informé du degré de réalisation du plan d'audit	Tenir un tableau de suivi des audits et des audits de suivi
		Faire un RETEX sur la réalisation du plan d'audits
La réalisation des missions		
La mise en œuvre de la supervision	Formaliser le processus de supervision	Rappeler l'objectif de la supervision et son contenu dans une fiche
		Préciser la différence entre le rôle de chef de mission/coordonnateur et celui de superviseur
	Tracer la supervision pour chaque audit interne	Tracer toutes les remarques du superviseur tout au long de la mission d'audit interne dans un document unique
La constitution d'un dossier d'audit	Construire dès le début de la mission un dossier d'audit	Etablir une fiche de procédure spécifique
La préparation d'une mission	Réaliser une matrice des risques provisoire et la faire évoluer au cours de la mission	Réaliser une fiche méthodologique sur la construction d'une matrice des risques
Le déroulement de la mission	Pratiquer l'analyse causale	Utiliser les FRAP
		Faire évoluer la matrice des risques

La finalisation du rapport	Réaliser une phase contradictoire	
	S'assurer que le rapport d'audit comporte un plan d'actions élaboré par les audités et validé par les auditeurs	Informé dès le démarrage de la mission les audités de la formalisation d'un plan d'actions
		S'assurer que les délais de transmission du plan d'actions sont respectés
		Faire un questionnaire de satisfaction à chaque fin de mission
La diffusion des rapports d'audits internes au sein de l'organisation	Diffuser le rapport d'audit aux destinataires à même de garantir que les résultats recevront l'attention nécessaire	
La publication des rapports d'audits internes en dehors de l'organisation	Evaluer les risques d'une publication du rapport d'audit	
	Adapter le plan de publication externe au risque encouru	Informé le commanditaire du plan de publication proposé avec l'envoi du rapport définitif
Le suivi des recommandations	Définir une procédure de suivi des recommandations	Réaliser une fiche de procédure sur le suivi des recommandations
	Organiser le suivi des recommandations pour chaque audit	S'interroger sur l'absence de mise en œuvre des recommandations au bout de 2 ans
	Présenter les résultats du suivi des recommandations au CMAI	Clore les audits une fois que la majorité des recommandations majeures sont mises en œuvre
Le niveau d'acceptation des risques	Communiquer les risques inacceptables	
La qualité de la fonction d'audit		
La mise en place d'un PAAQ	Elaborer un PAAQ	Elaborer une cartographie des risques de la fonction d'audit préalablement au PAAQ
		Décliner le référentiel PAAQ élaboré par le CHAIE
	Informé le CMAI du contenu du PAAQ et de son suivi	Mettre en place un tableau de suivi des actions du PAAQ dans le suivi annuel de la fonction d'audit
		Transmettre la déclaration sur la démarche qualité au CHAIE

L'évaluation interne	Réaliser une évaluation interne périodiquement	Réaliser une évaluation interne chaque année sur la base de la grille du CHAIE adaptée à l'existence d'un PAAQ
		Privilégier l'auto évaluation en cas d'effectif réduit ou lors d'un premier exercice
	Communiquer les résultats de l'évaluation interne au CMAI	
	En déduire les actions correctrices et actualiser le PAAQ	
L'évaluation externe	Réaliser tous les 5 ans une évaluation externe	Optimiser la date de l'évaluation externe par rapport au contenu du PAAQ
	En déduire les actions correctrices et actualiser le PAAQ	Choisir le mode opératoire : expert, pairs MMAI

ANNEXE 2.2.3 : Déclaration du responsable de la MMAI sur la démarche qualité de l'audit interne

I. Programme d'assurance et d'amélioration qualité

1-1. Avez-vous un programme d'assurance et d'amélioration qualité (PAAQ) ?

OUI/ NON

Si oui, depuis quand ?

Si non, pourquoi ?

1-2. Porte-t-il sur tous les aspects de l'audit interne ?

OUI/ NON

Si non, sur quels aspects porte-t-il ?

Comment ses aspects ont-ils été identifiés : évaluation interne et/ou externe, cartographie des risques... ?

1-3. Les résultats de votre PAAQ ont-ils été communiqués au Comité ministériel d'audit interne ?

OUI/NON

Si oui, à quelle date ?

1-4. Le déploiement de votre PAAQ fait-il l'objet d'un suivi annuel ?

OUI/NON

1-5. Votre PAAQ est-il en cours de révision ?

OUI/NON

1-6. Votre PAAQ est-il en cours d'élaboration ?

OUI/NON

À quelle échéance sera-t-il achevé ?

1-7. Si non, envisagez-vous d'en élaborer un ?

OUI/NON

À quelle échéance ?

II. Évaluation interne

2-1 Vos missions d'audit interne font-elles l'objet d'une supervision ?

OUI/NON

Si oui, celle-ci est-elle formalisée ?

Si oui, existe-t-il une procédure de supervision ?

2-2 Dans le cadre de votre démarche qualité, réalisez-vous des évaluations internes ?

OUI/NON

Depuis quand ?

Sous quelle forme : auto-évaluation, tiers... ?

À quelle fréquence ?

2-3. Présentez-vous les résultats de cette évaluation interne au CMAI ?

OUI/NON

2-4. Avez-vous utilisé la grille d'auto-évaluation préparée par le CHAIE ?

OUI/NON

2-5. L'avez-vous adaptée ?

OUI/NON

Si oui, sur quels points?

Si non, quel référentiel avez-vous utilisé ?

2-6. Selon quelles modalités cette auto-évaluation a-t-elle été réalisée ?

En interne MMAI?

Par une équipe dédiée ?

2.7 Suite à cette évaluation interne, sur quels axes votre action a-t-elle porté?

Ses axes sont-ils formalisés dans un plan ?

III. Évaluation externe

3-1. Avez-vous réalisé une évaluation externe au cours des cinq dernières années ? OUI/NON

Si oui, à quelle date ?

Si non, pourquoi ?

3-2. Quelle forme d'évaluation externe avez-vous ou allez-vous choisir ? (précisez)

3-3 Quel référentiel a été utilisé pour la réalisation de cette évaluation externe ?

3-4 Suite à cette évaluation, sur quels axes votre action a-t-elle porté? Ces axes sont-ils formalisés dans un plan ?

3-5. Avez-vous présenté les conclusions de cette évaluation externe au CMAI ?

OUI/NON

IV. Utilisation de la mention «conforme aux normes du CRAIE

4-1. Vos rapports d'audit mentionnent-ils que les travaux d'audit sont «conformes aux normes du CRAIE » ?

OUI/NON

4-2 Si non, pouvez-vous préciser les raisons et le cas échéant la (les) norme(s) non respectée(s)?

Signature du responsable de la MMAI

ANNEXES 2.3 : Documents relatifs à la commission permanente
« Parcours professionnalisant »

ANNEXE 2.3.1 : Mandat de la commission permanente « Parcours professionnalisant »

« Harmoniser la méthodologie de travail des ministères et diffuser en leur sein les bonnes pratiques »

❖ Cadre de travail de la commission

Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011, relatif à l'audit interne dans l'administration, a institué le Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) et lui a confié, entre autres missions, celle « d'harmoniser la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit et de diffuser en leur sein les bonnes pratiques ».

❖ Contexte et problématique

Le décret de 2011 a généralisé la fonction d'audit interne et la démarche de contrôle interne (au sens de la maîtrise des risques stratégiques et techniques) à l'ensemble des métiers et des fonctions chargés de la mise en œuvre des politiques publiques du Gouvernement. Sa mise en œuvre nécessite une phase de structuration et d'acculturation importante, pour les ministères et à l'échelle interministérielle. En effet, l'introduction de ces pratiques managériales dans les administrations de l'État passe par une nouvelle fonction et de nouveaux métiers, renvoyant à des standards internationalement reconnus (OCDE, Commission Européenne, organismes professionnels,...). Dès lors, il s'agit : d'une part, d'adapter les structures d'audit et de contrôle internes au niveau ministériel aussi bien qu'au niveau interministériel ; d'autre part, de définir un cadre de référence de l'audit interne partagé pour la pratique et le déploiement technique de l'audit interne dans les administrations publiques autant que dans les organismes publics de l'État.

Pour accompagner la montée en compétences des auditeurs internes de l'Etat, le CHAIE a procédé à un recensement des formations dispensées dans les ministères afin d'encourager la mutualisation des cursus à l'interministériel. Si la responsabilité de la formation des auditeurs appartient à chaque ministère, le CHAIE a néanmoins mis en place, dès 2014, une formation interministérielle gratuite d'initiation à l'audit interne, dans le souci de partager la connaissance et la compréhension des normes fondatrices de l'audit interne et son organisation dans l'appareil de l'Etat. Les évaluations de cette formation ont démontré la plus-value et la richesse de l'interministérialité dans ce type d'exercice, tant du point de vue des intervenants que de celui des stagiaires.

Le succès croissant de cette offre a justifié la constitution d'un groupe de travail interministériel en 2016 pour engager une démarche de labellisation par le CHAIE d'un parcours de formation à l'audit interne en partenariat avec l'IGPDE¹ et l'IFACI² et, d'autre part, réviser la fiche du répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME) relative au métier d'auditeur interne. Dans cette perspective d'accompagnement en termes de formation et de valorisation des métiers, une commission permanente est créée pour pérenniser la mise en place d'un « parcours professionnalisant à destination des métiers relatifs à la maîtrise des risques au sein de l'administration de l'Etat ».

❖ Objectifs

La commission permanente « Parcours professionnalisant » poursuivra, avec l'appui du CHAIE, les objectifs suivants dont les livrables seront validés en séance plénière du CHAIE :

- proposer un cursus de formation à la maîtrise des risques homogène, labellisé par le CHAIE, sur trois niveaux : initiation à l'audit interne³ (niveau 1), conduite d'une mission d'audit interne (niveau 2)⁴ et spécialisation thématique de l'audit interne (niveau 3) ;
- ancrer et rendre visible les métiers de la maîtrise des risques au sein de l'administration de l'Etat ;
- définir et valoriser les apports des métiers de la maîtrise des risques au sein d'un parcours de formation continue pour les agents de l'Etat ;
- faire reconnaître et valoriser les compétences acquises en matière de maîtrise des risques dans le cadre d'un déroulement de carrière.

¹ Institut de la gestion publique et du développement économique

² Institut français de l'audit et du contrôle internes

³ Fiche d'information ci-après

⁴ Fiche d'information ci-après

❖ Résultats attendus

Les livrables attendus seront notamment les suivants :

- deux modules de formation à l'audit interne, « Initiation » et « Conduire une mission d'audit interne », et plusieurs modules de « Spécialisation » ;
- des fiches RIME adaptées aux métiers de la maîtrise des risques au sein de l'Etat ;
- une formalisation des circuits d'inscription aux formations labellisées par le CHAIE.

❖ Durée de la Commission

Au regard des missions qui lui sont confiées, la commission permanente « Parcours professionnalisant » doit être pérenne. Elle se réunira au moins quatre fois par an, dans la perspective de présenter ses travaux en séance plénière du CHAIE.

En tant que de besoin, la commission pourra constituer des groupes de travail dans le cadre d'un mandat précis définissant leur mission et leur calendrier. Une fois son mandat achevé, le groupe de travail sera clôturé. Le résultat de ses travaux sera capitalisé par la commission pour être rapporté auprès des membres du CHAIE en séance plénière. La commission « Parcours professionnalisant » dialoguera avec la commission « CRAIE », notamment dans le cadre de l'actualisation des supports de formation labellisé par le CHAIE.

❖ Annexes :

- Fiche de la formation « Initiation à l'audit interne
- Fiche de la formation « Conduire une mission d'audit interne »

Fiche d'information de la formation
Niveau 1 : « Initiation à l'audit interne »

Code : 7474

Lien internet : <http://www11.minefi.gouv.fr/catalogue-igpde/2019/co/7474.html#schld10>

➤ **Contexte** :

« L'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces. » (décret du 28 juin 2011)

Cette formation de deux jours vise à comprendre les concepts de base de l'audit interne et les méthodes mises en œuvre par les auditeurs internes de l'Etat. Elle s'appuiera sur les pièces d'une mission d'audit réelle transmises par courriel aux stagiaires préalablement à la session.

La mise en pratique de ces méthodes fait l'objet de la formation de niveau 2 « Conduire une mission d'audit interne » dont cette formation constitue un prérequis indispensable.

➤ **Public** :

Aucun prérequis n'est exigé pour suivre la formation. L'opportunité de l'inscription devra être confirmée par la mission ministérielle d'audit interne (MMAI)⁵ de rattachement. De fait, le public visé peut tout autant être un nouvel auditeur arrivant dans une mission ou service d'audit interne que, par exemple, un membre d'une inspection générale ou d'un contrôle/conseil général qui souhaite découvrir l'univers de l'audit interne dans l'administration.

➤ **Objectifs** :

Cette formation permettra notamment aux stagiaires de :

- comprendre les enjeux et les objectifs du contrôle et de l'audit internes
- connaître les définitions du contrôle et de l'audit internes et l'organisation du dispositif au sein de l'Etat
- appréhender les normes du cadre de référence de l'audit interne de l'Etat (CRAIE) et les grandes étapes d'une mission d'AI à travers l'illustration d'un cas concret

➤ **Formateurs** :

Les formateurs sont des auditeurs internes de la fonction publique.

⁵ Liste des points de contact ministériels en annexe.

➤ **Programme :**

THEME	OBJECTIF
PARTIE I : Qu'est-ce que la maitrise des risques ?	
Contrôle interne et audit interne : 2 piliers de la maîtrise des risques	Comprendre le contexte de la maîtrise des risques
	Connaître les principes du contrôle interne pour maîtriser ses risques
	Comprendre la fonction de l'audit interne dans la maîtrise des risques
	Connaître les textes fondateurs de l'audit interne dans l'Etat
Organisation et rôle de l'audit interne dans la maîtrise des risques de l'Etat	Comprendre la place de l'audit interne par rapport aux autres activités concourant à la performance dans l'Etat
	Identifier les acteurs et les instances de l'audit interne dans l'Etat
	Connaître l'existence du CRAIE et comprendre sa structuration
	Connaître les textes fondateurs de l'audit interne dans l'Etat
PARTIE II : Comment comprendre les normes de l'audit interne ? Pourquoi les appliquer ?	
Utilité des normes dans le processus d'audit	Comprendre l'intérêt de se référer au CRAIE pour réaliser une mission d'audit interne
Pendant les phases : - de planification - d'accomplissement - de communication	Identifier les grandes étapes en les rattachant aux normes du CRAIE

Fiche d'information de la formation
Niveau 2 : « Conduire une mission d'audit interne »

Code : 6859

Lien internet : <http://www11.minefi.gouv.fr/catalogue-igpde/2019/co/6859.html>

➤ **Contexte** :

« L'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces. » (Décret du 28 juin 2011)

Cette formation de quatre jours (2 jours + 2 jours) vise à se familiariser avec les étapes d'une mission d'audit interne, de sa préparation à la rédaction du rapport d'audit et au suivi des recommandations. Il s'agit d'acquérir les méthodes et les outils de l'audit interne, les comportements à adopter et à éviter, les qualités et attitudes requises par le métier et la déontologie de la profession. **Un cas fil rouge comprenant divers exercices de mise en pratique sera déroulé tout au long de la formation.**

➤ **Public** :

Pour s'inscrire à cette formation, il est nécessaire d'avoir suivi la formation de niveau 1 « Initiation à l'audit interne » ou de pouvoir justifier d'une connaissance des concepts de base et des méthodes de l'audit interne, ainsi que de l'organisation du dispositif au sein de l'Etat. L'opportunité de l'inscription devra être confirmée par la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) de rattachement. Le public visé concerne les auditeurs internes en exercice au sein de l'Etat et ceux amenés à prendre leurs fonctions.

➤ **Objectifs** :

Cette formation permettra notamment aux stagiaires de:

- comprendre les enjeux associés à la demande d'audit et savoir les prendre en compte dans les différentes étapes de la mission ;
- comprendre la logique et maîtriser la réalisation des étapes d'une mission d'audit interne ;
- mettre en œuvre les outils et méthodes couramment utilisés lors d'une mission d'audit interne ;
- savoir communiquer tout au long de la mission et restituer oralement et à l'écrit les résultats d'une mission.

➤ **Formateurs** :

Les formateurs sont des auditeurs internes de la fonction publique ou le cas échéant du secteur privé disposant d'une bonne connaissance des activités et de l'environnement du service public.

➤ **Programme :**

THEME	OBJECTIF
Planification de la mission Analyse objectifs /risques Matrice des risques (MR) Programme de travail Dossier d'audit Supervision	Comprendre les objectifs d'une mission d'audit interne : attentes internes / externes
	Savoir rédiger la lettre de mission
	Comprendre la démarche de construction de la MR
	Comprendre la démarche d'identification et d'évaluation des risques dans le cadre de la construction de la MR
	Comprendre la conception des dispositifs de contrôle
	Construire le programme de travail
Phase terrain Outils d'audit interne Constats Analyse des causes	Ouverture des travaux de terrain
	Utiliser un questionnaire de contrôle interne (QCI)
	Conduire un entretien
	Construire la grille d'analyse des tâches
	Utiliser les logigrammes au cours de la mission d'audit
	Réaliser des tests d'audit
	Construire les fiches d'observation
Clôture des travaux de terrain	
Phase de communication Rapports d'audit	Construire les rapports d'audit
	Mener la phase contradictoire après la diffusion du rapport provisoire
	Diffuser le rapport
Phase de suivi	Suivre la mise en œuvre des plans d'action

ANNEXE 2.3.3 : Fiche « auditeur interne » du répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME)

<p>INTITULE DE L'EMPLOI-REFERENCE</p> <p>AUDITEUR / AUDITRICE INTERNE</p>	<p>DOMAINE FONCTIONNEL</p> <p>ETUDES, AUDIT, EVALUATION ET PROSPECTIVE</p>
--	---

<p>DEFINITION SYNTHETIQUE</p> <p>Évaluer, par une approche systématique et méthodique, les processus de management des risques de son organisation, ses dispositifs de contrôle interne et de gouvernance. Faire des propositions pour renforcer leur efficacité afin d'aider l'organisation à atteindre ses objectifs. Fournir une assurance sur le degré de maîtrise des opérations et apporter des conseils pour l'améliorer.</p>

<p>ACTIVITES PRINCIPALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuer à l'analyse des risques permettant l'élaboration du plan d'audit interne • Conduire les missions d'audit interne selon trois étapes (planifier, réaliser et communiquer les résultats de la mission), conformément aux normes du cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE) • Mettre en œuvre une méthodologie répondant aux exigences du CRAIE pour garantir la robustesse des constats • Procéder à une évaluation objective des points forts et des points faibles d'une organisation en vue de formuler une opinion et des recommandations dans une perspective d'amélioration continue • Aider l'organisation à atteindre ses objectifs en lui fournissant une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise de ses activités • Participer au suivi de la mise en œuvre des recommandations • Participer à la coordination des acteurs du contrôle interne et de l'audit interne
--

SAVOIR-FAIRE	SAVOIR-ETRE	CONNAISSANCES
<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre une méthode, une technique, un outil, un système • Analyser un contexte, une problématique, une complexité • Détecter • Analyser une information, une donnée, une situation, un dispositif • Dialoguer • Démontrer 	<ul style="list-style-type: none"> • Aisance relationnelle • Curiosité intellectuelle • Avoir l'esprit critique • Aptitude à l'écoute • Capacité à communiquer • Esprit de synthèse 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre de référence de l'audit interne de l'État ; • Méthode d'analyse des risques et d'analyse causale ; • Techniques d'audit et de communication ; • Référentiels en matière de bonnes pratiques et de gouvernance du contrôle interne
<p>COMPETENCES MANAGERIALES REQUISES</p>		
<p>SYSTEMATIQUEMENT</p> <p style="text-align: center;">□</p>	<p>EVENTUELLEMENT</p> <p style="text-align: center;">X</p>	<p>SANS OBJET</p> <p style="text-align: center;">□</p>

CONDITIONS PARTICULIERES D'EXERCICE
<ul style="list-style-type: none"> • Respect du code de déontologie de l'auditeur interne ; • Positionnement particulier permettant un jugement indépendant et objectif ; • Déplacements ; • Travail en équipe.

TENDANCES D'EVOLUTION	
FACTEURS CLES A MOYEN TERME	IMPACT SUR L'EMPLOI-REFERENCE
<ul style="list-style-type: none"> • Transversalité et évolutivité des processus et des systèmes d'information (analyse de données en masse et intelligence artificielle). • Amélioration de l'articulation entre les dispositifs de maîtrise des activités (audit interne, contrôle interne, maîtrise des risques....). • Demande croissante de lisibilité des interventions administratives. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualisation continue des compétences des auditeurs sur des thématiques émergentes, adaptation des pratiques et veille (technique et organisationnelle). • Développement de la complémentarité et renforcement de la mutualisation des synergies entre les services d'audit interne, d'inspection, de contrôle, d'évaluation des politiques publiques, de qualité, d'appui...

EXEMPLES DE LIBELLES D'EMPLOIS-TYPES MINISTERIELS ASSOCIES	
MINISTERE	INTITULE DE L'EMPLOI-TYPE
Ministère des Armées	Chargé(e) d'audit interne
	Auditeur(trice) interne
	Responsable d'audit interne et expert de haut niveau en audit interne
Ministère de la Transition écologique et solidaire	Auditeur(trice) interne
Ministère des Solidarités et de la santé	Auditeur(trice) interne
Ministère de l'Education nationale	Auditeur(trice) interne
Ministère de la Culture	Auditeur(trice) interne

ANNEXE 2.3.4 : Liste des intervenants aux formations labellisées par le CHAIE

Patrick de ARAUJO, ingénieur des Mines, inspecteur général à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (MEF)

Isabelle BACHELIER-VELLA, inspectrice de l'administration du Développement durable, membre permanent au CGEDD (MTES)

Marie-Caroline BEER, inspectrice générale de l'Education, du Sport et de la Recherche (MENJ-MESRI)

Nicolas BERTIN, Administrateur civil hors classe, expert de haut niveau, adjoint au chef de la mission d'audit interne des ministères économiques et financiers (MEF)

Bernard BÉTANT, inspecteur général de l'Education, du Sport et de la Recherche, ancien chef de la mission ministérielle d'audit interne (MENJ-MESRI)

Jean-François CHARBONNIER, chef de la mission d'audit interne, secrétariat général pour l'administration (MINARM)

Philippe CHRISTMANN, inspecteur général de l'Education, du Sport et de la Recherche (MENJ-MESRI)

Magali CLARETON-PEROTIN, inspectrice générale de l'Education, du Sport et de la Recherche (MENJ-MESRI)

Cédric DEFIVES, administrateur des finances publiques adjoint, ancien chargé de mission audit et contrôle interne budgétaire à la Direction du budget (MEF)

Stéphane DELÉPINE, contrôleur des Armées, chef de la cellule d'audits comptable et financier au Contrôle général des armées (MINARM)

Nathalie DELPEY-CORBAUX, inspectrice générale de la Justice, responsable de la mission ministérielle d'audit interne (MINJUS)

Stéphane DENECHÉAU, inspecteur de l'administration du Développement durable, membre permanent du CGEDD (MTES)

Christian DIEUDONNE, secrétaire général au CGEDD/MIGT Rennes (MTES)

William FENET, chargé de mission audit interne à la Direction générale de l'aviation civile (MTES)

Myriam GIDELLES, adjointe à la responsable de la mission ministérielle d'audit interne et du pôle d'audit interne (MINJUS)

Pierre GEORGEON, commissaire divisionnaire, chef de la cellule audits budgétaires à l'Inspection générale de la police nationale (MININT)

Michèle JOLIAT, inspectrice générale de l'Education, du Sport et de la Recherche (MENJ-MESRI)

Patrick LE PIVERT, inspecteur général de l'Education, du Sport et de la Recherche, chef de la mission ministérielle d'audit interne (MENJ-MESRI)

Pierre LUSSIANA, inspecteur général de l'Education, du Sport et de la Recherche (MENJ-MESRI)

Isabelle MENANT, auditrice interne de l'inspection générale des Affaires sociales (MSS)

Chantal MARRACCINI, responsable du contrôle interne, déléguée à la protection des données à la Société du Grand Paris

Luc NGUYEN, auditeur interne, adjoint au responsable de la mission ministérielle d'audit interne du CGEDD (MTES)

Isabelle PAVIS, inspectrice des Affaires sociales, adjointe au chef de la mission permanente d'audit interne (MSS)

Denis PRIOU, auditeur interne, membre permanent du CGEDD (MTES)

Jean-Louis RAAS, contrôleur des Armées au contrôle général des Armées (MINARM)

Frédéric ROCCHI, administrateur général au CGEDD, responsable de la mission ministérielle d'audit interne (MTES)

Carole ROPARS, cheffe de la mission de contrôle interne pour la maîtrise des risques (MENJ-MESRI)

Pascale SCHMIT, inspectrice des Affaires sociales, auditrice interne à la mission permanente d'audit interne (MSS)

Laure VAGNER-SHAW, chargée de mission à l'inspection générale de l'Education, du Sport et de la Recherche (MENJ-MESRI)

René-Marc VIALA, contrôleur général économique et financier, responsable de la mission fonctionnelle des audits du CGEFI (MEF)

Philippe VIRCONDELET, inspecteur des Affaires sociales, auditeur interne à la mission permanente d'audit interne (MSS)

Hervé VUILLAUME, adjoint à la cheffe de la mission d'organisation des services du Premier ministre (SPM)

Marie-Christine WACHEUX, inspectrice principale des finances publiques, chargée de mission audit et contrôle interne budgétaire à la Direction du budget (MEF)

Yannis WENDLING, directeur de l'audit et du contrôle interne et de la gestion des risques au Conseil départemental de Seine-Saint-Denis

ANNEXE 2.4 : Documents relatifs à la commission permanente
« Examen des politiques d'audit interne »

ANNEXE 2.4.1 : Mandat de la commission permanente « Examen des politiques d'audit interne »

❖ Cadre de travail de la Commission

L'article 2 du décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration instituant le comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) a confié à ce dernier, entre autres missions, celle d' « *examine(r) chaque année la politique d'audit des départements ministériels et (de) formule(r) des recommandations* ».

❖ Le contexte et la problématique

Le décret de 2011 a généralisé les fonctions d'audit interne et de contrôle interne (au sens de la maîtrise des risques stratégiques et techniques) à l'ensemble des métiers et des fonctions chargés de la mise en œuvre des politiques publiques du Gouvernement. Son application a nécessité une phase de structuration et d'acculturation importante, pour les ministères et à l'échelle interministérielle. En effet, l'introduction de ces pratiques managériales dans les administrations de l'État passe par une nouvelle fonction et de nouveaux métiers, renvoyant à des standards internationalement reconnus (OCDE, Commission Européenne, organismes professionnels,...). Le premier travail fut, d'une part, d'adapter les structures d'audit interne et de contrôle interne au niveau ministériel aussi bien qu'au niveau interministériel et, d'autre part, de définir un cadre de référence partagé (le CRAIE) pour la pratique et le déploiement technique de l'audit interne dans les administrations publiques autant que dans les organismes publics de l'État.

Aujourd'hui, d'importants progrès ont été accomplis : tous les ministères sont impliqués dans la mise en œuvre et l'amélioration continue de leur système de contrôle interne et d'audit interne, sous l'autorité et au service de chaque ministre et le CHAIE, structure de référence au niveau interministériel désormais connue et reconnue, joue pleinement son rôle d'accompagnement de l'audit interne de l'État.

Désormais, l'audit interne ministériel a atteint un degré de maturité suffisant pour que les attributions du CHAIE concernant l'examen des politiques d'audit interne ministérielles puissent être mises en œuvre de manière effective.

Le séminaire interministériel de réflexion organisé par le CHAIE le 28 avril 2017 sur le thème « *Examen des politiques d'audit interne – Clarification et pistes de réflexion* », réunissant les chefs des corps d'inspection et de contrôle, les responsables des missions ministérielles d'audit interne et leurs adjoints, a permis de tirer des enseignements (cf. Annexe) à la fois sur les enjeux de l'exercice, sur la cohérence de la démarche et la nécessité des travaux à engager, mais également de clarifier les concepts et de définir les termes.

Ainsi, une définition partagée de la « *politique d'audit interne* » a été établie : une politique d'audit interne renvoie à « *la gouvernance du dispositif d'audit interne et à l'articulation avec la politique du risque* » du ministère.

Sur la base de ces enseignements, le CHAIE, en formation plénière, le 11 juillet 2017, a décidé de confier à un groupe interne dédié à ce sujet, d'une part, le développement d'un référentiel commun permettant de réaliser l'examen d'une politique d'audit interne d'un département ministériel et, d'autre part, de préciser les conditions et les modalités de réalisation de cet exercice.

Pour ce faire, une commission permanente est créée qui pourra, selon les besoins, organiser en son sein des groupes de travail en charge des développements techniques.

Ses compétences, pas plus que celles du CHAIE, ne portent sur l'expression d'une opinion et encore moins d'un jugement sur le fond même de la politique d'audit interne des ministères qui en sont seuls responsables. Il s'agit pour le CHAIE de pouvoir examiner la mise en œuvre des exigences professionnelles relatives aux composantes d'une politique d'audit interne, ainsi que leur formalisation.

Selon une approche complémentaire, en ligne avec les enseignements du séminaire, le CHAIE lors de la même séance plénière a également décidé d'engager des travaux pour ce qui relève de la «démarche

qualité de l'audit interne » correspondant au devoir fait au CHAIE de « s'assurer de l'application du CRAIE » conformément à l'article 2 du décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration». Ces travaux sont confiés à une commission distincte de celle objet du présent mandat.

❖ Les objectifs

La commission permanente « Examen des politiques d'audit interne et formulation de recommandations » a pour finalité de superviser la mise en œuvre de cette attribution et d'en rendre compte au CHAIE en formation plénière. Elle traitera pour ce faire de l'ensemble des problématiques relatives aux développements des outils et des conditions d'examen par le CHAIE des politiques d'audit interne des ministères.

Aussi, la commission aura à traiter dans le cadre du développement de la méthode et des outils les points suivants :

- le référentiel commun (questionnaire) ;
- les modalités de l'examen confié au CHAIE ;
- la nature et la portée des recommandations ainsi que les modalités de leur formulation.

❖ Les résultats attendus

Dans un premier temps, la Commission aura deux missions :

1) L'élaboration du référentiel sur la base duquel sera examinée la politique d'audit interne des ministères. À cette fin, il précisera :

- les composantes d'une politique d'audit interne. Il pourra utilement s'appuyer sur les travaux du séminaire (cf. Annexe) ;
- la formalisation attendue de cette politique d'audit interne. Il indiquera la nature du document approprié et des instances de validation pertinentes au regard de l'organisation du ministère.

2) La définition des modalités de l'examen confié au CHAIE ainsi que la nature et la portée de ses recommandations, de telle manière qu'il puisse en résulter une valeur ajoutée pour chaque ministère dont la politique d'audit interne est examinée mais aussi un partage d'expérience collectif. La Commission statuera et formulera notamment des propositions sur :

- les conditions de cet examen ainsi que sa périodicité ;
- les modalités de l'échange avec chaque ministère concerné y compris le périmètre éventuel des personnes avec qui cet échange doit avoir lieu ;
- le sens, la nature et la portée des recommandations (générales, particulières...), leur(s) destinataire(s), leur forme (lettre, avis public...).

Dans un deuxième temps, la Commission mettra en œuvre l'attribution du CHAIE selon le référentiel défini et les modalités d'intervention précisées.

Elle pourra utilement faire un retour d'expérience, et ainsi améliorer les outils définis initialement, sur la base de l'examen de la politique d'un ministère pilote. Dans cette hypothèse, le ministère de l'Écologie et du développement durable s'est porté volontaire pour qu'il soit procédé à un premier examen de sa politique d'audit interne.

❖ La durée de la Commission

La commission devant être chargée, in fine, de la mise en œuvre, pour le compte du CHAIE, de l'examen des politiques ministérielles d'audit interne et de la formulation de recommandations, selon une périodicité annuelle, cette instance doit demeurer pérenne. En effet, sur la base de l'examen d'environ 3 ou 4 politiques d'audit interne ministérielles par an, il conviendra à chaque fois de procéder à un retour d'expérience sur les conditions de mise en œuvre retenues et leurs améliorations possibles, dans des conditions de traçabilité que permettra la commission permanente.

En revanche, lorsque la commission le jugera nécessaire, des groupes de travail pourront s'investir sur une activité plus ciblée dans le cadre d'un mandat précis. Ces groupes de travail auront alors une mission ponctuelle définie et donc un calendrier particulier. Une fois son mandat achevé, un groupe de travail sera clôturé et le résultat des travaux capitalisés par la commission et reportés au CHAIE.

ANNEXE 2.4.2 : Recommandations du CHAIE relatives aux comités ministériels d'audit interne (CMAI)

Validée le 5 décembre 2017

Si dans la quasi-totalité des cas, les comités ministériels d'audit interne (CMAI) adoptent aujourd'hui les programmations d'audits ministériels, valident les chartes d'audit interne et sont tenus informés, plus ou moins précisément, des conditions de réalisation des audits et, moins systématiquement, de leurs résultats et des suites qui leur ont été données, la complétude et la précision des informations qui leur sont soumises et, par voie de conséquence, le plein exercice par ces comités d'audit de l'ensemble de leurs missions et responsabilités restent inégaux et globalement perfectibles.

Au-delà des cultures et des équilibres institutionnels propres à chacun des ministères, trois facteurs organisationnels influencent considérablement le rôle des CMAI et la façon dont ils peuvent l'exercer et par la même la qualité de ses propres travaux tout autant que celle des dispositifs de contrôle et d'audit internes dans leur ensemble : l'existence ou non d'un comité ministériel des risques (CMR) ou d'une instance similaire, la composition du CMAI et notamment la plus ou moins grande présence des opérationnels, sa présidence effective qui conditionne largement les sujets abordés et le contenu des débats.

Au regard de cette hétérogénéité de situations, et sur la base des travaux d'un de ses groupes de travail ad hoc, le CHAIE recommande des objectifs cibles, suffisamment ambitieux pour contribuer, aux côtés et dans l'esprit des textes et normes existantes, à faire évoluer les dispositifs ministériels d'audit interne, tout en étant compatibles avec les réalités de la vie administrative auxquelles les Responsables ministériels de l'audit interne (RMAI) sont confrontés.

Aussi, les recommandations du CHAIE ont vocation à donner des clés supplémentaires pour faciliter précisément la mise en œuvre effective des textes, normes, réglementaires ou non, régissant le rôle et les responsabilités des comités ministériels d'audit interne (CMAI).

❖ FONCTIONNEMENT DU CMAI

Le décret du Premier ministre du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne de l'État fixe notamment le rôle et les responsabilités de chaque ministre et secrétaire général pour ce qui relève des dispositifs de contrôle et d'audit internes de chaque département ministériel. En complément, la circulaire du premier ministre, en date du 30 juin 2011, définit la mission confiée aux CMAI et fixe les grandes lignes de leur composition :

« Garant de l'indépendance, du professionnalisme et de l'objectivité des auditeurs internes dans l'exercice de leurs missions d'assurance et de conseil, le comité d'audit interne a pour mission de définir la politique d'audit du ministère, de s'assurer de la qualité du dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques, d'approuver le programme des audits ministériels et d'assurer le suivi des actions décidées à l'issue de ces audits. Placé sous votre présidence, le CMAI sera composé d'un nombre restreint de membres majoritairement choisis parmi des personnalités extérieures au ministère ou n'y exerçant pas de responsabilités opérationnelles(...). »

Pour préciser les textes, prendre en considération les contextes particuliers tout en renforçant l'esprit de la réforme, le CHAIE recommande en matière de fonctionnement des CMAI que :

- ✓ la MMAI, dirigée par le RMAI, soit systématiquement en charge du secrétariat du CMAI ;
- ✓ la présidence du CMAI, qui doit relever du niveau politique le plus élevé soit attribuée au ministre et exercée effectivement soit par lui-même soit par son directeur de cabinet. Les textes constitutifs du CMAI ou son règlement intérieur doivent prévoir une suppléance à titre réellement exceptionnel, en la confiant à l'un de ses membres n'exerçant pas de responsabilités opérationnelles au sein du ministère ;
- ✓ à terme, les responsables opérationnels ne soient plus membres du CMAI mais puissent y être invités en tant que de besoin, notamment lorsque sont examinés les sujets relevant des

domaines les concernant. Le Secrétaire général y assiste en tant que responsable du dispositif de maîtrise des risques ;

- ✓ les personnalités qualifiées soient majoritairement choisies parmi des personnes n'ayant pas ou plus de responsabilités au sein des administrations de l'État, et se trouvant ainsi en capacité de porter un regard neuf et extérieur sur les enjeux relatifs aux dispositifs de contrôle et d'audit internes des différents départements ministériels.

❖ ADOPTION DU PLAN D'AUDIT ET SUIVI DE SON AVANCEMENT

Aux termes de la Norme 2010 -« Le responsable de l'audit interne doit établir un plan d'audit fondé sur les risques afin de définir des priorités cohérentes avec les objectifs de l'organisation. »

La norme 2010.A1 – précise que « Le plan d'audit interne doit s'appuyer sur une évaluation des risques documentée et réalisée au moins une fois par an. Dans ce processus, le responsable de l'audit interne doit prendre en compte les points de vue des autorités hiérarchiques, des services et du comité d'audit interne » et la norme 2010.A2 que « Le responsable de l'audit interne doit identifier et prendre en considération les besoins des autorités hiérarchiques, du comité d'audit interne et des autres parties prenantes concernant les sujets sur lesquels l'audit interne doit émettre des opinions et d'autres conclusions ».

La communication et l'information au CMAI sont précisées par les normes 2020 –« Communication et approbation : « Le responsable de l'audit interne doit communiquer à l'autorité hiérarchique dont il relève et au comité d'audit interne, son plan d'audit et ses besoins, pour examen et approbation, ainsi que tout changement important susceptible d'intervenir en cours d'exercice. Le responsable de l'audit interne doit également signaler l'impact de toute limitation de ses ressources. » et 2060 – « Rapports à l'autorité hiérarchique et au comité d'audit interne ».

Le responsable de l'audit interne doit rendre compte périodiquement à l'autorité hiérarchique dont il relève ainsi qu'au comité d'audit interne des missions, des pouvoirs et des responsabilités de l'audit interne, ainsi que du degré de réalisation du plan d'audit. Il doit plus particulièrement rendre compte :

- de l'exposition aux risques significatifs (y compris des risques de fraude) et des contrôles correspondants ;
- des sujets relatifs à la gouvernance ;
- de tout autre problème répondant à un besoin ou à une demande des autorités hiérarchiques ou du comité d'audit interne ».

Enfin, aux termes de la norme 2600 – « Communication relative à l'acceptation des risques

Lorsque le responsable de l'audit interne conclut que le management a accepté un niveau de risque qui pourrait s'avérer inacceptable pour l'organisation, il doit examiner la question avec l'autorité hiérarchique dont il relève. Si le responsable de l'audit interne estime que le problème n'a pas été résolu, il doit soumettre la question au comité d'audit interne. »

Dans l'esprit de ces normes et afin de permettre au CMAI de se prononcer en toutes connaissances de cause, le CHAIE recommande que :

L'analyse des risques fondant le plan d'audit repose non seulement sur l'inventaire ministériel des risques dont chaque département ministériel doit se doter mais également sur l'ensemble des sources d'information complémentaires disponibles, notamment les résultats d'audits ou d'autres missions d'inspection, de contrôle ou d'évaluation, interne ou externe, les rapports du CBCM, les bases d'incidents, les entretiens avec les opérationnels, les plans d'action ministériels, les mesures de contrôle interne, ... ;

Le responsable de l'audit interne indique aux membres du CMAI l'ensemble des éléments à partir desquels est fondé le programme d'audit : sources, facteurs de priorisation, ressources et compétences disponibles, ... ;

Les membres du CMAI soient informés des risques couverts par les programmes d'audit des années antérieures, par celui soumis à leur validation et par l'ensemble des prestations d'audit internes et

externes conduites dans le périmètre du ministère et de ses opérateurs, afin de leur permettre d'identifier aisément les risques qui ne sont pas ou sont insuffisamment couverts, ou explicitement acceptés par les audités ;

Les membres du CMAI disposent d'une information suffisante sur l'état d'avancement du plan ministériel d'audit

❖ **INFORMATION ET COMMUNICATION AU CMAI SUR LES MISSIONS D'AUDITS ET LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS**

Au-delà de l'état d'avancement du plan d'audit, le RMAI se doit, en application des normes précitées, de fournir au CMAI les éléments d'information nécessaires à sa connaissance et compréhension du niveau d'exposition aux risques du ministère.

▪ **S'agissant des résultats des audits :**

Le CHAI recommande que :

Le RMAI organise la communication aux membres CMAI des résultats des audits réalisés. Celle-ci peut prendre la forme d'une diffusion des rapports définitifs d'audits, de la note de synthèse du rapport ou d'une fiche reprenant les éléments clés des constats, des risques identifiés et des recommandations, mais également en séance de l'audition du responsable de la mission d'audit, d'un auditeur, ou du responsable du service audité.

▪ **S'agissant du suivi des plans d'actions :**

Pour permettre au CMAI d'assurer, ainsi que le prévoit la circulaire précitée, le suivi des actions décidées à l'issue de ces audits, le CHAIE recommande que :

La procédure de suivi de la mise en œuvre des actions de progrès soit présentée pour validation au CMAI,

Le dispositif de suivi concerne à minima les recommandations les plus importantes. Le RMAI doit informer le CMAI des recommandations qui ne sont pas suivies d'actions ou pour lesquelles le service audité a décidé de ne rien entreprendre.

Le RMAI rend compte régulièrement au CMAI de la mise en œuvre des plans d'action adoptés à la suite des audits.

❖ **INFORMATION SUR L'INDÉPENDANCE, LE PROFESSIONNALISME ET L'OBJECTIVITÉ DES AUDITEURS**

Aux termes de la norme 1000 - « Le responsable de l'audit interne doit revoir périodiquement la charte d'audit interne et soumettre les modifications souhaitables à l'approbation de l'autorité hiérarchique dont il relève et à la validation du comité d'audit interne ». La norme 1110 précise pour sa part que « Le responsable de l'audit interne doit confirmer au comité d'audit interne, au moins annuellement, l'indépendance de l'audit interne au sein de l'organisation. »

Plusieurs autres normes actent de la nécessaire information du CMAI sur l'état de qualité de l'audit interne :

▪ 1310 – Programme d'assurance et d'amélioration qualité

Le responsable de l'audit interne doit élaborer et tenir à jour un programme d'assurance et d'amélioration qualité portant sur tous les aspects de l'audit interne

▪ 1311 – Évaluations internes

Les évaluations internes doivent comporter :

- une surveillance continue de la performance de l'audit ;

- des évaluations périodiques, effectuées au moins par auto-évaluation ou par d'autres personnes de l'organisation possédant une connaissance suffisante des pratiques d'audit interne.

- 1312 – Évaluations externes

Le responsable de l'audit interne doit convenir avec le comité d'audit interne :

- des modalités et de la fréquence de l'évaluation externe ;
- et des qualifications de l'évaluateur ou de l'équipe d'évaluation externes ainsi que de leur indépendance y compris au regard de tout conflit d'intérêt potentiel.

- 1320 – Rapports relatifs au programme d'assurance et d'amélioration qualité

Le responsable de l'audit interne doit communiquer les résultats du programme d'assurance et d'amélioration qualité à l'autorité hiérarchique dont il relève, ainsi qu'au comité d'audit interne.

- 1322 – Indication de non-conformité

Quand la non-conformité de l'activité d'audit interne avec la définition de l'audit interne, le code de déontologie ou encore les normes du cadre de référence de l'audit interne de l'État a une incidence sur le champ d'intervention ou sur le fonctionnement de l'audit interne, le responsable de l'audit interne doit informer l'autorité hiérarchique dont il relève ainsi que le comité d'audit interne de cette non-conformité et de ses conséquences.

Pour assurer la mise en œuvre effective de ces normes et permettre au CMAI d'assurer pleinement les responsabilités de « garant » que lui reconnaît la circulaire de 2011, le CHAIE recommande que :

Le responsable de l'audit interne rend compte au moins une fois par an au CMAI de l'état du dispositif et de la fonction d'audit interne, de ses performances, en faisant notamment apparaître les éventuelles difficultés rencontrées ou les limites des travaux conduits.

Le RMAI informe au moins une fois par an le CMAI de la mise en œuvre des actions d'assurance qualité ;

Le programme d'assurance qualité repose à minima sur une évaluation interne, qui peut prendre la forme d'une auto-évaluation, et, à un rythme quinquennal, sur une évaluation externe.

Le programme d'assurance qualité comporte plusieurs volets à développer en fonction du diagnostic initial et des objectifs de progression souhaités : formation initiale et continue, construction d'outils méthodologiques partagés, ateliers de restitution, questionnaire de satisfaction des audités ...

❖ **INFORMATIONS DIVERSES COMMUNIQUÉES AU CMAI**

Le décret du 28 juin 2011 a créé le comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAIE) qui est chargé de coordonner et de suivre le développement de l'audit interne dans les administrations de l'État. Instance collégiale composée de l'ensemble des RMAI, ses réflexions et productions de textes se nourrissent fortement des pratiques ministérielles et visent à favoriser la mise en œuvre de la fonction d'audit. Dans cette recherche du développement harmonisé de l'audit interne au sein des services de l'État, les CMAI doivent être régulièrement informés des travaux et décisions émanant du CHAIE.

Le CHAI recommande que :

Les décisions du CHAIE et les travaux qu'il conduit soient portés à la connaissance des membres du CMAI.

ANNEXE 2.5 : Documents relatifs à la commission permanente
« Audit interne de l'État et Organismes participants à la mise en œuvre
des politiques publiques »

ANNEXE 2.5.1 : Mandat de la commission permanente « Audit interne de l'État et Organismes participants à la mise en œuvre des politiques publiques »

❖ **Cadre de travail de la Commission**

Lors de la séance plénière du 11 juillet 2017, les membres du CHAIE ont souhaité la mise en place d'une commission permanente « AIE et Organismes » chargée de faire des propositions sur l'intégration des organismes et opérateurs en charge de tout ou partie d'une politique publique dans la politique d'audit interne de l'État, selon les dispositions prévues par le décret du 28 juin 2011 et sa circulaire d'application.

❖ **Le contexte et la problématique**

La réforme de 2011 a généralisé les fonctions d'audit interne et de contrôle (au sens de la maîtrise des risques stratégiques et techniques) à l'ensemble des métiers et des fonctions chargés de la mise en œuvre des politiques publiques du gouvernement. Cette réforme a nécessité une phase de structuration et d'acculturation importante, pour les ministères et à l'échelle interministérielle. En effet, Cette nouvelle pratique managériale dans l'administration publique passe par une nouvelle fonction et de nouveaux métiers, souvent régis par des standards internationalement reconnus (OCDE, Commission Européenne, organismes professionnels,...). Le premier travail fut d'une part d'adapter les structures d'audit interne et de contrôle interne au niveau ministériel aussi bien qu'au niveau interministériel et d'autre part de définir un cadre de référence partagé (le CRAIE) pour la pratique et le déploiement technique de l'audit interne dans les administrations publiques autant que dans les organismes publics de l'État.

Dans un contexte de forte transformation de l'action publique et de révision des missions tant dans leur périmètre que dans leur niveau de portage, la question de l'exercice de la tutelle devient un enjeu majeur dans la mise en œuvre des politiques publiques et en particulier dans l'approche par les risques. Les ministères ayant délégué la mise en œuvre de politiques publiques importantes à des opérateurs ou organismes, le CHAIE ne remplirait pas complètement sa mission s'il ne s'intéressait qu'aux risques portés par les administrations ministérielles. Les CMAI sont de plus en plus sensibilisés à ces questions et souhaitent en voir une prise en compte renforcée dans les cartographies ministérielles des risques.

Afin que les travaux de cette commission permanente puissent couvrir l'ensemble des structures relevant de la tutelle d'un ministère dès lors qu'ils mettent en œuvre tout ou partie d'une politique publique, le terme *Organismes* a été préféré à celui d'*Opérateurs*.

➤ **Les objectifs**

Les membres du CHAIE ont souhaité qu'une commission permanente puisse travailler sur l'ensemble des problématiques ayant trait à la maîtrise des risques par les organismes et leurs tutelles pour disposer d'éléments de cadrage et d'outils méthodologiques adaptés permettant de mesurer et d'apprécier l'adéquation du dispositif de maîtrise des risques dans son ensemble.

La commission permanente « Organismes » traitera ainsi l'ensemble des problématiques communes aux différents ministères portant sur l'articulation entre une politique d'audit interne ministérielle et les dispositifs de maîtrise des risques mis en place par les organismes participant à la mise en œuvre d'une politique publique.

➤ **Les résultats attendus**

Les travaux pourront être menés selon des modalités adaptées à la nature des livrables attendus:

1. La production de guides ou d'outils méthodologiques

Des groupes de travail désignés par la commission permanente produiront des guides ou des outils méthodologiques, dans le cadre d'un mandat précis.

Ces groupes de travail auront alors une mission ponctuelle définie et un calendrier particulier. Une fois son mandat achevé, c'est-à-dire le résultat des travaux capitalisés par la commission et reportés au CHAIE, chaque groupe de travail sera clôturé.

Deux grands axes de travaux ont été identifiés, d'une part, l'ensemble des questions relatives à la tutelle et d'autre part, les questions traitant de la transformation des organismes.

➤ *Chantiers identifiés relatifs à la tutelle :*

- La posture à adopter selon que l'organisme audité dispose, ou non, d'un service d'audit ;
- Les risques inhérents à l'exercice de la tutelle des organismes en charge de la mise en œuvre d'une politique publique ;
- Les risques inhérents aux modalités de gouvernance et de pilotage stratégique des organismes ;
- Les risques liés aux différents processus de gestion des métiers et des fonctions supports des organismes ;
- La professionnalisation des équipes et l'harmonisation des pratiques et des outils en matière d'audit des organismes.

➤ *Chantiers identifiés relatifs à la transformation des organismes :*

Les risques liés aux différentes catégories de transformation des organismes (création, suppression, fusion, délocalisation, changements de statut, de périmètre, de missions...)

2. La mise en œuvre d'ateliers thématiques pour le partage d'expériences ou de bonnes pratiques

La commission programmera des ateliers notamment dans le cadre du *Cercle de l'audit interne de l'Etat* pour diffuser des bonnes pratiques, des partages et retours d'expérience.

3. La publication d'avis ou de recommandations

La commission permanente pourra produire des avis ou des recommandations de portée générale sur toutes questions relatives à l'audit et à la maîtrise des risques par les organismes et leurs tutelles. Ces avis seront soumis aux membres du CHAIE en plénière pour avis. Si l'avis ou la recommandation est adopté, le document aura valeur de recommandation et la même portée que tous les autres avis ou recommandations émis par le CHAIE et fera l'objet de la même publicité.

❖ **La durée de la Commission**

Au regard du nombre et de la diversité des organismes concernés et de la nécessité pour le CHAIE de les intégrer de manière spécifique dans ses travaux annuels, la commission devra avoir une durée illimitée. Bien entendu, au regard de l'ensemble des travaux déjà produits, le CHAIE pourra délibérer du maintien ou non de celle-ci en activité.

Le président de la Commission rendra compte de l'avancement des travaux lors de chaque séance plénière du CHAIE.

❖ **La composition de la Commission**

Elle est composée des différents responsables ou membres des Missions ou services d'audit interne des ministères qui ont accepté de participer à ses travaux, et présidée par le chef de la mission des audits du Contrôle général économique et financier.

❖ **Le calendrier des travaux**

La commission se réunira au moins avant chaque séance plénière du CHAIE.

ANNEXES B

DOCUMENTATION MISE A DISPOSITION PAR LE CHAIE

ANNEXE 1 : Le management des risques de l'entreprise, une démarche intégrée
à la stratégie et à la performance (COSO, PWC)



Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

Le management des risques de l'entreprise

Une démarche intégrée à la stratégie et à la performance

Synthèse



Traduit de l'anglais

Juin 2017

Ce projet a été commandité par le COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) qui, par un leadership éclairé, a vocation à élaborer des référentiels et des lignes directrices de premier plan concernant le contrôle interne, le management des risques de l'entreprise et la lutte contre la fraude, destinés à améliorer les performances et la surveillance de l'organisation et à réduire l'étendue de la fraude dans les organisations.

Le COSO est une initiative privée, pilotée et financée conjointement par :

- American Accounting Association
- American Institute of Certified Public Accountants
- Financial Executives International
- Institute of Management Accountants
- The Institute of Internal Auditors

Copyright © 2017 by Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, ("COSO") strictly reserved. No parts of this material may be reproduced in any form without the written permission of COSO.

Permission has been obtained from the copyright holder, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission to publish this translation, which is the same in all material respects, as the original unless approved as changed. No parts of this document may be reproduced, stored in any retrieval system, or transmitted in any form, or by any means electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without prior written permission of COSO.

Avant-propos

Conformément à sa mission, le conseil du COSO avait commandité et publié en 2004 « *Le management des risques de l'entreprise — Cadre de référence* ». Au cours de la dernière décennie, les organisations ont largement adopté cette publication dans leurs démarches de gestion des risques. Cependant, cette période a également été marquée par l'évolution de la complexité des risques, l'émergence de nouveaux risques ainsi que la demande d'un reporting de plus en plus développé de la part des conseils et des dirigeants. Ce faisant, ces derniers ont amélioré leur connaissance et leur surveillance du management des risques de l'entreprise. Cette mise à jour de la publication de 2004 répond donc à l'évolution du management des risques de l'entreprise et au besoin pour les organisations d'améliorer leur approche de la gestion des risques pour répondre aux exigences d'un environnement économique mouvant.

Le document mis à jour, intitulé « *Le management des risques de l'entreprise — Une démarche intégrée à la stratégie et à la performance* », souligne l'importance de prendre en considération les risques tant dans le processus d'élaboration de la stratégie que dans le pilotage de la performance. Cette première partie de la mise à jour offre un aperçu des concepts et pratiques contemporains et émergents du management des risques de l'entreprise. La seconde partie, le *cadre de référence*, s'organise en cinq composantes, faciles à comprendre, qui s'adaptent à différentes structures organisationnelles, et améliorent la stratégie ainsi que la prise de décision. En résumé, cette mise à jour :

- éclaire l'intérêt du management des risques de l'entreprise lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie ;
- renforce l'articulation entre la performance et le management des risques de l'entreprise afin d'améliorer la définition des objectifs de performance et la compréhension de l'impact des risques sur la performance ;
- tient compte des attentes en matière de gouvernance et de surveillance ;
- reconnaît la mondialisation des marchés et des activités ainsi que la nécessité d'avoir une approche à la fois commune et modulée selon les zones géographiques ;
- présente de nouvelles manières d'appréhender les risques liés à la définition et à la réalisation des objectifs dans un contexte de complexité accrue ;
- élargit le reporting pour répondre aux attentes d'une plus grande transparence de la part des parties prenantes ;
- tient compte de l'évolution des technologies et du foisonnement des données et des analyses requises pour étayer la prise de décisions ;
- propose des définitions, des composantes et des principes pour chaque niveau du management impliqué dans la conception, la mise en œuvre et le pilotage des pratiques de management des risques de l'entreprise.

Les lecteurs pourront également consulter une publication complémentaire du COSO, le « *Référentiel intégré de contrôle interne* ». Les deux publications sont distinctes et ont des objectifs différents ; aucune ne se substitue à l'autre mais elles sont reliées. Le « *Référentiel intégré de contrôle interne* » se focalise sur le contrôle interne, qui est en partie visé dans cette publication. Par conséquent, le référentiel intégré reste valable et approprié pour la conception, la mise en œuvre, le pilotage et l'évaluation du contrôle interne ainsi que pour le reporting y afférent.

Le conseil du COSO remercie PwC pour sa contribution significative à l'élaboration de cette publication : « *Le management des risques de l'entreprise — Une démarche intégrée à la stratégie et à la performance* ». Sa prise en compte des points de vue des nombreuses parties prenantes et son éclairage ont grandement contribué à assurer que les points forts de la publication originale soient conservés, et que le texte soit clarifié ou approfondi là où il était jugé utile de le faire. Le conseil du COSO et PwC remercient le comité consultatif et les observateurs pour leurs contributions à cette révision et pour leurs commentaires.



Robert B. Hirth Jr.
Président du COSO



Dennis L. Chesley
Partenaire PwC, chef du projet et responsable mondial pour la région Asie, Pacifique, Amériques de l'offre de services liés aux risques et à la conformité

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)

Administrateurs

Robert B. Hirth Jr.

Président du COSO

Richard F. Chambers

The Institute of Internal Auditors

Mitchell A. Danaher

Financial Executives International

Charles E. Landes

American Institute of Certified Public Accountants

Douglas F. Prawitt

American Accounting Association

Sandra Richtermeyer

Institute of Management Accountants

PwC—Auteur

Principaux contributeurs

Miles E.A. Everson

*Engagement Leader and Global and Asia, Pacific, and Americas (APA) Advisory Leader
New York, États-Unis*

Dennis L. Chesley

*Project Lead Partner and Global and APA Risk and Regulatory Leader
Washington DC, États-Unis*

Frank J. Martens

*Project Lead Director and Global Risk Framework and Methodology Leader
Colombie britannique, Canada*

Matthew Bagin

*Director
Washington DC, États-Unis*

Hélène Katz

*Director
New York, États-Unis*

Katie T. Sylvis

*Director
Washington DC, États-Unis*

Sallie Jo Perraglia

*Manager
New York, États-Unis*

Kathleen Crader Zelnik

*Manager
Washington, États-Unis*

Maria Grimshaw

*Senior Associate
New York, États-Unis*



Un éventail de risques évolutifs

Notre compréhension des risques, autrement dit l'art et la science de faire des choix, est au centre de l'économie moderne. Chaque choix que nous faisons pour atteindre des objectifs comporte des risques. Qu'il s'agisse de décisions courantes de gestion opérationnelle ou d'arbitrages cruciaux au niveau du conseil, traiter des risques associés à ces choix fait partie de la prise de décision.

Dans la recherche de l'optimisation d'une palette de résultats potentiels, les décisions sont rarement binaires, avec une bonne ou une mauvaise réponse. C'est pourquoi, le management des risques de l'entreprise peut à la fois être défini comme un art et une science. Ainsi, lorsque les risques sont pris en compte dans l'élaboration de la stratégie et des objectifs opérationnels d'une organisation, le management des risques de l'entreprise permet d'optimiser les résultats.

Notre compréhension des risques et notre pratique du management des risques de l'entreprise se sont considérablement améliorées pendant les dernières décennies. Dans le même temps, la marge d'erreur se réduit. Le Forum économique mondial a commenté « la volatilité, la complexité et l'ambiguïté croissantes du monde ».¹ C'est un phénomène connu de tous. Les organisations font face à des défis qui ont un impact sur leur robustesse, leur pertinence et la confiance qui leur est accordée. Les parties prenantes sont plus que jamais engagées et recherchent une transparence accrue dans la gestion de l'impact des risques et le devoir de rendre compte de cette gestion. Concomitamment, elles évaluent avec un regard critique la capacité du management à concrétiser des opportunités. Pourtant, même les succès ne sont pas sans risque de revers de fortune. Par exemple, le risque d'être dans l'incapacité de satisfaire à un accroissement imprévu de la demande ou de maintenir le niveau d'activité prévu.

Les organisations devront être à même de mieux s'adapter aux changements. Elles doivent se préparer stratégiquement à gérer la volatilité, la complexité et l'ambiguïté croissantes du monde. Ces réflexions doivent particulièrement avoir lieu au niveau de la direction et du conseil où les enjeux sont les plus importants.

Le management des risques de l'entreprise — Une démarche intégrée à la stratégie et à la performance donne un cadre de référence pour les conseils et le management des entités de toutes tailles. Il se fonde sur le niveau communément admis pour le management des risques dans les activités courantes. En outre, il démontre comment l'intégration des pratiques de management des risques à l'échelle de l'entreprise contribue à accélérer la croissance et à améliorer la performance. Il propose également des principes applicables de la prise de décision stratégique au pilotage de la performance.

Ci-après, nous indiquons pourquoi le management et les conseils² ont intérêt à utiliser le cadre de référence du management des risques de l'entreprise, les bénéfices déjà acquis par les organisations qui l'utilisent et les avantages supplémentaires qu'elles pourraient tirer de son utilisation permanente. Enfin, la conclusion porte un regard prospectif sur l'avenir.

Guide du management des risques à l'intention du management

La direction a la responsabilité globale de la gestion des risques à l'échelle de l'entité, mais il est important d'aller plus loin : renforcer le dialogue avec le conseil et les parties prenantes sur l'utilisation du management des risques de l'entreprise pour un avantage compétitif. Il convient alors de commencer par déployer des capacités de management des risques au cœur de la sélection d'une stratégie et de son élaboration.

Grâce à cette démarche, le management est mieux à même de comprendre comment la prise en compte explicite des risques peut avoir un impact sur le choix de la stratégie. Le management des risques de l'entreprise enrichit le dialogue en mettant en perspective les forces et faiblesses d'une stratégie lorsque les conditions changent, et la manière dont une stratégie s'inscrit dans la mission et la vision de l'organisation. Cela permet à la direction d'avoir l'assurance que les stratégies alternatives ont été examinées et que les points de vue de ceux qui, dans l'organisation, mettront en œuvre la stratégie sélectionnée ont été pris en compte.

¹ The Global Risks Report 2016, 11th Edition, Forum économique mondial (2016).

² Les termes « conseil d'administration » ou « conseil » employés dans le *Cadre de référence* désignent l'organe de gouvernance, notamment les administrateurs, le conseil de surveillance, les fiduciaires, les associés commandités ou les actionnaires.

Une fois la stratégie définie, le management des risques de l'entreprise permet à la direction de remplir efficacement son rôle en sachant que les risques qui peuvent avoir un impact sur la stratégie de l'organisation sont connus et maîtrisés. Il contribue également à inspirer confiance aux parties prenantes et à leur donner une assurance dans le contexte actuel où une évaluation minutieuse de la manière dont le management envisage et gère ces risques est plus que jamais demandée.

Guide du management des risques à l'intention du conseil

Chaque conseil a un rôle de surveillance contribuant à soutenir la création de valeur dans une entité et à éviter son déclin. Jusqu'à présent, le management des risques de l'entreprise a fortement contribué aux activités du conseil. Désormais, cette instance est de plus en plus censée assurer la surveillance du management des risques de l'entreprise.

Le Cadre de référence propose aux conseils les principaux axes pour la définition et la réalisation de leurs responsabilités en matière de surveillance des risques. Les éléments à prendre en compte sont notamment : la gouvernance et la culture ; la stratégie et la définition des objectifs ; la performance ; l'information, la communication et le reporting, ainsi que la revue et l'amendement des pratiques pour accroître la performance de l'entité.

Sans être exhaustif, le rôle du conseil dans la surveillance des risques consiste notamment à :

- Réexaminer, discuter avec la direction, et s'accorder sur :
 - la stratégie proposée et l'appétence pour le risque ;
 - l'articulation de la stratégie et des objectifs opérationnels avec la mission, la vision et les valeurs fondamentales de l'entité ;
 - les décisions significatives pour l'organisation y compris les questions de fusion acquisition, d'allocation de capital, de financement et de dividende ;
 - la gestion des fluctuations significatives de performance de l'entité ou de portefeuille de risques ;
 - les réactions aux éventuels écarts par rapport aux valeurs fondamentales de l'organisation.

Questions à l'attention de la direction

Est-ce que chacun, au niveau du management — pas uniquement le directeur de la gestion des risques — peut expliciter la manière dont les risques sont envisagés dans la sélection de la stratégie ou dans les décisions opérationnelles ? Chacun peut-il énoncer clairement l'appétence pour le risque de l'entité et la manière dont elle pourrait influencer une décision spécifique ? Les réponses à ces questions peuvent donner un aperçu de l'état d'esprit concernant la prise de risques dans l'organisation.

Le conseil peut non seulement interroger la direction générale à propos des processus relatifs aux risques, mais également au sujet de la culture. Comment la culture permet-elle ou inhibe-t-elle la prise de risque responsable ? Quel point de vue le management adopte-t-il pour surveiller la culture du risque, et comment évolue-t-elle ? Au fil des évolutions — et les choses changent, que ce soit détecté ou non par l'entité —, comment le conseil peut-il avoir l'assurance que le management répondra de manière adéquate et en temps utile ?

- Approuver les mécanismes d'incitation et la rémunération des dirigeants.
- Participer aux échanges avec les investisseurs et les parties prenantes.

Sur le long terme, le management des risques de l'entreprise peut également accroître la résilience de l'organisation — sa capacité à anticiper les changements et à y répondre. Il aide les organisations à identifier les facteurs qui représentent non seulement un risque, mais également une mutation, et la manière dont ce changement pourrait affecter la performance et nécessiter une transformation de la stratégie. En identifiant plus clairement les mutations, une organisation peut modeler son plan stratégique : par exemple, faut-il rester sur la défensive ou investir dans une nouvelle activité ? Le management des risques de l'entreprise offre le cadre de référence adéquat pour que les conseils évaluent les risques et adoptent un état d'esprit de résilience.

Les acquis du management des risques de l'entreprise

Le COSO a publié *Le management des risques de l'entreprise — cadre de référence* en 2004. L'objectif était d'aider les entités à mieux protéger et accroître la valeur pour leurs parties prenantes. La philosophie sous-jacente était que « la valeur est maximisée lorsque la direction fixe une stratégie et des objectifs permettant d'optimiser l'équilibre entre croissance, rentabilité et risques associés, ou encore lorsqu'un déploiement efficace et efficient des ressources permet d'atteindre les objectifs de l'organisation ». ³

³ *Le management des risques de l'entreprise - cadre de référence*, synthèse, COSO (2004).

Depuis sa publication, ce *Cadre de référence* a été utilisé avec succès dans le monde entier, dans tous les secteurs, et dans des organisations de tous types et de toutes tailles, pour identifier les risques dans les limites d'une appétence pour le risque définie et contribuer ainsi à l'atteinte des objectifs. Pourtant, malgré le nombre important d'utilisateurs actuels, le potentiel du *Cadre de référence* n'est pas encore complètement exploité. Certains aspects pourraient en effet être approfondis et clarifiés en offrant une meilleure compréhension des liens entre la stratégie, les risques et la performance. Dans cet esprit, l'actualisation du *Cadre de référence* :

- relie plus explicitement le management des risques de l'entreprise à une multitude d'attentes des parties prenantes ;
- situe les risques dans le cadre de la performance de l'organisation, au lieu de les voir comme le sujet d'un exercice isolé ;
- permet aux organisations de mieux anticiper les risques afin de prendre les devants, en comprenant que le changement est source d'opportunités, pas seulement de crises potentielles.

Cette mise à jour répond également à l'invitation pressante d'une attention particulière sur la manière dont le management des risques éclaire la stratégie et la performance de l'organisation.

Les bénéfices d'un management des risques de l'entreprise efficace

Toutes les organisations ont besoin de définir une stratégie et de l'ajuster régulièrement, en ayant à la fois conscience des opportunités en perpétuelle évolution de création de valeur et des défis à relever pour la concrétisation de cette valeur. Elles ont donc besoin du meilleur cadre de référence possible pour optimiser la stratégie et la performance.

C'est là que le management des risques de l'entreprise entre en jeu. Les organisations qui intègrent le management des risques dans toute l'entité peuvent en tirer de nombreux bénéfices, y compris et sans vouloir être exhaustif :

- *Accroître la gamme des opportunités* : en tenant compte de toutes les éventualités — les aspects positifs ainsi que négatifs des risques — le management peut identifier de nouvelles opportunités et des enjeux spécifiques liés aux opportunités actuelles.
- *Identifier et gérer les risques à l'échelle de l'entité* : chaque entité est confrontée à une multitude de risques qui peuvent affecter de nombreux domaines de l'organisation. Quelquefois, un risque peut naître dans une partie d'une entité, mais avoir un impact sur une autre partie. Par conséquent, le management identifie et gère ces risques à l'échelle de l'entité pour maintenir et améliorer la performance.
- *Augmenter les résultats positifs et les bénéfices en réduisant les mauvaises surprises* : le management des risques de l'entreprise permet aux entités d'améliorer leur capacité à identifier les risques et à y apporter des réponses adéquates, en réduisant les surprises ainsi que les coûts ou les pertes qui en découlent, tout en profitant de développements intéressants.

Mise au point à propos de quelques fausses idées

Depuis sa publication en 2004, le *Cadre de référence* a suscité de fausses idées. Pour dissiper tout malentendu :

Le management des risques de l'entreprise n'est ni une fonction ni un département. C'est la culture, les capacités et les pratiques que les organisations intègrent à l'élaboration de la stratégie et appliquent lorsqu'elles mettent en œuvre cette stratégie, dans le but de gérer les risques en créant de la valeur, en la préservant et en la concrétisant.

Le management des risques de l'entreprise n'est pas une énumération des risques. Plus que l'inventaire de tous les risques d'une organisation, il s'agit des pratiques managériales mises en œuvre pour gérer activement les risques.

Le management des risques de l'entreprise va au-delà du contrôle interne. Il s'intéresse également à d'autres sujets comme l'élaboration de la stratégie, la gouvernance, la communication avec les parties prenantes et la mesure de la performance. Ses principes s'appliquent à tous les niveaux de l'organisation et dans chaque fonction.

Le management des risques de l'entreprise n'est pas une liste de points de contrôle. C'est un ensemble de principes pour définir ou intégrer les processus d'une organisation donnée. C'est un système de pilotage, d'apprentissage et d'amélioration de la performance.

Le management des risques de l'entreprise peut être utilisé par des organisations de toutes tailles. A partir du moment où une organisation a une mission, une stratégie et des objectifs

— et la nécessité de prendre des décisions qui tiennent pleinement compte des risques — alors le management des risques de l'entreprise est applicable. Il peut et devrait être utilisé par tous types d'organisations, des petites entreprises à celles qui investissent dans l'économie sociale et solidaire ; des établissements publics aux grandes capitalisations boursières.

- *Réduire la volatilité de la performance* : pour certains, l'enjeu réside moins dans les surprises et les pertes que dans la volatilité de la performance. Être en avance par rapport aux échéances initiales ou dépasser les prévisions peut causer autant de problèmes qu'être en retard ou être en-deçà des prévisions. Le management des risques de l'entreprise permet aux organisations d'anticiper les risques qui affecteraient la performance et leur donne les moyens de mettre en place les actions nécessaires pour minimiser les perturbations et maximiser les opportunités.
- *Améliorer le déploiement des ressources* : on peut considérer qu'à chaque risque correspond un besoin en ressources. Dans un contexte de ressources limitées, l'obtention d'informations solides sur les risques permet au management d'évaluer les besoins globaux en ressources, de fixer des priorités pour leur déploiement et d'améliorer leur allocation.
- *Accroître la résilience de l'organisation* : la viabilité à moyen et long terme d'une entité dépend de sa capacité à anticiper les évolutions et à y répondre, non seulement pour survivre, mais aussi pour évoluer et prospérer. Elle est, en partie, facilitée par un management des risques de l'entreprise efficace. Cet aspect devient de plus en plus important compte tenu de l'accélération du rythme des mutations et de la complexité croissante des organisations.

Ces bénéfices soulignent le fait que les risques ne devraient pas être perçus comme des contraintes ou des obstacles potentiels à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie. Au contraire, les évolutions qui suscitent des risques et les réponses que l'organisation apporte à ces risques sont autant d'opportunités stratégiques et de facteurs clés de différenciation.

La place des risques dans la sélection de la stratégie

Sélectionner une stratégie, c'est faire des choix et accepter des arbitrages. Il est donc logique d'appliquer le management des risques de l'entreprise à la stratégie, car c'est le meilleur moyen de mettre en œuvre l'art et la science de faire des choix éclairés.

Les risques sont pris en compte dans de nombreux processus d'élaboration de la stratégie. Mais les risques sont souvent essentiellement évalués par rapport à leurs impacts potentiels sur une stratégie donnée. En d'autres mots, la discussion porte sur les risques relatifs à la stratégie existante : nous avons une stratégie en place, qu'est-ce qui pourrait affecter l'adéquation et la viabilité de cette stratégie ?

Mais il y a d'autres questions à se poser à propos de la stratégie : avons-nous correctement modélisé la demande des clients ? Notre chaîne d'approvisionnement livrera-t-elle dans les délais et en respectant le budget ? De nouveaux concurrents émergeront-ils ? Notre infrastructure technologique est-elle à la hauteur de la tâche ? Ce sont ce type de questions auxquelles les dirigeants sont quotidiennement confrontés, et il est fondamental d'y répondre pour mener à bien une stratégie.

Les risques relatifs à la stratégie sélectionnée ne sont qu'un des aspects à prendre en compte. Comme ce *Cadre de référence* le souligne, il existe deux aspects supplémentaires du management des risques de l'entreprise qui peuvent avoir un impact beaucoup plus important sur la valeur d'une entité : l'éventualité que la stratégie ne soit pas alignée, et les conséquences de la stratégie sélectionnée.

Tout d'abord, **l'éventualité que la stratégie ne soit pas alignée avec la mission, la vision et les valeurs fondamentales d'une organisation** est au cœur des décisions qui sous-tendent la sélection de la stratégie. Chaque entité a une mission, une vision, et des valeurs fondamentales qui définissent ce à quoi elle essaie de parvenir et la manière dont elle veut mener ses activités. Certaines organisations sont sceptiques quant à l'intérêt d'adopter entièrement ces principes. Cependant la mission, la vision et les valeurs fondamentales sont essentielles — et le sont d'autant plus quand il s'agit de gérer les risques et de rester résilient en périodes de mutation.

La stratégie sélectionnée doit soutenir la mission et la vision de l'organisation. Une stratégie en déphasage augmente la possibilité que l'organisation ne réalise ni sa mission ni sa vision, ou peut compromettre ses valeurs, même si la stratégie est exécutée avec succès. Par conséquent, le management des risques de l'entreprise prend en compte la possibilité que la stratégie ne soit pas alignée avec la mission et la vision d'une organisation.

Un autre aspect concerne les conséquences de la stratégie sélectionnée. Quand la direction élabore une stratégie et analyse les alternatives avec le conseil, elle prend des décisions sur les arbitrages inhérents à la stratégie. Chaque stratégie alternative a son propre profil de risque correspondant aux conséquences qui découlent de cette stratégie. Le conseil et la direction générale doivent déterminer si la stratégie est ajustée à l'appétence pour le risque de l'organisation, et comment elle orientera l'organisation dans la fixation des objectifs pour in fine allouer de manière efficiente ses ressources. Il est important de comprendre que le management des risques de l'entreprise est tout autant une question de compréhension des conséquences de la stratégie et de l'éventualité que la stratégie ne soit pas alignée qu'une question de gestion des risques relatifs aux objectifs fixés. Le diagramme ci-dessous illustre une prise en considération de ces éléments dans le contexte de la mission, de la vision et des valeurs fondamentales, et en tant que levier pour le pilotage global et la performance d'une entité.



Le management des risques de l'entreprise, tel qu'il est habituellement pratiqué, a aidé de nombreuses organisations à identifier, évaluer et gérer les risques liés à la stratégie. Mais les causes les plus importantes de destruction de valeur résident dans la possibilité que la stratégie ne soutienne pas la mission et la vision de l'entité, et dans les conséquences de cette stratégie.

Le management des risques de l'entreprise améliore le choix d'une stratégie. Sélectionner une stratégie requiert une prise de décision méthodique en analysant les risques et en ajustant les ressources à la mission et à la vision de l'organisation.

Un cadre de référence ciblé

Le management des risques de l'entreprise — Une démarche intégrée à la stratégie et à la performance précise l'importance du management des risques dans la planification stratégique et dans l'intégration de la stratégie à travers l'organisation. En effet, dans tous les départements et dans toutes les fonctions, les risques influencent et ajustent la stratégie et la performance.



Le *Cadre de référence* propose un ensemble de principes organisés en cinq composantes interdépendantes :

- 1. Gouvernance et culture** : la gouvernance donne le ton dans l'organisation, en insistant sur l'importance du management des risques de l'entreprise et en définissant les responsabilités de surveillance de cette démarche. La culture correspond aux valeurs éthiques, aux comportements souhaités et à la compréhension des risques dans l'entité.
- 2. Stratégie et définition des objectifs** : le management des risques de l'entreprise, la stratégie et la définition des objectifs contribuent conjointement au processus de planification stratégique. L'appétence pour le risque est définie et ajustée à la stratégie ; les objectifs opérationnels permettent de mettre en œuvre la stratégie tout en servant de base pour l'identification, l'évaluation et le traitement des risques.
- 3. Performance** : les risques qui peuvent affecter la réalisation de la stratégie et des objectifs opérationnels doivent être identifiés et évalués. Les risques sont priorisés selon leur criticité dans le contexte de l'appétence pour le risque de l'organisation. L'organisation sélectionne ensuite les modalités de traitement des risques et analyse en termes de portefeuille le niveau de risque assumé. Les résultats de ce processus sont communiqués aux parties prenantes clés concernées par les risques.
- 4. Revue et amendement** : en examinant la performance de l'entité, une organisation peut prendre en considération la manière dont les composantes du management des risques fonctionnent au fil du temps, et en fonction de changements substantiels, ainsi que les éventuels amendements nécessaires.
- 5. Information, communication et reporting** : le management des risques de l'entreprise exige un processus permanent d'obtention et de partage des informations nécessaires, provenant de sources internes et externes, qui sont transmises de façon ascendante, descendante ou transversale dans l'organisation.

Les cinq composantes du *Cadre de référence* mis à jour s'appuient sur un ensemble de principes.⁴ Ces principes vont de la gouvernance au pilotage. D'un nombre raisonnable, ils définissent des pratiques applicables de différentes manières dans des organisations de taille, type ou secteur divers. En adoptant ces principes, la direction générale et le conseil peuvent raisonnablement attendre de l'organisation qu'elle comprenne et s'efforce de gérer les risques associés à sa stratégie et ses objectifs opérationnels.



Gouvernance et culture

1. Exercer une surveillance des risques par le conseil
2. Définir les structures organisationnelles
3. Définir la culture souhaitée
4. Démontrer l'engagement en faveur de valeurs fondamentales
5. Attirer, former et fidéliser des personnes compétentes



Stratégie et définition des objectifs

6. Analyser le contexte de l'organisation
7. Définir l'appétence pour le risque
8. Évaluer les stratégies alternatives
9. Définir les objectifs opérationnels



Performance

10. Identifier les risques
11. Évaluer la criticité des risques
12. Prioriser les risques
13. Mettre en œuvre les modalités de traitement des risques
14. Développer une vision globale du portefeuille de risques



Revue et amendement

15. Évaluer les changements substantiels
16. Réexaminer les risques et la performance
17. Poursuivre l'amélioration du management des risques de l'entreprise



Information, communication, et reporting

18. Tirer parti des données et des technologies
19. Communiquer les informations relatives aux risques
20. Rendre compte des risques, de la culture et de la performance

Quelques perspectives futures

Il n'y a aucun doute que, dans le futur, les organisations continueront à faire face à la volatilité, la complexité et l'ambiguïté. Le management des risques de l'entreprise jouera un rôle important dans la manière dont une organisation est gérée et prospère dans ce contexte. Indépendamment du type et de la taille d'une entité, sa stratégie doit rester fidèle à sa mission. De plus, chaque entité doit être en mesure d'explicitier des spécificités qui susciteront des réponses efficaces au changement, notamment par :

- des prises de décisions rapides et souples,
- la capacité d'agir de manière cohérente ;
- la capacité d'adaptation qui aide à pivoter et à se repositionner ;
- le maintien d'un niveau de confiance élevé de la part des parties prenantes.

Dans le futur, différentes tendances auront un impact sur le management des risques de l'entreprise. A titre d'exemple, citons les quatre tendances suivantes :

- *La prise en compte du foisonnement des données* : alors que de plus en plus de données deviennent disponibles et que la vitesse à laquelle peuvent être analysées ces nouvelles données augmente, le management des risques de l'entreprise devra s'adapter. Les données viendront à la fois de l'intérieur et de l'extérieur de l'entité, et elles seront structurées de manières différentes. Des outils perfectionnés d'analyse et de visualisation des données évolueront et seront très utiles pour comprendre les risques et leurs impacts — à la fois positifs et négatifs.
- *L'utilisation de l'intelligence artificielle et l'automatisation* : de nombreuses personnes considèrent que nous sommes dans l'ère des processus automatisés et de l'intelligence artificielle. Indépendamment de ces points de vue, il est important que le management des risques de l'entreprise prenne en compte l'impact des technologies présentes et futures, et tire parti de leurs potentiels. Des liens, tendances et scénarios indétectables auparavant peuvent désormais l'être en offrant une source précieuse d'informations essentielles pour le management des risques.
- *La maîtrise du coût du management des risques* : une préoccupation fréquemment exprimée par les dirigeants concerne le coût du management des risques, des processus de conformité et des activités de contrôle comparé à leur valeur ajoutée. Comme les pratiques de management des risques de l'entreprise évoluent, il deviendra essentiel que les activités concernant les risques, la conformité, le contrôle et même la gouvernance soient coordonnées de manière efficiente pour que l'organisation puisse en tirer le maximum de bénéfices. Ce serait l'une des meilleures façons de conforter l'importance du management des risques de l'entreprise pour chaque organisation.
- *Le renforcement de la robustesse des organisations* : plus les organisations progressent dans l'intégration du management des risques de l'entreprise à la stratégie et à la performance, plus elles ont l'opportunité de renforcer leur résilience. En connaissant les risques qui auront le plus d'impact sur l'entité, les organisations peuvent utiliser le management des risques de l'entreprise pour les aider à mettre en place des capacités d'actions proactives. Autant de pistes pour de nouvelles opportunités.

En résumé, le management des risques de l'entreprise devra évoluer et s'adapter au futur pour offrir systématiquement les bénéfices soulignés dans le *Cadre de référence*. Avec une attention adéquate, les bénéfices qui découlent du management des risques de l'entreprise excéderont de loin les investissements et donneront confiance aux organisations dans leurs capacités à aborder l'avenir.



Composantes et principes

- 1. Exercer une surveillance des risques par le conseil** — Le conseil assure la surveillance de la stratégie et assume les responsabilités en matière de gouvernance pour soutenir la direction générale dans la réalisation de la stratégie et des objectifs opérationnels.
- 2. Définir les structures organisationnelles** — L'organisation définit des structures organisationnelles dans la perspective de la réalisation de la stratégie et des objectifs opérationnels.
- 3. Définir la culture souhaitée** — L'organisation définit les comportements attendus qui caractérisent la culture souhaitée par l'entité.
- 4. Démontrer l'engagement en faveur de valeurs fondamentales** — L'organisation démontre son engagement pour les valeurs fondamentales de l'entité.
- 5. Attirer, former et fidéliser des personnes compétentes** — L'organisation s'engage à développer le capital humain en adéquation avec la stratégie et les objectifs opérationnels.
- 6. Analyser le contexte de l'organisation** — L'organisation prend en considération l'impact potentiel de son contexte sur le profil de risque.
- 7. Définir l'appétence pour le risque** — L'organisation définit l'appétence pour le risque dans le contexte de la création, de la préservation et de la concrétisation de la valeur.
- 8. Évaluer les stratégies alternatives** — L'organisation évalue les stratégies alternatives et leurs impacts potentiels sur le profil de risque.
- 9. Définir les objectifs opérationnels** — L'organisation prend en considération les risques lors de la définition, à différents niveaux, d'objectifs opérationnels qui soient en phase avec la stratégie et la soutiennent.
- 10. Identifier les risques** — L'organisation identifie les risques qui affectent la réalisation de la stratégie et des objectifs opérationnels.
- 11. Évaluer la criticité des risques** — L'organisation évalue la criticité des risques.
- 12. Prioriser les risques** — L'organisation priorise les risques pour sélectionner les modalités de traitement de ces risques.
- 13. Mettre en œuvre les modalités de traitement des risques** — L'organisation identifie et sélectionne les modalités de traitement des risques.
- 14. Développer une vision globale du portefeuille de risques** — L'organisation développe une vision globale et une évaluation du portefeuille de risques.
- 15. Évaluer les changements substantiels** — L'organisation identifie et évalue les changements qui pourraient affecter substantiellement la stratégie et les objectifs opérationnels.
- 16. Réexaminer les risques et la performance** — L'organisation revoit la performance de l'entité et prend en considération les risques.
- 17. Poursuivre l'amélioration du management des risques de l'entreprise** — L'organisation poursuit l'amélioration du management des risques de l'entreprise.
- 18. Tirer parti des données et des technologies** — L'organisation exploite les systèmes d'information et technologiques de l'entité pour soutenir le management des risques de l'entreprise.
- 19. Communiquer les informations relatives aux risques** — L'organisation utilise les moyens de communication pour soutenir le management des risques de l'entreprise.
- 20. Rendre compte des risques, de la culture et de la performance** — L'organisation rend compte des risques, de la culture et de la performance à différents niveaux et dans toute l'entité.

ANNEXE 2 : Les trois lignes de maîtrise pour une gestion des risques
et un contrôle efficaces (IIA, Ifaci)

Prise de position de l'IIA

LES TROIS LIGNES DE MAÎTRISE POUR UNE GESTION DES RISQUES ET UN CONTRÔLE EFFICACES

JANVIER 2013

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

La surveillance du système de gestion des risques et la définition de la stratégie par les organes de gouvernance

La première ligne de maîtrise : les managers

La deuxième ligne de maîtrise : les fonctions de gestion des risques et de conformité

La troisième ligne de maîtrise : l'audit interne

Auditeurs externes, régulateurs et autres organes externes

Coordination des trois lignes de maîtrise

PRISE DE POSITION DE L'IIA :

LES TROIS LIGNES DE MAÎTRISE POUR UNE GESTION DES RISQUES ET UN CONTRÔLE EFFICACES

INTRODUCTION

Il est assez courant que différentes équipes d'auditeurs internes, d'experts en gestion des risques, en conformité, en contrôle interne, en contrôle qualité et en investigation de fraude, ainsi que d'autres professionnels en matière de risques et de contrôle, coopèrent pour aider leur organisation à gérer ses risques. Chacun de ces spécialistes a un point de vue particulier et possède des compétences spécifiques qui peuvent être une contribution précieuse pour l'organisation concernée. Toutefois, les tâches afférentes à la gestion des risques et au contrôle sont de plus en plus souvent réparties entre plusieurs départements et divisions, et requièrent de ce fait une coordination rigoureuse afin de s'assurer que les processus de gestion des risques et de contrôle fonctionnent comme prévu.

Il ne suffit pas que les différentes fonctions de gestion des risques et de contrôle existent. Encore faut-il leur assigner des rôles précis et assurer une coordination effective et efficiente entre ces groupes de façon à éviter des redondances inutiles et des lacunes dans les contrôles. Leurs responsabilités doivent donc être clairement définies de telle sorte que chaque groupe puisse appréhender son périmètre de responsabilités et son positionnement dans le système global de gestion des risques et de contrôle de l'organisation.

Les enjeux sont de taille. L'absence d'approche cohérente et coordonnée peut conduire à une utilisation inefficace des ressources limitées affectées à la gestion des risques et au contrôle, et à une situation dans laquelle des risques significatifs ne sont pas identifiés ou sont mal gérés. Il peut arriver, dans le pire des cas, que la communication entre les divers groupes chargés de la gestion des risques et du contrôle se limite à un débat permanent sur leurs attributions respectives et leur rôle vis-à-vis d'une tâche donnée.

Ce problème peut se poser dans n'importe quelle organisation, y compris dans celles qui utilisent un référentiel formalisé de gestion des risques. En effet, si ces référentiels permettent une identification efficace des types de risques à maîtriser, ils ne s'attachent guère à préciser les modalités d'attribution et de coordination des tâches nécessaires à leur mise en œuvre.

Heureusement, des bonnes pratiques émergent et peuvent aider les organisations à déléguer et à coordonner les fonctions essentielles de gestion des risques selon une approche systématique. Le modèle des trois lignes de maîtrise fournit un moyen simple et efficace d'améliorer la communication en matière de gestion des risques et de contrôle en clarifiant les rôles et les activités essentiels. Ce modèle permet d'aborder les opérations sous un angle nouveau et contribue à assurer le succès permanent des initiatives relatives à la gestion des risques ; en outre, il convient à tout type d'organisation, quelle qu'en soit la taille ou la complexité. Même dans les organisations qui ne disposent pas d'un référentiel ou d'un système formalisé de gestion des risques, le modèle des trois lignes de maîtrise peut clarifier les enjeux des systèmes de gestion des risques et contribuer à leur efficacité.

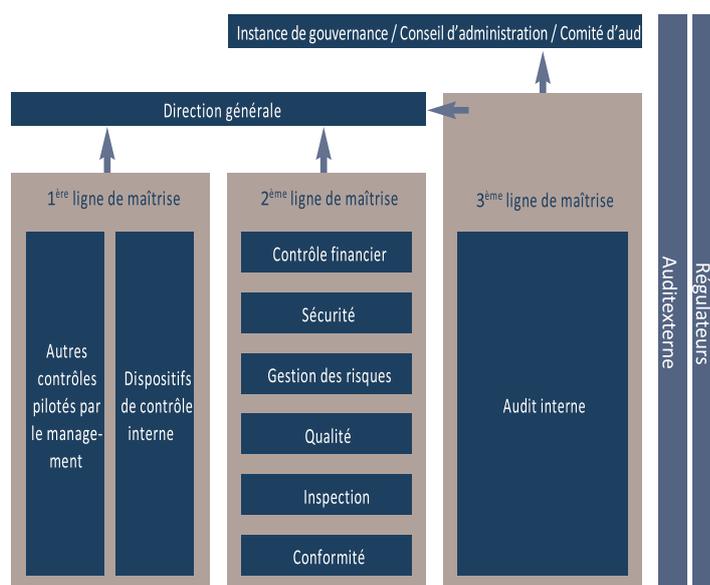
UN PRÉ-REQUIS : LA SURVEILLANCE DU SYSTEME DE GESTION DES RISQUES ET LA DÉFINITION DE LA STRATÉGIE PAR LES ORGANES DE GOUVERNANCE

Dans le cadre du modèle des trois lignes de maîtrise :

- la première ligne de maîtrise correspond aux contrôles pilotés par le management,
- la deuxième ligne de maîtrise est celle des différentes fonctions instituées par le management pour assurer le suivi du contrôle des risques et de la conformité,
- la troisième ligne de maîtrise est celle de l'assurance indépendante fournie par l'audit interne.

Chacune de ces trois « lignes » joue un rôle distinct dans le cadre de la gouvernance de l'organisation.

LE MODÈLE DES TROIS LIGNES DE MAÎTRISE



*Schéma adapté à partir des lignes directrices ECIIA/FERMA sur la 8e directive de l'UE relative au droit des sociétés, article 41.

Bien que les organes de gouvernance (Conseil / Comité d'audit et direction générale) se distinguent des trois lignes de maîtrise, toute approche globale des systèmes de gestion des risques implique, au préalable, la prise en compte des responsabilités de ces organes de gouvernance. Ce sont les principales parties prenantes auxquelles chacune des trois lignes de maîtrise apportent un appui. Ces organes de gouvernance sont les mieux placés pour faire en sorte que le modèle des trois lignes de maîtrise soit pris en compte dans les processus de gestion des risques et de contrôle de l'organisation.

Les organes de gouvernance ont collectivement la responsabilité et le devoir de rendre compte de :

- la définition des objectifs de l'organisation,
- la définition des stratégies à adopter pour atteindre ces objectifs et,
- la mise en place de la gouvernance et des processus permettant d'optimiser la gestion des risques associée à la réalisation de ces objectifs.

Le modèle des trois lignes de maîtrise sera d'autant plus efficace que les organes de gouvernance formuleront des directives soutenant activement son déploiement.

LA PREMIÈRE LIGNE DE MAÎTRISE : LES MANAGERS

Le modèle fondé sur les trois lignes de maîtrise établit une distinction entre trois groupes de fonctions impliquées dans la gestion efficace des risques :

- **les fonctions qui endossent et gèrent les risques.**
- **les fonctions qui assurent le suivi des risques.**
- **les fonctions qui fournissent une assurance indépendante.**

En tant que première ligne de maîtrise, les managers endossent et gèrent les risques. Ils ont également la responsabilité de la mise en œuvre des mesures correctives permettant de remédier aux déficiences des processus et des contrôles.

Les managers sont responsables de la mise en place des dispositifs de contrôle interne efficaces et de la mise en œuvre au quotidien des procédures de gestion des risques et de contrôle. Ils identifient, évaluent, contrôlent et maîtrisent les risques, pilotent l'élaboration et la mise en œuvre des règles et procédures internes et s'assurent que les activités sont compatibles avec les objectifs fixés. Dans le cadre d'un système de responsabilité en cascade, le management intermédiaire définit et met en place des procédures de contrôle détaillées et supervisent l'application de ces procédures par leurs collaborateurs.

Les managers constituent la première ligne de maîtrise parce que la conception des contrôles et leur intégration dans les systèmes et les processus s'effectuent sous leur supervision. Des contrôles managériaux et de supervision adéquats devraient être en place pour assurer la conformité ainsi que pour la mise en évidence des contrôles défectueux, des processus inadéquats et des événements inattendus.

LA DEUXIÈME LIGNE DE MAÎTRISE : LES FONCTIONS DE GESTION DES RISQUES ET DE CONFORMITÉ

Dans un monde parfait, une seule ligne de maîtrise serait peut-être suffisante pour assurer une gestion des risques efficace. Toutefois la réalité est souvent toute autre. Le management met en place différentes fonctions de gestion des risques et de conformité chargées de contribuer à la mise au point et/ou à la surveillance des contrôles relevant de la première ligne de maîtrise. Ces fonctions varient selon l'organisation et le secteur d'activité. La deuxième ligne de maîtrise comprend typiquement :

- Une fonction (et/ou un comité) de gestion des risques qui facilite et surveille la mise en œuvre de dispositifs efficaces de gestion des risques par le management et qui assiste les propriétaires des risques dans la définition du niveau cible d'exposition aux risques et la communication d'informations adéquates en matière de risques dans l'ensemble de l'organisation.
- Une fonction de conformité chargée de surveiller divers risques spécifiques tels que le non-respect des lois et réglementations en vigueur. A ce titre, cette fonction distincte est directement rattachée à la direction générale, voire dans certains secteurs d'activités, au Conseil.
- Il arrive souvent que plusieurs fonctions de conformité notamment en matière de santé et de sécurité, de chaîne d'approvisionnement, d'environnement ou de qualité, coexistent dans une même organisation.
- Une fonction de contrôle de gestion qui effectue le suivi des risques financiers et du reporting financier.

Le management instaure ces fonctions pour s'assurer que la première ligne de maîtrise est bien conçue, est effective et fonctionne comme prévu. Chacune de ces fonctions est, dans une certaine mesure, indépendante de la première ligne de maîtrise, mais il s'agit, par nature, de fonctions support du management. À ce titre, elles peuvent intervenir directement dans la modification et la mise au point des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques. La deuxième ligne de maîtrise répond par conséquent à un objectif essentiel pour les organes de gouvernance. Cependant, elle n'a pas la capacité de produire des analyses réellement indépendantes concernant les dispositifs de gestion des risques et de contrôle interne.

Les responsabilités de ces fonctions varient, mais peuvent consister à :

- **Soutenir les orientations du management, à définir les rôles et les responsabilités et à fixer des objectifs relatifs à leur mise en œuvre.**
- **Elaborer des référentiels de gestion des risques.**
- **Identifier les enjeux connus et émergents.**
- **Expliciter les évolutions de l'appétence au risque de l'organisation.**
- **Aider le management à mettre au point des processus et des contrôles afin de gérer les risques et les enjeux.**
- **Émettre des lignes directrices et dispenser des formations sur les processus de gestion des risques.**
- **Faciliter et surveiller la mise en œuvre de processus efficaces de gestion des risques par le management.**
- **Alerter le management à propos des enjeux émergents et de l'évolution de la réglementation ou des scénarios de risques.**
- **Surveiller l'adéquation et l'efficacité du contrôle interne, notamment en ce qui concerne l'exactitude et l'exhaustivité du reporting, la conformité à la législation et à la réglementation et la remédiation des défaillances en temps opportun.**

LA TROISIÈME LIGNE DE MAÎTRISE : L'AUDIT INTERNE

Les auditeurs internes fournissent aux organes de gouvernance une assurance globale fondée sur un plus haut degré d'indépendance organisationnelle et d'objectivité. L'audit interne fournit une assurance sur l'efficacité de la gouvernance, de la gestion des risques et du contrôle interne, y compris sur l'atteinte des objectifs de gestion des risques et de contrôle par les première et deuxième lignes de maîtrise. L'assurance donnée par l'audit interne, qui est communiquée aux organes de gouvernance, couvre généralement les domaines suivants :

- Un large éventail d'objectifs, liés notamment à l'efficacité et à l'efficacités des opérations, à la protection des actifs, à la fiabilité et à l'intégrité des processus de reporting et à la conformité aux lois, réglementations, normes, procédures et contrats.
- Toutes les composantes du référentiel de gestion des risques et de contrôle interne, qui incluent l'environnement de contrôle, l'identification des risques, leur évaluation et leur traitement, l'information et la communication, ainsi que le pilotage.
- L'ensemble de l'entité, des divisions, filiales, unités opérationnelles et fonctions – y compris les processus métier tels que les ventes, la production, le marketing, la sécurité, le service client et les opérations –, ainsi que les fonctions support (comme la comptabilité clients et la comptabilité fournisseurs, les ressources humaines, les achats, la paie, le budgeting, la gestion des infrastructures et des actifs, les stocks et les systèmes d'information).

La mise en place d'un audit interne faisant preuve de professionnalisme devrait figurer parmi les règles de gouvernance de toute organisation. Ce point est important non seulement pour les organisations de grande dimension ou de taille moyenne, mais également pour les entités de taille plus modeste, qui peuvent être confrontées à des environnements aussi complexes sans disposer d'une structure organisationnelle aussi formalisée et robuste pour s'assurer de l'efficacité de leurs processus de gouvernance et de gestion des risques.

L'audit interne contribue activement à l'efficacité du dispositif de gouvernance d'une organisation sous réserve que certaines conditions – de nature à favoriser son indépendance et son professionnalisme – soient remplies. Les bonnes pratiques en la matière consistent à mettre en place et à maintenir une fonction d'audit interne indépendante, dotée de ressources et de compétences adéquates et répondant notamment aux critères suivants :

- **Appliquer les normes internationales généralement admises pour la pratique de l'audit interne.**

La mise en place d'un audit interne faisant preuve de professionnalisme devrait figurer parmi les règles de gouvernance de toute organisation. Ce point est important non seulement pour les organisations de grande dimension ou de taille moyenne, mais également pour les entités de taille plus modeste, qui peuvent être confrontées à des environnements aussi complexes sans disposer d'une structure organisationnelle aussi formalisée et robuste pour s'assurer de l'efficacité de leurs processus de gouvernance et de gestion des risques.

- Etre rattaché à un niveau suffisamment élevé dans l'organisation pour pouvoir assurer ses responsabilités de manière indépendante.
- Avoir une relation étroite et effective avec le Conseil ou l'organe de gouvernance équivalent.

AUDITEURS EXTERNES, RÉGULATEURS ET AUTRES ORGANES EXTERNES

Les auditeurs externes, les régulateurs et d'autres organes externes peuvent jouer un rôle important dans le dispositif global de gouvernance et de contrôle d'une organisation. Tel est le cas en particulier dans les secteurs d'activité réglementés, comme les services financiers ou l'assurance. Il arrive parfois que les régulateurs aient des exigences visant à renforcer les contrôles au sein des organisations et procèdent ponctuellement à des revues indépendantes et objectives afin d'évaluer en tout ou partie les première, deuxième ou troisième lignes de maîtrise à l'aune de ces exigences. Sous réserve d'une coordination efficace, les auditeurs externes, les régulateurs et d'autres groupes externes peuvent être considérés comme des lignes de maîtrise supplémentaires, qui fournissent une assurance aux parties prenantes de l'organisation, notamment à ses organes de gouvernance. Toutefois, compte tenu du périmètre et des objectifs spécifiques de leurs missions, les informations relatives aux risques recueillies par ces intervenants sont généralement moins complètes que celles relevant du périmètre d'activité des trois lignes de maîtrise internes à l'organisation.

COORDINATION DES TROIS LIGNES DE MAÎTRISE

Étant donné que chaque organisation est unique et qu'il y a de nombreuses spécificités selon les situations, il n'existe pas une « bonne » méthode en matière de coordination des trois lignes de maîtrise. Toutefois, lors de l'attribution de tâches spécifiques et de la coordination des diverses fonctions impliquées dans le processus de gestion des risques, il peut être utile de tenir compte du rôle fondamental de chacun de ces groupes.

PREMIÈRE LIGNE DE MAÎTRISE	DEUXIÈME LIGNE DE MAÎTRISE	TROISIÈME LIGNE DE MAÎTRISE
Propriétaires des risques / Managers	Gestion des risques et conformité	Assurance globale relative à l'efficacité de la gestion des risques
<ul style="list-style-type: none"> • Management 	<ul style="list-style-type: none"> • Indépendance limitée • Rend compte principalement au management 	<ul style="list-style-type: none"> • Audit interne • Plus grande indépendance • Rend compte aux organes de gouvernance (direction générale et Conseil)

Chacune des trois lignes devrait exister sous une forme ou sous une autre dans toute organisation, quelle qu'en soit la taille ou la complexité. Le système de gestion des risques est généralement plus performant lorsqu'il existe trois lignes de maîtrise distinctes et clairement définies. Toutefois, dans certains cas exceptionnels, en particulier dans les petites organisations, certaines lignes de maîtrise peuvent être regroupées. Par exemple, il arrive que l'audit interne soit chargé de mettre en place et/ou de diriger les activités de gestion des risques ou de conformité d'une organisation. Dans ce cas, l'audit interne devrait communiquer clairement l'impact de ce regroupement aux organes de gouvernance. Si plusieurs responsabilités sont assignées à une même personne ou un même département, il serait approprié d'envisager de dissocier ultérieurement les responsabilités de façon à mettre en place les trois lignes.

Quelles que soient les modalités de mise en œuvre du modèle des trois lignes de maîtrise les organes de gouvernance (direction générale et Conseil) devraient clairement souligner la nécessité d'un échange d'informations et d'une coordination entre les différents acteurs de la gestion des risques et des contrôles d'une organisation. Les *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* requièrent expressément que les responsables de l'audit interne « partagent des informations et coordonnent les activités avec les autres prestataires internes et externes d'assurance et de conseil » afin « d'assurer une couverture adéquate et d'éviter les doubles emplois ».

PRATIQUES RECOMMANDÉES :

- Les processus de gestion des risques et de contrôle devraient être structurés selon le modèle des trois lignes de maîtrise.
- Chaque ligne de maîtrise devrait s'appuyer sur des procédures et des définitions de rôles appropriés.
- Il devrait y avoir une bonne coordination entre les différentes lignes de maîtrise pour favoriser l'efficacité et l'efficience.
- Les fonctions de gestion des risques et de contrôle impliquées dans les différentes lignes devraient procéder à un partage approprié de connaissances et d'informations afin d'aider l'ensemble des fonctions à assurer leurs responsabilités de manière efficace.
- Les lignes de maîtrise ne devraient pas être regroupées ni coordonnées si cela compromet leur efficacité.
- Lorsque des fonctions relevant de différentes lignes sont regroupées, les organes de gouvernance devraient être informés de la structure adoptée et de son impact. Pour les organisations qui n'ont pas mis en place d'activité d'audit interne, leurs organes de gouvernance (direction générale et Conseil) devraient être tenus de préciser comment une assurance adéquate concernant les dispositifs de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle sera obtenue et d'en informer leurs parties prenantes

Chacune des trois lignes devrait exister sous une forme ou sous une autre dans toute organisation, quelle qu'en soit la taille ou la complexité. Le système de gestion des risques est généralement plus performant lorsqu'il existe trois lignes de maîtrise distinctes et clairement définies.

À propos de l'IIA

Créé en 1941, l'Institute of Internal Auditors (IIA) est une association professionnelle internationale dont le siège social est situé à Altamonte Springs, Floride, États-Unis. L'IIA, qui est le représentant mondial de la profession d'audit interne, est une autorité reconnue, ainsi que le principal défenseur et formateur de la profession.

Prises de position

Les prises de position font partie du Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles (CRIPP) de l'audit interne, qui est le référentiel conceptuel regroupant les lignes directrices publiées par l'IIA. En tant qu'organe normalisateur reconnu à l'échelle mondiale, l'IIA publie à l'intention des professionnels de l'audit interne du monde entier des lignes directrices rassemblées dans le CRIPP sous la forme de dispositions obligatoires ou fortement recommandées. Les prises de position relèvent de la catégorie des dispositions fortement recommandées dont le respect n'est pas obligatoire, mais est vivement recommandé. Ces dispositions sont adoptées par l'IIA à l'issue de processus formalisés d'examen et d'approbation.

Les prises de position aident un large éventail de parties prenantes, y compris celles qui ne sont pas des professionnels de

l'audit interne, à comprendre les enjeux importants en matière de gouvernance, de risques ou de contrôle. Elles précisent également le rôle et les responsabilités de l'audit interne.

D'autres lignes directrices émises par l'IIA sont publiées sur notre site à l'adresse suivante: www.globaliia.org/standards-guidance.

Avertissement

L'IIA publie ce document à titre informatif et pédagogique. Ces lignes directrices ne sont pas censées apporter des réponses définitives aux situations spécifiques et sont donc uniquement destinées à servir de guide. L'IIA recommande de consulter systématiquement des experts indépendants sur les points concernant les situations spécifiques. L'IIA décline toute responsabilité dans le cas où quiconque s'appuierait exclusivement sur ces lignes directrices.

Copyright

Copyright © 2013 The Institute of Internal Auditors et l'IFACI pour sa traduction française. Toute demande d'autorisation de reproduction doit être adressée par courrier électronique à l'IIA à l'adresse guidance@theiia.org.



The Institute of Internal Auditors
247 Maitland Avenue
Altamonte Springs, Florida 32701 USA
T +1-407-937-1111
F +1-407-937-1101
Site web : www.globaliia.org



IFACI
98bis, boulevard Haussmann
75008 PARIS, France
T : +33-1.40.08.48.00
F : +33-1.40.08.48.20
Site web : www.ifaci.com

ANNEXE 3 : Complémentarité entre les missions d'inspection,
d'appui et d'audit interne (rapport IGF 2017)



Questions à Bertrand Brassens, inspecteur général des finances et vice-président du Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) sur la complémentarité entre les missions d'inspection, d'appui et d'audit interne

Pouvez-vous définir brièvement le profil des trois types de missions réalisées à l'échelle ministérielle ?

Les trois types de missions se définissent d'abord par des **objectifs différents** :

- une **mission d'inspection** est décidée sur la base d'une irrégularité, d'une suspicion ou d'un plan de contrôle dans le but de lutter contre la fraude (démarche de correction).
- **l'audit interne** vise à sécuriser la conduite des politiques ministérielles en s'assurant que des risques systémiques pouvant compromettre leur réalisation sont connus et sous contrôle (démarche de prévention). À ce titre, les dispositifs de contrôle interne sont évalués.
- les **missions d'appui**, sous toutes leurs formes (assistance, évaluation, conseil, expertise), visent à diagnostiquer une situation et proposer des scénarios d'action pour le commanditaire, en principe une autorité ministérielle (démarche d'accompagnement).

En quoi ces trois types de missions diffèrent-elles ?

Dès lors qu'elles n'ont pas la même finalité, ces missions sont régies par **des règles, des méthodologies différentes**. Elles doivent impérativement respecter une **démarche qualité adaptée à leur finalité**. Une mission d'inspection est a priori décidée par un corps d'inspection et repose sur un contrôle inopiné et rétrospectif. Son champ d'application est le respect de la **réglementation par une structure, une personne**. Sa méthodologie repose sur une vérification précise, exhaustive ou ciblée. Le reporting se fait à l'autorité hiérarchique concernée.

L'audit interne repose sur une analyse systématique des risques de niveau ministériel, notamment ceux de la cartographie des risques, permettant de définir un plan d'audit qu'un comité ministériel, sous l'égide du ministre, approuve. Ce plan d'audit est mis en œuvre via des missions d'audit spécifiques. La méthodologie s'appuie sur des bonnes pratiques normées au plan international et déclinées en France dans un « cadre de référence » (CRAIE). Le destinataire de l'audit, est le responsable opérationnel, le « propriétaire » du risque, chargé de mettre en œuvre les recommandations, ainsi que le Comité ministériel, qui doit aussi s'assurer de la mise en œuvre effective des recommandations. Une mission d'appui, au sens large, établit un diagnostic rétrospectif et prospectif d'une structure, d'un dispositif ou de la politique à laquelle elle se rapporte et formule des propositions au décideur (le plus souvent le ministre) qui les suit, ou pas.

En quoi ces activités sont-elles complémentaires ?

La bonne gouvernance d'un État, d'un ministère repose sur la combinaison de ces trois types de missions. Bien les identifier permet d'éviter des redondances, des confusions dans l'objectif et la démarche, source d'inefficacité. Clarifier le cadre d'intervention de ces missions ne veut pas dire les rendre étanches : par ex., les enseignements des missions de vérification et d'appui alimentent l'analyse des risques et servent à la programmation des missions d'audit interne.

ANNEXE 4 : L'évaluation des risques : éléments de méthode

L'évaluation des risques

Eléments de méthode

L'**évaluation des risques** consiste à déterminer dans quelle mesure des événements potentiels sont susceptibles d'avoir un impact sur la réalisation des objectifs. Le management évalue la probabilité d'occurrence et l'impact de ces événements. Pour ce faire, il recourt habituellement à une combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives. Les impacts d'un événement, qu'ils soient positifs ou négatifs, doivent être analysés individuellement ou par catégorie, à l'échelle de l'organisation. Il convient d'évaluer à la fois les *risques bruts (ou inhérents)*⁶ et les *risques réels (ou résiduels)*⁷. L'évaluation des risques ne doit pas être considérée comme une activité ponctuelle. Elle constitue une suite d'actions continues et itératives à l'échelle de l'organisation et se décompose en 4 grandes étapes.

1. Identifier les objectifs

Les sources en sont multiples et nécessitent, selon les cas, un travail de documentation plus ou moins complexe : discours et documents stratégiques, directives d'orientation, lettres de mission du ministre, feuilles de route, PAP, circulaires et instructions, plans d'action, textes législatifs et réglementaires...

2. Répertoire des processus concourant à la réalisation des missions de l'organisation

Cette partie de l'analyse contribue à l'identification, dans l'étape suivante, des risques et permet également d'associer les services et les agents à la démarche de maîtrise des risques en la déclinant au plus près de leurs activités. Il convient toutefois en la matière d'avoir une approche pragmatique. Les missions de l'Etat, dans leur extrême diversité, ne se prêtent pas toutes de la même façon au découpage précis en processus. Le choix de la « maille » retenue est important, une maille trop fine pouvant conduire à l'identification d'un nombre trop important de risques, rapidement inexploitable.

3. Identifier et recenser les risques

Sans perdre de vue les objectifs de l'organisation, la démarche d'identification des risques peut se décliner à différents niveaux : par mission, programme, processus, entité, activité ou opération. Ce recensement doit s'accompagner d'un effort de **documentation du risque** permettant d'en préciser les causes de possible survenance (interne ou externe, dysfonctionnements, faiblesse des contrôles, pratiques non déontologiques...) et de cibler dans la mesure du possible la nature de ses conséquences et impacts (dégradation du service, non soutenabilité budgétaire, perte financière, juridique, dégradation de l'image, social, humain...). Des éléments de caractérisation plus fine peuvent utilement compléter ces éléments de documentation : personne et/ou entité responsable de la maîtrise du risque, programmes/actions et/ou sous actions concernés, sinistralité passée, etc.

Les risques étant par nature multiples et multiformes, il convient de les organiser selon des grandes catégories qui regroupées, définissent l'*univers des risques*. Celui-ci peut se décomposer en deux parties principales : les risques internes au ministère, et sur lesquels d'ordinaire on dispose de leviers, et les risques liés à l'environnement externe, moins maîtrisables.

⁶ Le niveau de *risque brut*, ou inhérent, est celui évalué avant la prise en compte des mesures de contrôle

⁷ La prise en compte des mesures déjà mises en œuvre afin de sécuriser les activités et les processus doit permettre de rendre compte de façon objective des *risques réels (ou résiduels)* encourus à la date de la cartographie par l'organisation. Exemple de grille de cotation :

	Faible	Partiel	Elevé	Optimal
Quel est le degré de maîtrise des risques ?	Dispositifs de maîtrise des risques inexistant, très limités ou peu efficaces. Suivi du risque inexistant	Dispositifs de maîtrise des risques existants mais insuffisants, peu efficaces et/ou mal mis en œuvre. Suivi du risque rudimentaire	Dispositifs de maîtrise des risques en place, documentés et efficaces. Ils peuvent être complétés et encore améliorés. Les activités de suivi du risque sont formalisées et vérifiées.	Dispositifs de maîtrise des risques en place, documentés, efficaces et suffisants. Les activités de suivi du risque sont intégrées dans le système de pilotage de la direction.
Cotation	1	2	3	4

4. Evaluer et hiérarchiser les risques

L'évaluation et la hiérarchisation des risques, auxquelles on parvient par une cotation de la criticité du risque résiduel est un acte de gouvernance par excellence. **Cette hiérarchisation doit être validée au plus haut niveau.** C'est elle qui fondera en partie les décisions d'arbitrage en matière de niveau de contrôle interne et plus tard dans le processus, de programmation des audits internes. Elle doit s'accompagner d'un effort de documentation et de traçabilité. Pour y parvenir, il convient de procéder à la fois à une cotation des *risques inhérents (ou bruts)*, selon leur impact et leur fréquence, et à une appréciation de la qualité du dispositif de maîtrise des risques correspondant, aux fins de déterminer le niveau de *risque résiduel* estimé. Une attention doit être portée aux « risques liés », car la réduction de l'un doit automatiquement conduire à étudier l'incidence de sa réduction sur les autres.

La **cartographie des risques** est un support utile à la discussion autour de l'évaluation des risques. Il s'agit d'une représentation graphique et hiérarchisée de l'évaluation du niveau du risque, selon 2 critères : son impact et sa probabilité de survenance. Il est important que la démarche de cartographie ministérielle des risques soit **pilotée à haut niveau** et actualisée *a minima* annuellement.

Quasi certain (supérieur à 80%)	PROBABILITE D OCCURRENCE				
Probable (au-delà de 50%)					
Possible (de 5 à 50%)					
Rare (Inférieur à 5%)					
		IMPACT			
		Infime (complique l'atteinte de l'objectif sans le dégrader)	Modéré (objectif majoritairement atteint mais dans des conditions insatisfaisantes)	Majeur (objectif partiellement atteint)	Critique (objectif non atteint)

Il est préconisé de réaliser des systèmes de cotation à quatre classes afin d'éviter que, dans le cas de trois ou cinq colonnes, la colonne médiane soit privilégiée, ne donnant que peu d'informations sur une orientation plutôt forte ou plutôt faible.

➤ Echelle de l'impact

L'analyse de l'impact peut être affinée et détaillée selon sa nature : impact financier, juridique, humain, social, en termes d'image, de service rendu... Pour un risque se traduisant par des impacts de natures différentes (financiers, RH, image...), faisant chacun l'objet d'une cotation, l'impact global du risque doit être celui de l'impact partiel le plus élevé.

➤ Echelle de la fréquence

La probabilité de survenance d'un risque est variable selon l'horizon temporel retenu par la cartographie. La bonne pratique veut que la fréquence n'excède pas trois ans, pour des questions de pragmatisme et de suivi concret. Quelques différences d'appréciation sont constatées selon les ministères entre les notions de « rare ou occasionnel », « fréquent ou très fréquent), etc. Elle s'appuie sur toute la documentation permettant de documenter les risques qui se sont déjà manifestés (rapport d'inspection, rapports d'audits externes et/ou internes, plan de contrôle, etc.)

Sources :

- *Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'Etat*, octobre 2009
- *Le management des risques de l'entreprise*, Eyrolles, 2011

ANNEXE 5 : Extraits du rapport relatif à la structuration de la politique
de contrôle et d'audit internes de l'Etat, 2010

NB : les extraits référencés du rapport Guillaume renvoient à des parties du rapport du CHAIE pour les éclairer.

Partie 1 du rapport :

➤ Approche générale

Cf. Rapport Guillaume – Annexe IV, page 12

Le management des risques est un dispositif global. La stratégie, les objectifs et les procédures de contrôle des opérations y sont intégrés. Le processus de management des risques s'appuie sur la démarche de contrôle interne et la gestion des risques pour, le cas échéant, amener l'organisation à adapter ses orientations stratégiques dans le but de réduire son exposition aux risques majeurs. En cela, le management des risques sécurise les procédures d'allocation des ressources et fournit un éclairage dynamique sur la conduite des opérations.

➤ Rappel historique de la naissance de l'audit interne, d'abord dans le privé

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 1

La fonction d'audit interne est née de l'opportunité qu'un regard extérieur soit porté sur les opérations d'une organisation : ce regard extérieur est réputé utile aussi bien à ceux qui conduisent ces opérations qu'aux dirigeants de l'organisation. Comme l'écrivent Thomas Porter et John Burton, « *l'audit est l'examen d'informations par une tierce personne, autre que celle qui les prépare ou les utilise, avec l'intention d'établir leur véracité et de faire un rapport sur le résultat de cet examen avec le désir d'augmenter l'utilité de l'information pour l'utilisateur* »⁸.

C'est là l'origine historique de la fonction d'audit interne telle qu'elle est généralement retracée. Elle apparaît pour la première fois dans les années 1930 aux Etats-Unis, sous la forme d'une reproduction à l'intérieur même de l'entreprise de l'audit externe des comptes, autrement appelé commissariat aux comptes. A l'époque, après l'adoption du *Securities Act* de 1933, qui visait une plus grande transparence de l'information financière fournie aux investisseurs, la *Securities and Exchange Commission* (SEC) créée l'année suivante a imposé aux sociétés cotées la certification de leurs états financiers par un auditeur externe. Cette évolution répondait aux différents scandales qui ont accompagné la crise de 1929, en particulier la chute en 1932 d'Ivar Kreuger et du gigantesque système de vente pyramidale qu'il avait monté : sa société, Kreuger&Toll, avait systématiquement refusé tout audit indépendant de ses comptes.

Soumises à l'exigence de certification par un auditeur externe, de nombreuses sociétés se sont dotées d'un service d'audit interne, dont la fonction première était de préparer le travail du certificateur en effectuant un premier niveau de vérification des comptes sur lequel l'auditeur externe puisse s'appuyer par la suite. Il est en effet moins coûteux de faire procéder à ces vérifications en interne afin de sécuriser les processus comptables et financiers que de laisser le commissaire aux comptes se charger, sans audit préalable, de l'ensemble de la vérification des comptes. Avant l'intervention d'un auditeur externe, la direction générale souhaite, d'une part, avoir l'assurance que les comptes sont en état de lui être présentés et, d'autre part, être fixée à l'avance sur l'éventualité de formulation de réserves ou même d'un refus de certifier.

A ces facteurs d'ordre conjoncturel qui ont favorisé le développement de l'audit externe – et, dans son sillon, de l'audit interne – s'ajoute une évolution plus structurelle du capitalisme économique et financier : la dissociation progressive, dans les grandes sociétés par action, entre les apporteurs de fonds d'une part et les dirigeants d'autre part, a justifié l'existence d'auditeurs indépendants chargés d'authentifier les informations financières et comptables émanant des dirigeants.

⁸ *Auditing : A Conceptual Approach*, Belmont, Wadsworth, 1971.

Au total, la fonction d'audit est initialement extérieure à l'organisation. Il en résulte un paradoxe inhérent à l'audit interne, dont la nature est d'organiser une forme d'audit externe au sein même de l'organisation.

➤ **La nécessité pour la France de se doter d'une politique d'audit interne**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 1

Les motifs du développement de l'audit dans le secteur public sont multiples. L'exemple du secteur privé, réputé plus performant et plus enclin à maîtriser les risques auxquels il est exposé, a joué un rôle important. Mais cette évolution résulte aussi des demandes légitimes de tiers, interlocuteurs des administrations : pour améliorer la performance publique, pour préparer la certification des comptes par un auditeur externe, pour mieux rendre des comptes au Parlement. Dans tous les cas, il s'est agi pour les services concernés de s'assurer du degré réel de maîtrise de leurs opérations et d'évaluer leurs modalités traditionnelles d'organisation et de fonctionnement face à des objectifs de performance plus ambitieux.

L'administration française ne peut rester à l'écart de cette tendance. L'application effective de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances suppose à l'évidence la mise en place d'un système de contrôle et d'audit internes répondant aux exigences des normes professionnelles. C'est pourquoi le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a demandé à l'Inspection générale des finances, dans le prolongement de ses comparaisons internationales, de formuler des recommandations pour structurer la politique de contrôle et d'audit internes au sein de l'Etat et pour mettre en place à moyen terme un dispositif cohérent au sein de l'administration.

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 36

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

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 5

L'audit interne a pour fonction d'évaluer les dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques de l'organisation. Sont compris dans ces dispositifs l'ensemble des structures, départements, services, fonctions, processus et projets. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 4

L'audit interne se définit comme une évaluation fondée sur une approche systématique et méthodique. Ces éléments de la définition soulignent le caractère permanent et récurrent de l'activité d'évaluation des risques au sein d'une organisation. Elles mettent également en évidence l'approche rigoureuse et professionnalisée, présente notamment dans les normes de fonctionnement de l'audit interne et les modalités pratiques d'application.

Un des principes fondamentaux de l'activité d'audit interne est l'approche par les risques. Les risques sont pris en compte à la fois pour déterminer le plan annuel d'audit (« *Risk Based Audit Planning* ») et, dans le cadre de chaque mission, pour définir le périmètre et l'étendue des épreuves à réaliser. L'analyse des risques de chaque mission et ses résultats alimentant l'analyse annuelle des risques.

Par ailleurs, la méthodologie de l'audit interne permet de conduire les missions d'audit interne avec rigueur et professionnalisme, gages de crédibilité de la fonction et garants de la plus-value apportée à l'organisation. Cette méthodologie est définie dans ses grands traits par les normes internationales, elles-mêmes alimentées par les retours d'expérience et les bonnes pratiques professionnelles.

Le risque se définit comme la possibilité que se produise un événement qui affectera la réalisation de ses objectifs. La définition de l'audit interne lui donne pour objet privilégié l'évaluation et l'amélioration du dispositif de gestion des risques en place au sein de l'organisation.

A cette fin, l'audit interne doit s'assurer que les risques majeurs sont sous contrôle et que le niveau de risque résiduel accepté par la direction est à un niveau raisonnable. La maîtrise des risques, que l'audit interne a pour fonction d'« évaluer » et d'« améliorer », est un processus qui consiste à apprécier les risques (analyse, identification, description, hiérarchisation), les évaluer (estimation de la menace, opportunité de la prise de risque), les traiter (prévention, réduction de la fréquence et de l'intensité, arbitrage entre transfert et auto-assurance) et, enfin, suivre les risques résiduels (variations, émergence de nouveaux risques).

La fonction d'audit interne constitue une forme d'assurance sur le dispositif de maîtrise des risques mis en place par les gestionnaires de l'organisation et qui relève de leur responsabilité. En pratique, lorsque la fonction de gestionnaire de risques n'est pas identifiée dans l'organisation, l'audit interne peut être amené à conduire des missions de conseil sur ce sujet.

Seule la définition de l'appétence pour le risque (*risk appetite*) est imposée à l'audit interne, en tant qu'elle résulte des choix faits par l'organisation. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 5

La possibilité d'externaliser l'audit interne est l'une des évolutions majeures – et parfois critiquées – de la définition de l'audit interne édictée par l'IIA en 1999 (...).

Même externalisé, l'audit interne doit rester géré par l'organisation elle-même, qui doit disposer au minimum d'un agent correspondant, désigné responsable de l'audit interne (*chief audit executive*, CAE). L'IIA indique d'ailleurs que « *la supervision et la responsabilité de l'activité d'audit interne ne peuvent pas être confiées à un prestataire extérieur* », même dans le cas où la totalité de l'activité d'audit interne serait externalisée.

D'une manière générale, dans le cadre de l'approbation du plan annuel d'audit, l'audit interne doit, en lien avec le comité d'audit, veiller à coordonner les différentes missions d'« audit et de contrôle » auxquelles l'organisation peut avoir à faire face, qu'elles relèvent de dispositifs internes (contrôle de gestion, démarche qualité, activités de contrôle) ou externes (certification des comptes, évaluations des politiques publiques, organismes de contrôle des tutelles). Par ailleurs, lorsqu'il existe, le comité d'audit doit également prendre en considération les informations et suivre les actions à mettre en œuvre qui résultent des évaluations externes.

➤ **Le sens de l'approche par le contrôle interne**

Cf. Rapport Guillaume – Annexe IV, page 1

La notion de contrôle interne trouve son origine dans l'expression de langue anglaise « *Internal Control* »⁹. Sa traduction en français est marquée par une ambiguïté relative au terme même de « contrôle ». Le mot anglais « *Control* » se traduit à titre principal par « maîtrise » et, seulement à titre accessoire, par « contrôle » au sens de la « vérification » ou de l'« inspection » (*check*). Le terme français « contrôle » signifie, selon le Petit Robert, d'abord « inspection », « pointage » et « vérification » ; ensuite seulement, suivant l'anglais « *control* », il renvoie aux notions de « direction », « commande », « conduite » ou « maîtrise ». C'est cette seconde acception qu'il faut retenir dans la notion de « contrôle interne ».

Dans sa version originale, « *to control* » signifie « *exercer une influence volontaire pour contribuer à la réalisation d'un objectif préétabli* ». Cette définition englobe deux concepts étroitement liés. D'une part,

⁹ Introduite par le rapport du *Committee of Sponsoring Organisation of the Treadway Commission (COSO Report)*, publié en 1992 aux Etats-Unis (*cf. infra*).

pour exercer un contrôle, il est nécessaire de disposer d'objectifs préétablis : sans objectif, le contrôle n'a pas de sens. D'autre part, exercer un contrôle signifie, implicitement, influencer quelqu'un ou quelque chose – tel que le personnel de l'organisation, une unité, ou l'ensemble de l'organisation – en vue de progresser vers la réalisation des objectifs.

➤ **Établir des objectifs et entreprendre des actions visant à les atteindre sont donc deux éléments fondamentaux d'une démarche de contrôle au sens du contrôle interne.**

Cf. Rapport Guillaume – Annexe IV, page 1

Par ailleurs, le mot « interne » signifie « *qui est situé en dedans, tourné vers l'intérieur* ». Les mots « en dedans » et « intérieur » peuvent être considérés comme se rapportant à une organisation à laquelle s'intègre le contrôle interne. De cette façon, le contrôle interne se rapporte aux actions des organes de surveillance, du management ou du personnel de l'organisation, y compris les auditeurs internes, à l'exclusion des actions des autorités de tutelle ou des auditeurs externes, situés en dehors de l'organisation.

Cf. Rapport Guillaume – Annexe IV, page 8

Le contrôle interne est un outil de management. Il est présent partout au sein de l'organisation. Chaque comportement et action participe au dispositif. Il ne s'agit pas d'une nouvelle fonction ou d'un travail supplémentaire, mais d'une approche permettant à une organisation de maîtriser ses modes de fonctionnement et de réduire les risques de ne pas atteindre ses objectifs. Plus le système de contrôle interne est intégré, plus il est efficace et plus il donne à l'organisation l'assurance permanente d'atteindre ses objectifs.

➤ **Une cartographie des risques, base du contrôle interne**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 2

Le contrôle interne (...) implique en premier lieu l'établissement d'une cartographie des activités et des processus de l'organisation (métiers, supports, gestion et pilotage...). A ce titre, il mobilise l'ensemble de ses niveaux de responsabilité. Sa conception et sa mise en place passent ensuite par les étapes suivantes : la définition des objectifs généraux et spécifiques pour chaque processus¹⁰, l'identification et l'évaluation des risques associés à chacun des objectifs¹¹, la conception et la formalisation des contrôles adéquats pour gérer ces risques (par exemple la prévention, la détection ou la correction). (...) Le contrôle interne constitue la clef de voûte de la politique de maîtrise des risques d'une organisation.

En ciblant les activités de contrôle sur les opérations présentant les risques les plus élevés, l'internalisation du contrôle permet de le rendre plus efficace et de sensibiliser les responsables des opérations concernées à ses enjeux. Au lieu d'être pratiqués de façon intrusive et parfois redondante par un contrôleur externe, les contrôles sont intégrés au sein des processus de travail. Le contrôle interne est donc une démarche particulièrement adaptée aux organisations de grande taille, justement les plus exposées aux risques d'inefficience. Il permet à tous les acteurs fonctionnels et opérationnels de s'affranchir des contrôles inutiles ou redondants dans une logique d'optimisation continue de leurs procédures de travail. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe IV, page 4

L'établissement d'une cartographie des processus (processus métiers, supports, de gestion et de pilotage) et la modélisation de chacun d'eux, est une étape d'analyse nécessaire à la mise en place

¹⁰ Le contrôle de gestion est un levier du contrôle interne qui consiste à veiller à la cohérence des différents objectifs d'une organisation. Il assure une surveillance permanente des objectifs, notamment par la production et l'analyse de tableaux de bord mettant en évidence leurs écarts avec l'objectif cible.

¹¹ L'un des moyens privilégiés pour procéder à cette identification est d'établir une cartographie des risques. La cartographie permet de positionner les risques en fonction de différents critères (impact potentiel, probabilité de survenance ou niveau actuel de maîtrise...). Deux approches sont utilisées pour l'établir : une démarche *bottom-up* partant des risques opérationnels pour identifier les risques majeurs ou stratégiques, une approche *top-down* prenant pour point de départ la liste des risques majeurs et les déclinant ensuite dans les différents niveaux de l'organisation.

d'un contrôle interne global, qui ne peut aboutir que grâce à la mobilisation de tous les échelons de responsabilité de l'organisation. Pour la mener à bien, l'organisation doit avoir une vision claire de son périmètre d'intervention et connaître en détail les processus, activités et fonctions permettant la mise en œuvre de sa politique générale. Sa stratégie et ses objectifs vont déterminer le périmètre couvert par le dispositif de contrôle interne.

La cartographie doit notamment permettre de faire apparaître toutes les relations à l'œuvre dans l'organisation : relations hiérarchiques, relations fonctionnelles, relations contractuelles. Elle permet également l'identification des instances de gouvernance interne chargée de la surveillance générale de l'organisation. L'organigramme, la cartographie des processus et leur modélisation, les délégations de pouvoir et de signature, les contrats de gestion ou de service, les lettres de missions et les fiches de description de poste sont autant d'outils utiles à la clarification des responsabilités. Grâce à eux, chaque collaborateur connaît sa mission, ses objectifs, ses pouvoirs et se sent pleinement responsable de sa tâche. La structuration des processus permet de préciser les responsabilités et les pouvoirs des différents acteurs, quel que soit leur niveau de responsabilité au sein de l'organisation.

Au total, la connaissance exacte de la stratégie, des objectifs, des responsabilités et du travail de chacun est un élément clef permettant de définir l'environnement de contrôle de l'organisation, fondement de tout dispositif de contrôle interne. Il en résulte que, pour être menée à bien, une démarche de mise en place d'un dispositif de contrôle interne doit être conduite par l'organisation elle-même, non imposée depuis son sommet ou depuis l'extérieur.

Cf. Rapport Guillaume – Annexe IV, page 8, 9 et 10

Le moyen le plus adéquat pour procéder à l'identification des risques associés à chaque objectif est d'utiliser la cartographie des risques de l'organisation, développée en général par un service spécialisé en maîtrise des risques. En l'absence d'un tel service, la cartographie des risques est généralement élaborée avec l'assistance de l'audit interne.

Au cas où l'organisation ne dispose pas de cartographie de ses risques, chaque responsable de processus doit participer à l'identification des risques le concernant, qui viennent alimenter le référentiel de contrôle interne. Dans cette situation, plusieurs méthodes sont possibles. L'une d'entre elles repose sur la conduite d'une démarche au niveau central, coordonnée par une équipe spécialisée. Dans tous les cas, il importe de conserver une cohérence d'ensemble pour pouvoir présenter des résultats relatifs à l'ensemble des activités de l'organisation.

Selon cette approche de type *top down*, l'équipe chargée de coordonner l'identification des risques procède à une série d'entretiens, d'animations de groupes d'échange et de réunions de restitution. La démarche débute par des entretiens avec les membres de l'équipe de direction, qui sont appelés à identifier les risques stratégiques en fonction des missions de l'organisation. Une fois définie cette liste de macro-risques, qui peut servir de cadre de classification des risques, l'équipe chargée de l'identification réitère l'approche avec chacun des responsables des processus couvrant le périmètre de l'organisation.

Les travaux débouchent sur l'établissement d'une liste de risques majeurs ou stratégiques par mission et d'une liste de risques opérationnels par processus et activité, compatibles et cohérents avec les objectifs de l'organisation. Cette liste est formalisée et remise à la direction générale.

Par la suite, chaque risque identifié devra faire l'objet d'une analyse visant à quantifier le degré de survenance du risque. L'analyse des risques, réalisée sous le contrôle du responsable de processus, suit généralement la démarche suivante : évaluation de l'importance du risque (impact), évaluation de la probabilité de survenance (occurrence) et prise en compte de la façon dont le risque doit être géré. L'exercice de quantification, qui requiert une méthodologie spécifique, reste difficile en l'absence d'une structure spécialisée. C'est pourquoi le niveau de qualification des risques sera au mieux décrit comme faible, moyen ou fort.

Les résultats de l'analyse des risques donnent une vision des différents niveaux de risques. Ces résultats apparaissent notamment dans les référentiels de contrôle interne de chaque processus et activité et pourront alimenter une cartographie des risques.

La cartographie des risques permet d'afficher le positionnement des risques majeurs ou stratégiques selon différents axes, tels que l'importance potentielle (impact), la probabilité de survenance ou le niveau actuel de maîtrise des risques.

- **L'établissement d'une cartographie des risques répond à différentes finalités, parmi lesquelles :**
- aider le management dans l'élaboration de son plan stratégique et sa prise de décisions. Il s'agit alors d'un outil de pilotage interne ;
 - communiquer au comité d'audit de l'organisation des informations sur la maîtrise des risques. Conformément aux bonnes pratiques recommandées, il revient au comité d'audit d'examiner les risques significatifs et leur couverture ;
 - orienter le plan d'audit interne en mettant en lumière les processus et activités où se concentrent les risques majeurs ;
 - améliorer ou développer une culture de management des risques dans l'organisation, notamment par la mise en place d'outils d'auto-évaluation.

Deux approches peuvent être utilisées pour la construction d'une cartographie des risques.

La première, *bottom-up*, prend pour point de départ l'identification des risques opérationnels, pour en extraire ensuite les risques majeurs ou stratégiques. Elle se caractérise par les étapes suivantes :

- la modélisation des processus de l'entreprise. Comme pour la mise en place d'un dispositif de contrôle interne, il s'agit de décomposer les macro-processus en sous-processus (ou en processus et activités spécialisés), mais sans descendre à un niveau trop fin (les tâches élémentaires par exemple), sous peine de rendre la cartographie complexe voire inopérante ;
- l'identification des risques inhérents à chaque processus et activité. Le risque inhérent est le risque présent en l'absence de toute action prise par le management en vue de diminuer la probabilité d'occurrence ou l'impact ;
- l'évaluation des risques résiduels et l'identification des risques majeurs. Le risque résiduel est le risque persistant après que le management a mis en œuvre des actions visant à diminuer sa probabilité d'occurrence ou son impact. En fonction de l'impact probable de chaque risque, une première liste de risques résiduels issus des risques opérationnels peut être établie par des démarches d'évaluation ou d'auto-évaluation. Une appréciation plus détaillée de ces risques, notamment par rapport aux missions et objectifs de l'organisation, doit permettre de retenir entre dix et vingt risques résiduels majeurs. La cartographie des risques opérationnels majeurs doit être validée par la direction ;
- l'identification des risques liés à la stratégie. La même approche méthodologique est utilisée pour faire émerger une cartographie des risques stratégiques de l'organisation.
- la réunion des risques majeurs et des risques stratégiques. L'assemblage et le croisement des deux cartographies conduit à une cartographie des risques majeurs ou stratégiques et fait apparaître les processus cruciaux de l'organisation ;
- la gestion du portefeuille des risques. Quatre actions sont possibles concernant le traitement d'un risque identifié : l'accepter en fonction des seuils de tolérance prédéfinis ; le réduire par des mesures de prévention ou de protection ; le transférer à une autre organisation ou par des couvertures d'assurances par exemple ; le supprimer en arrêtant l'activité ou en changeant l'objectif. La gestion du portefeuille de risques tient compte de l'appétence de l'organisation pour le risque ;
- le pilotage et la communication. La supervision et la mesure de l'efficacité des actions entreprises pour le traitement et la maîtrise des risques sont essentielles. Elles se matérialisent notamment par la mise en place d'un tableau de bord pouvant partiellement intégrer le tableau de bord de la direction.

(...) La seconde approche, *top-down*, prend pour point de départ la liste des risques majeurs ou stratégiques. La méthodologie déployée est similaire à l'approche *bottom-up*. Les étapes sont les

suivantes : détermination des risques majeurs ou stratégiques, identification des risques majeurs les plus importants, évaluation des risques et construction de la cartographie, validation des risques. Sur la base de la cartographie des risques majeurs, une déclinaison en risques opérationnels par processus et activité peut être engagée.

Quelle que soit la méthode utilisée pour la construction de la cartographie des risques, les cinq étapes suivantes sont essentielles : identification des objectifs stratégiques et opérationnels, identification et description des processus, détermination des risques majeurs, évaluation des risques et validation du portefeuille de risques.

➤ **L'intérêt de l'audit interne**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 2

L'audit interne (...) est une fonction qui permet de s'assurer de l'efficacité du dispositif de maîtrise des risques d'une organisation.

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 1

La fonction d'audit interne participe aux dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques d'une organisation. Elle est chargée notamment d'examiner ces dispositifs et, le cas échéant, de recommander leur amélioration. L'audit interne mesure l'efficacité des systèmes en place et fournit une évaluation qualitative des performances de l'organisation. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 3

Sauf exception notable, l'audit interne couvre donc toutes les fonctions, tous les systèmes, et tous les processus de l'organisation. Mais les interventions de l'audit interne se font selon les priorités définies chaque année dans le plan d'audit. Le responsable de l'audit interne détermine le plan d'audit, à partir d'une approche par les risques, en liaison étroite avec la direction générale. En cas d'urgence ou de toute autre nécessité, cette dernière peut néanmoins décider de l'intervention de l'audit interne sur tout sujet auditable, même s'il n'entre pas dans le plan préalablement approuvé.

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 2

L'audit interne se décompose en deux catégories d'activité : d'une part, l'assurance et, d'autre part, le conseil. La première relève exclusivement du programme de travail de l'auditeur et est encadrée par de strictes garanties d'indépendance. Le conseil est une prestation de service à l'attention de l'organisation et de ses responsables. L'articulation entre les activités d'assurance et de conseil est régie par les cadres de référence en vigueur. Une seconde distinction doit être opérée entre les audits de conformité (*compliance*) et les audits de performance (*performance*). Dans les premiers, notamment les audits comptables et financiers, les auditeurs évaluent le respect d'une instruction, d'une règle ou d'une norme, que celle-ci soit interne à l'entité ou qu'elle lui soit imposée par son environnement. (...) la définition et le champ des audits de performance sont variables (...). A titre d'exemple, (...) l'audit de performance fournit une analyse objective permettant aux responsables et aux instances de gouvernance ou de supervision d'une entité d'améliorer la performance de ses programmes et de ses opérations, de réduire les coûts, de faciliter la prise de décision ou d'initier des actions correctrices et enfin d'améliorer le processus de rendre compte.

➤ **Les liens entre le contrôle interne, l'audit interne et le contrôle externe**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 3

La culture administrative et le cadre de gestion ont jusqu'à un passé récent privilégié les démarches de contrôle externe : d'une part, le contrôle externe contemporain aux opérations, tel celui traditionnellement exercé par les comptables publics ou les contrôleurs financiers (qui porte désormais sur la programmation et l'exécution des dépenses de l'Etat) ; d'autre part, l'activité d'inspection, qui consiste à pratiquer des contrôles externes ponctuels, le plus souvent inopinés, de façon à analyser, corriger et, le cas échéant, sanctionner des irrégularités ou dysfonctionnements majeurs. L'administration doit veiller en outre à l'application stricte de règles de droit issues, par exemple, du

statut général et des statuts particuliers de la fonction publique ou encore du code des marchés publics. Le tout est complété par des contrôles automatisés dans les grands systèmes informatiques et par l'application de règles procédurales propres à telle entité administrative ou à telle pratique publique.

Le corpus de règles et de contrôles régissant l'administration de l'Etat ne peut s'apparenter à un dispositif de contrôle interne, pas plus que la fonction d'inspection n'est assimilable directement à celle d'audit interne.

➤ **Le préalable et le rôle moteur de la certification des comptes dans la mise en place d'une politique d'audit interne**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 3

(...) la certification des comptes de l'Etat imposée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a joué le rôle de catalyseur pour l'établissement d'une cartographie des risques et de référentiels de contrôle interne comptable. Des progrès restent néanmoins à accomplir puisque la Cour des comptes a, dans les rapports de certification (...), émis une réserve substantielle (...).

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 4

Deux fonctions support de l'administration de l'Etat font aujourd'hui (2009) l'objet d'une démarche de développement du contrôle interne à l'échelle interministérielle.

➤ **La fonction comptable de l'Etat est impliquée dans la préparation de la certification des comptes**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 4 et 5

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la Cour des comptes exerce vis-à-vis de l'Etat une partie des attributions d'un commissaire aux comptes. L'article 58-5 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes comporte notamment (...) la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées* ». Comme tout auditeur externe, la Cour des comptes, préalablement à l'établissement des déclarations qui lui incombent, procède à des investigations en s'appuyant sur les travaux conduits par les auditeurs internes des organisations concernées. Mais avant exploiter ces travaux, l'auditeur externe doit s'assurer de leur qualité : c'est là l'une des finalités des dispositifs de certification collective des entités d'audit interne.

La mise en place d'un commissariat aux comptes de l'Etat se traduit donc par l'émergence d'une fonction d'audit interne au sein même de l'administration. Parce qu'il souhaite avoir l'assurance que ses comptes sont en état d'être certifiés avec le minimum de réserves possible, l'Etat est incité à mettre en place un dispositif de contrôle interne comptable et la fonction d'audit interne associée. Afin d'assurer la qualité des comptes présentés par l'Etat à son auditeur externe, des auditeurs internes accompagnent par des missions de conseil le déploiement du dispositif de contrôle interne comptable. Dans cette démarche, l'auditeur externe est un partenaire, qui noue des relations de travail avec les entités concernées et, en leur sein, avec les interlocuteurs privilégiés que sont les auditeurs internes.

(...)

Par l'intermédiaire de son réseau, la DGFIP a été à même de déployer un dispositif de contrôle interne comptable dans l'ensemble de l'administration. En partenariat avec les secrétaires généraux et les directeurs des affaires financières, les services du CBCM mettent en place dans les ministères les contrôles permettant d'assurer la qualité comptable des opérations. Il peut ainsi être donné au Gouvernement l'assurance que les comptes de l'Etat sont en état d'être présentés à la Cour des comptes aux fins de certification. (...)

➤ **La réforme du contrôle financier a débouché sur un projet de mise en place d'un contrôle interne budgétaire**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 6

Au-delà de la seule fonction comptable, la LOLF a conduit à réexaminer la politique de contrôle sur l'ensemble de la chaîne de la dépense. (...)

La réforme du contrôle financier a été conçue dès l'origine dans un esprit de développement du contrôle interne. Plutôt que de pratiquer systématiquement un contrôle contemporain aux opérations, et risquer ainsi de ralentir l'exécution de la dépense et donc d'affecter l'efficacité et l'efficacités de l'action publique, le contrôle financier se positionne comme une fonction support assurant des missions de conseil à l'attention de l'ordonnateur. Celui-ci est incité à se doter des outils et méthodes lui permettant de maîtriser ses opérations. Sous le regard du contrôleur financier, il pratique lui-même les contrôles adaptés en fonction d'une analyse des risques affectant la soutenabilité budgétaire.

La fonction budgétaire pourrait faire l'objet d'une démarche similaire à la fonction comptable dans l'avenir. La notion de risque est certes sous-jacente à l'approche en termes de soutenabilité budgétaire. Mais le développement du contrôle interne n'est pas pour autant explicitement intégré aux missions des contrôleurs financiers. (...) la finalité du projet de déploiement d'un dispositif de contrôle interne budgétaire dans l'ensemble des ministères¹². (...) Comme le contrôle interne comptable, ce chantier serait conduit avec l'appui des services du CBCM, qui exercent auprès de chaque ministère les attributions de contrôleur financier pour le compte de la direction du budget. Le contrôle interne budgétaire a vocation à compléter le contrôle interne comptable afin d'assurer une maîtrise des opérations sur l'ensemble de la chaîne de la dépense, de la programmation jusqu'au paiement¹³.

➤ **La dimension européenne et internationale de l'audit interne : un puissant levier**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 11, 12 et 13

Plusieurs ministères sont chargés de mettre en œuvre des politiques de l'Union européenne, qui mobilisent des ressources d'un montant important. Certains d'entre eux ont des responsabilités particulières en matière de gestion des fonds européens, notamment le ministère chargé de l'agriculture et de la pêche, le ministère chargé de l'intérieur et le ministère chargé de l'emploi. Le ministère chargé du budget est lui aussi partie prenante à la bonne gestion de ces fonds. (...)

Le contrôle des politiques communautaires, notamment de l'exécution des dépenses et recettes, est en grande partie placé sous la responsabilité des Etats membres. Les politiques de l'Union européenne sont mises en œuvre selon le principe de la subsidiarité. Il serait impossible à la Commission européenne d'assurer elle-même un contrôle exhaustif de l'ensemble des opérations communautaires dans chacun des Etats membres de l'Union. Pour cette raison, le contrôle est majoritairement internalisé par les entités nationales – ministères ou agences – chargées de mettre en œuvre les politiques communautaires, qui s'appuient sur des référentiels établis par la Commission européenne. Il revient à chaque Etat membre de mettre en place une fonction d'audit des dispositifs de contrôle interne afin de pouvoir fournir à la Commission européenne une assurance raisonnable quant au bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle nationaux, à la conformité des dépenses présentées au cofinancement à l'ensemble des réglementations communautaires ainsi qu'à la légalité et à la régularité des transactions sous-jacentes, sous peine de devoir rembourser une partie des fonds en cas de non-conformité.

¹² Pour plus de détails sur ce projet, cf. l'annexe VI-C relative aux ministères économiques et financiers.

¹³ Cf. l'annexe VI-C relative aux ministères économiques et financiers et la pièce jointe établie par la direction du budget pour une description plus détaillée du projet de dispositif de contrôle interne budgétaire.

A travers la gestion et le contrôle des fonds européens, les ministères concernés ont été sensibilisés à la culture de contrôle interne et aux méthodes de l'audit interne. Ils ont appris à décrire leurs processus de travail et à exercer un contrôle interne sur leur fonctionnement effectif. (...)

➤ **Missions d'audit interne, d'inspection, d'évaluation et de conseil**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 13

L'audit interne se développe en complément des missions plus traditionnelles d'inspection, d'évaluation ou de conseil.

Les nombreux services administratifs d'inspection ou d'inspection générale de l'administration ont des périmètres de compétence variables : une direction d'administration centrale et son réseau, l'ensemble d'un ministère, voire un périmètre d'attributions interministérielles.

(...) L'approche par les risques, caractéristique de l'audit interne, permet de le distinguer, d'une part, des missions d'étude et d'évaluation des politiques publiques et, d'autre part, des missions d'inspection. Les missions d'études et d'évaluation pour le compte des ministres sont aujourd'hui le cœur de métier de la plupart des services d'inspection ou d'inspection générale. Les missions d'inspection s'exercent plus particulièrement en cas de réalisation non anticipée d'un risque, avec le cas échéant une finalité disciplinaire. (...)

➤ **L'effet de levier de la LOLF sur l'audit interne : entre complémentarité et cohérence**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 17

En privilégiant la démarche de performance et en imposant l'obligation de rendre compte, notamment par les rapports annuels de performance, la LOLF fournit un environnement favorable à l'essor du contrôle et de l'audit internes.

L'entrée en vigueur de la LOLF en 2006 a permis de formaliser pour la première fois de façon systématique les objectifs de l'administration. Elle conduit le législateur à adopter chaque année, en loi de finances, les objectifs stratégiques assignés au Gouvernement dans son ensemble et, en son sein, à chacun des ministères. Les responsables de programme déclinent ensuite ces objectifs au niveau de chaque responsable de budget opérationnel de programme (BOP) et de chaque unité opérationnelle (UO). Or, comme cela a déjà été souligné, une démarche de contrôle et d'audit internes n'a de sens que par rapport aux objectifs de l'organisation¹⁴. La LOLF fournit donc un cadre pour l'analyse et l'évaluation des risques au niveau du programme et au niveau des unités opérationnelles, ainsi que la base d'une cartographie formalisée des risques. (...)

L'obligation de rendre compte suppose en effet que les responsables de programme, les ministres et le Gouvernement soient en mesure de vérifier la réalisation des objectifs fixés en loi de finances, d'expliquer les écarts constatés et de proposer le cas échéant des mesures correctrices ou une remise en cause de certains objectifs de performance.

Cf. Rapport Guillaume – Annexe IV, page 2 et 3

Un dispositif de contrôle interne ne peut être déterminé qu'en fonction des objectifs de l'organisation. Ces objectifs comprennent les objectifs généraux ou stratégiques, qui concernent l'organisation dans son ensemble, et les objectifs opérationnels, déclinaison des objectifs généraux au niveau de chaque processus et de chaque activité de l'organisation.

Les objectifs d'un processus et d'une activité sont déterminés en fonction des objectifs de l'échelon supérieur. Les objectifs doivent être significatifs, compréhensibles par tous et mesurables. La somme

¹⁴ Qu'il s'agisse des risques généraux susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs stratégiques de l'organisation ou des risques opérationnels auxquels sont exposés les échelons inférieurs de responsabilité.

des objectifs doit être cohérente avec les missions de l'organisation afin d'en garantir l'alignement stratégique.

La déclinaison des objectifs au sein de l'organisation fournit le cadre de travail de chacun des acteurs. La qualité de la communication des objectifs est donc essentielle pour assurer la bonne conduite des opérations. Tous les acteurs de l'organisation doivent être régulièrement informés sur les objectifs à poursuivre ainsi que sur les indicateurs permettant de les mesurer. La connaissance partagée des objectifs et des indicateurs associés permet de garantir que le processus d'allocation des ressources pourra être mis en œuvre de façon optimale.

Le contrôle de gestion, qui est l'un des leviers du contrôle interne, est chargé de veiller à la cohérence des différents objectifs. Il organise une surveillance permanente des objectifs, notamment par la production et l'analyse de tableaux de bord mettant en évidence les résultats des indicateurs et leur écart avec l'objectif cible.

La culture de l'organisation, dans laquelle s'inscrivent ses missions et objectifs, est un élément déterminant du contrôle interne. L'identification et le partage des valeurs de l'organisation, la détermination d'un périmètre stable et la clarification des responsabilités des uns et des autres sont des prérequis pour toute démarche de contrôle interne. Pour être pertinent, un dispositif de contrôle interne doit s'appuyer sur la culture de l'organisation, sur ses valeurs et sur tous les éléments qui influencent le comportement des personnels au quotidien. (...)

Le principe d'exemplarité est fondamental pour la mise en place d'un système de contrôle interne. Les managers de l'organisation doivent faire preuve d'exemplarité dans leurs actions quotidiennes afin d'inspirer à leurs collaborateurs un comportement en lien avec les valeurs de l'organisation. Les règles de conduite et d'intégrité guident l'activité de l'organisation. C'est selon ce contexte, propre à chaque organisation et porté au plus haut niveau hiérarchique, qu'un système de contrôle interne efficace pourra se développer.

➤ **Le développement du contrôle et de l'audit internes, levier de l'allègement des divers contrôles externes**

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 36

Les ministères seraient ainsi incités à développer leurs propres dispositifs, avec comme contrepartie possible un allègement des contrôles externes. Pour tous les échelons de l'organisation, la rationalisation des contrôles entraîne une charge de travail moindre et donc une optimisation des tâches au quotidien, tout en favorisant la maîtrise des opérations à tous les niveaux de responsabilité. Une réflexion sur les modalités d'allègement des contrôles pourrait donc être conduite avec les services du contrôle budgétaire et comptable des ministères. Une modulation des démarches d'audit, d'évaluation ou d'inspection d'origine interministérielle en fonction du niveau de maturité des dispositifs de contrôle et d'audit internes dans les ministères est également envisageable. Les démarches de contrôle externe diligentées à l'échelle interministérielle seraient ciblées à l'avenir sur les ministères les moins avancés dans ces domaines, notamment par la mise en place à titre subsidiaire de référentiels interministériels sur d'autres fonctions que la fonction comptable. Le projet de contrôle interne budgétaire pourrait se développer dans ce sens.

Zoom complémentaire sur la partie 1.1 du rapport

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 36

La recherche de la performance par l'administration et la complexité de son organisation lui imposent une approche globale de la maîtrise de ses risques. Elle implique à terme la généralisation du contrôle et de l'audit internes à l'ensemble de l'administration. Internaliser le contrôle permet de l'adapter aux processus de travail de façon à optimiser la charge imposée aux personnes responsables des opérations. L'approche par les risques a un sens à la fois pour les agents de l'administration et les citoyens. Il s'agit d'un vecteur de communication qui peut se révéler mobilisateur, y compris vis-à-vis du

Parlement. Enfin, la mise en œuvre de la LOLF suppose la mise en œuvre d'une politique structurée d'audit de façon à donner sa véritable portée à l'obligation de rendre compte. (...)

Zoom complémentaire sur la partie 1.4 du rapport

➤ **Les missions d'audit interne**

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 5 et 6

L'audit interne a pour fonction d'évaluer les dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques de l'organisation. Sont compris dans ces dispositifs l'ensemble des structures, départements, services, fonctions, processus et projets.

Les missions d'une entité d'audit interne peuvent revêtir trois formes. D'une part, les missions d'assurance, qui sont centrées sur les risques les plus importants de l'organisation. Leur planification est le résultat d'un processus de planification par les risques. Sur proposition de l'audit interne, le comité d'audit approuve la hiérarchisation des missions d'assurance et leur planification. D'autre part, toutes les demandes de missions de conseil émanant de la direction générale ou de responsables d'échelons inférieurs peuvent être étudiés par l'audit interne, intégrer le plan de charge des auditeurs internes et figurer dans le plan d'audit. Enfin, les missions de suivi systématique de mise en œuvre de recommandations sont également inscrites dans le plan d'audit.

Les missions d'assurance peuvent être de deux types : les missions portant sur la conformité ou la régularité et les missions d'évaluation de la performance. Dans les deux cas, les auditeurs internes s'appuient sur le référentiel de contrôle interne décrivant le dispositif de maîtrise des activités. Soit un référentiel reconnu existe au sein de l'organisation et il constitue le fondement de l'évaluation des auditeurs, soit il n'existe pas et, dans ce cas, il revient aux auditeurs de le réaliser.

Sur ce fondement, les auditeurs internes conduisent leurs travaux en conformité avec la méthodologie des missions d'assurance. Ils communiquent leurs observations (points forts, dysfonctionnements, recommandations, plan d'action) sous la forme d'un rapport écrit. Les résultats de missions sont communiqués au comité d'audit. Toutes les informations identifiées lors des missions d'assurance alimentent le processus de d'analyse des risques et de planification des futures missions de l'audit interne.

La conduite des missions de conseil figurant dans le plan d'audit relève d'une méthodologie propre à ce type de missions. Chaque mission de conseil fait l'objet d'un accord détaillé, écrit et partagé entre le commanditaire et l'audit interne. Y sont notamment mentionnés le périmètre, les objectifs et les limites de la mission, la méthodologie retenue ainsi que les modalités de restitution. Les résultats des missions de conseil sont formalisés par la rédaction d'un rapport incluant des recommandations à mettre en œuvre par l'entité auditée. Les missions de conseils font l'objet d'un suivi de mise en œuvre des recommandations au même titre que les missions d'assurance. Les résultats de missions sont communiqués au comité d'audit. Les informations, risques et axes d'amélioration identifiés lors des missions de conseil de l'audit interne sont prises en compte par les auditeurs internes dans le processus d'analyse des risques et de planification des futures missions de l'audit interne.

Toutes les missions de l'audit interne, qu'elles relèvent de l'assurance ou du conseil, font l'objet d'un suivi systématique. L'audit interne intègre dans son plan annuel les missions de suivi. L'objectif est de vérifier le niveau de mise en œuvre des recommandations, notamment en termes de mise en œuvre des plans d'action validés. Les missions de suivi peuvent prendre différentes formes selon la nature et les conclusions de la mission dont il s'agit assurer le suivi : suivi au fil de l'eau, audit « *flash* », accompagnement de la mise en œuvre des recommandations. Les rapports de missions de suivi mettent en évidence le niveau de risque résiduel de l'activité auditée après la mise en œuvre des recommandations. Ils sont communiqués au comité d'audit. Les conclusions des missions de suivi alimentent le processus d'analyse des risques et de planification des futures missions de l'audit interne. (...)

Partie 2 du rapport :

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 26 et 27

(...) les propositions qui suivent dessinent l'architecture, en régime permanent, du futur dispositif de contrôle et d'audit internes de l'Etat. Sa mise en place devra être progressive en fonction de la situation de départ et des caractéristiques propres de chaque ministère, notamment le degré de développement du contrôle interne sur la fonction financière et sur les métiers ainsi que l'importance des ressources humaines allouées à l'audit interne. (...)

Le contrôle et l'audit internes ne peuvent se développer et s'épanouir qu'au plus près des entités fonctionnelles et opérationnelles concernées. (...)

(...) un ministère est loin de présenter toutes les caractéristiques d'une entité de gestion unifiée, homogène et cohérente. Les métiers d'un ministère sont souvent multiples, non complémentaires et en évolution constante. Le périmètre d'un ministère est rarement stabilisé et change au gré des décrets d'attribution des membres du Gouvernement. Ce périmètre n'est pas le même aux différents échelons de responsabilité, plusieurs ministères pouvant par exemple partager un même réseau de services déconcentrés.

Surtout, il n'existe dans un ministère d'équivalent ni pour le conseil d'administration, ni pour la direction générale. En première analyse, un ministre concentre vis-à-vis de son ministère les attributions à la fois d'un conseil d'administration et d'une direction générale. Mais son positionnement et la nature politique de son mandat le conduisent généralement à ne pas s'impliquer au quotidien dans les fonctions de pilotage de son ministère en tant qu'organisation. A l'étranger, ces difficultés sont levées car le secrétaire général a le plus souvent autorité sur l'ensemble du ministère. En France, les attributions du conseil d'administration et de la direction générale sont réparties de façon variable entre le ministre, son cabinet, le secrétaire général et les directeurs d'administration centrale.

L'échelon ministériel doit néanmoins être privilégié pour le développement du contrôle et de l'audit internes. Aucune difficulté observée à cet échelon n'est insurmontable et, en tout état de cause, il semble à la mission que l'échelon ministériel est plus adapté que l'interministériel pour l'organisation et la mise en œuvre de la politique de contrôle et d'audit internes de l'Etat. (...)

Proposition n°1

La politique de contrôle et d'audit internes de l'Etat se structure à l'initiative des ministères. C'est à l'échelle d'un ministère que peuvent le mieux se développer ces démarches, y compris dans une logique de déclinaison au sein de chaque direction ou seulement dans certaines d'entre elles. Le contrôle et l'audit internes pourront ainsi s'implanter dans des périmètres aussi homogènes et cohérents que possible et placés sous l'autorité d'une entité identifiée et responsabilisée sur des objectifs.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne et les comités ministériels d'audit pourraient, chacun à leur niveau, jouer ce rôle d'instigateur et de catalyseur. (...)

Zoom complémentaire sur la partie 2.1 du rapport (organisation ministérielle)

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 14

Si la responsabilité de la mise en œuvre du contrôle interne est diffuse au sein d'une organisation, l'audit interne doit relever quant à lui d'une entité spécialisée. Dans une organisation donnée, la fonction d'audit interne est théoriquement rattachée à la direction générale. Dans l'administration, il s'agit du directeur pour une direction donnée, du secrétaire général d'un ministère dans son périmètre de compétences, du ministre lui-même pour le ministère dans son ensemble ou encore du directeur général des finances publiques pour la fonction comptable de l'Etat. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 21 et 22

Pour assurer l'indépendance de la fonction d'audit interne, le comité d'audit exerce un certain nombre d'attributions qui lui sont propres. Il est notamment compétent pour approuver la charte de l'audit interne, examiner la cartographie des risques de l'organisation, approuver chaque année la programmation des missions d'audit proposée par la direction de l'audit interne et assurer le suivi de la mise en œuvre, par l'organisation, des recommandations des auditeurs internes. (...)

(...) la gouvernance d'un ministère diffère sur de nombreux points de celle d'une organisation plus ordinaire, entreprise privée ou opérateur du secteur public. En particulier, un ministère n'est pas placé sous l'autorité d'une instance collective, le conseil d'administration, mais sous celle d'une personne, le ministre. Un comité d'audit peut émaner d'un conseil d'administration, dont il est en quelque sorte le complémentaire. Il lui est en revanche plus délicat de coexister avec un ministre, dont l'autorité sur son ministère et ses opérations ne souffre guère d'exceptions ou de contre-pouvoirs – qui plus est s'il s'agit d'associer des personnalités extérieures au ministère.

La difficulté à mettre en place un comité d'audit est d'autant plus grande en l'absence d'une fonction de direction générale clairement identifiée. (...) il n'existe pas dans les ministères de haut fonctionnaire qui, tout en étant subordonné au ministre, exerce une autorité sur l'ensemble de l'organisation. En dehors du ministre lui-même, il n'existe donc pas de fonction de direction générale d'un ministère auprès de laquelle, à défaut d'un conseil d'administration, pourrait être positionné un comité d'audit incluant des personnalités extérieures. *A contrario*, même en l'absence d'un conseil d'administration, l'existence d'un secrétaire général ayant autorité sur l'ensemble du ministère, situation fréquemment rencontrée à l'étranger, permet de positionner auprès de lui un comité d'audit exerçant au minimum des attributions consultatives. (...)

La certification d'une entité d'audit interne a pour finalité de donner l'assurance que cette entité exerce son activité conformément aux normes professionnelles. Cette assurance est à l'attention de différents interlocuteurs et partenaires qui, comme l'auditeur externe, peuvent en tenir compte afin d'exploiter pour leur propre compte les travaux des auditeurs internes. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 25

L'audit interne est une fonction indépendante du reste de l'organisation, régie par des normes professionnelles préexistantes et qui lui sont propres. Pour cette raison, la tentation est souvent forte, pour une organisation désireuse de renforcer la maîtrise de ses opérations, de privilégier dans un premier temps la création d'une fonction d'audit interne et de négliger le développement du contrôle interne, qui en est pourtant la condition préalable. En effet, contrôle et audit internes sont des démarches permanentes et itératives, qui se nourrissent et se consolident l'une l'autre. (...)

En l'absence d'un dispositif structuré de maîtrise des risques, l'entité d'audit interne doit allouer prioritairement ses ressources à deux chantiers : d'une part, la conduite de missions de conseil visant au développement du contrôle interne dans l'ensemble de l'organisation, tous métiers et toutes fonctions confondus ; d'autre part, une analyse des risques de l'organisation, qui pourra être utilisée pour formaliser les référentiels de contrôle interne et pourra également servir au processus de programmation des audits.

Il serait néanmoins peu réaliste de conditionner strictement le développement de la fonction d'audit dans un ensemble aussi vaste et diversifié que l'administration française à la mise en place préalable d'un dispositif de contrôle interne. Les deux approches doivent aller de pair en fonction des spécificités et des forces disponibles de chaque ministère. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 27

(...) le premier chantier consiste à conduire les premiers travaux d'analyse des risques et à accompagner le développement du contrôle interne. (...)

Proposition n°2

Chaque ministère met en place en son sein une mission ministérielle d'audit interne, qui assure la coordination de la politique d'audit interne du ministère dans son ensemble. Pour cela, elle évalue les services d'audit interne des directions d'administration centrale et des services déconcentrés. Selon le ministère, elle peut elle-même effectuer des missions d'audit (assurance et conseil). Elle rend compte de ses activités au comité ministériel d'audit interne, garant de son indépendance (cf. infra).

Compétente sur l'ensemble des métiers et fonctions du ministère, la mission ministérielle d'audit interne peut être un service existant et exerçant d'autres attributions par ailleurs (par exemple un service d'inspection ou d'inspection générale), une composante d'un service existant spécialisée dans les fonctions d'audit interne (par exemple une cellule d'audit interne au sein d'un service d'inspection ou d'inspection générale) ou encore un service nouveau spécialement créé à cet effet.

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 28 et 29

Le comité d'audit est une pièce essentielle de la gouvernance de la fonction d'audit interne d'une organisation. (...) les missions d'un comité d'audit sont notamment d'assurer l'indépendance des auditeurs internes rattachés à la direction générale, d'examiner la cartographie des risques majeurs auxquels est exposée l'organisation et d'approuver la programmation des audits ainsi que l'analyse des risques qui en est le fondement.

(...) la généralisation des comités d'audit dans les ministères est prioritaire. Au-delà de l'attribution traditionnelle qu'est la garantie de l'indépendance de l'audit interne, la contribution d'un comité d'audit peut être particulièrement utile dans une période de développement du contrôle et de l'audit internes. Les secrétaires généraux n'ayant généralement pas autorité sur l'ensemble des services de leur ministère, un comité d'audit, formation collégiale et exerçant des attributions essentiellement consultatives, pourrait utilement contribuer au développement d'une vision transversale de la gouvernance.

Suivant les ministères, les comités ministériels d'audit peuvent coexister avec d'autres structures complémentaires. (...) A l'échelon ministériel, dès lors que les responsables opérationnels n'ont pas vocation à faire partie du comité ministériel d'audit, il serait utile de les associer au sein de comités ministériels de contrôle interne et de maîtrise des risques.

La présidence du comité d'audit par le ministre lui-même est dans le cas français la meilleure solution pour se conformer aux normes internationales.

Proposition n°3

Chaque ministère se dote d'un comité d'audit exerçant les attributions suivantes : l'approbation de la charte ministérielle de l'audit interne (cf. infra) ; l'approbation du programme des audits ministériels, la surveillance de sa mise en œuvre et le suivi des actions décidées à l'issue de ces audits ; la validation des méthodes et outils mis en œuvre par les auditeurs ; la surveillance de la qualité du dispositif de maîtrise des risques du ministère ; l'établissement de toute relation utile avec les auditeurs externes du ministère ; une contribution au recrutement du responsable ministériel de l'audit interne, chef de la mission ministérielle d'audit interne (cf. infra).

Le comité ministériel d'audit est présidé de droit par le ministre.

Dans une entreprise, un comité d'audit est composé d'administrateurs n'exerçant pas de responsabilités opérationnelles dans l'organisation. Il revient au conseil d'administration et à la direction générale de déterminer et de conduire la politique de maîtrise des risques de l'organisation. Mais, en contrepoint des attributions du conseil d'administration, le comité d'audit est compétent pour assurer l'indépendance, le professionnalisme et l'objectivité des auditeurs internes dans l'exercice de leurs missions d'assurance et de conseil. Le nombre de ses membres est en général assez restreint.

A l'image du secteur privé, l'implication directe de personnalités qualifiées dans le pilotage et la gestion d'un ministère pourrait être envisagée. Elle soulève certes des difficultés non négligeables : en dépit d'affirmations de principe aussi fortes que, par exemple, l'article XV de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁵, l'administration de l'Etat n'est pas toujours aussi encline que les entreprises cotées à associer à sa gouvernance des personnalités non impliquées dans sa gestion quotidienne. Mais cette association apporte la garantie d'indépendance propice à la bonne gouvernance d'une organisation.

Il existe d'ailleurs des précédents aujourd'hui largement admis par les ministères et leurs cadres dirigeants. Certaines instances consultatives, y compris des comités d'audit, associent déjà des personnalités qualifiées n'appartenant pas à l'organisation concernée.

Les membres des comités ministériels d'audit peuvent être recrutés dans différents viviers : les cadres dirigeants d'autres ministères, les membres de corps de contrôle à titre personnel, les personnalités ayant exercé des fonctions éminentes dans le domaine de l'audit dans le secteur public ou le secteur privé. Le comité d'harmonisation de l'audit interne (cf. *infra*), instance interministérielle placée auprès du ministre chargé du budget et des comptes publics, pourrait être chargé d'animer la politique de formation et d'appui des membres des comités ministériels d'audit.

Proposition n°4

Dans chaque ministère, le comité d'audit est composé au maximum de sept membres. Le secrétaire général en est membre de droit et le chef du service du contrôle budgétaire et comptable participe à ses travaux. Le comité ministériel d'audit inclut des personnalités extérieures au ministère ou n'y exerçant pas de responsabilités opérationnelles.

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 34

La fonction d'audit interne devant être indépendante du reste de l'organisation, la sélection de son responsable doit être entourée d'une attention particulière. C'est à ce responsable que reviendra au quotidien la tâche d'assurer l'indépendance et le professionnalisme de ses collaborateurs dans l'exercice de leurs fonctions, sous la surveillance du comité d'audit. Au surplus, le responsable de l'audit interne ayant vocation à être un collaborateur du ministre, il doit être doté d'une expérience suffisante pour être en mesure d'exercer des responsabilités à ce niveau.

Le responsable ministériel de l'audit interne, chef de la mission ministérielle d'audit interne, doit donc présenter lui-même toutes garanties d'indépendance et de professionnalisme, qui doivent être prises en compte pour son recrutement. Le comité d'audit a de toute évidence un rôle à jouer dans l'appréciation de ces garanties, parmi lesquelles peut notamment figurer la détention d'une certification professionnelle d'auditeur interne. Ainsi, sans être généralisée à l'ensemble des auditeurs internes de l'administration, la certification individuelle serait-elle un moyen, pour certains auditeurs internes, de se spécialiser durablement dans cette activité et de se préparer à y exercer des responsabilités d'encadrement, le cas échéant au plus haut niveau.

La mission recommande que le responsable ministériel de l'audit interne, chef de la mission ministérielle, soit recruté *via* une procédure associant le comité ministériel d'audit – sur proposition ou après avis de celui-ci – au vu de l'ensemble des éléments pouvant attester de son indépendance et de son professionnalisme. La certification professionnelle est l'un des éléments à prendre en compte. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 2 et 3

L'indépendance de l'audit interne au sein de l'organisation est un élément fondateur de toute démarche d'audit. Loin de se réduire à une position dans l'organigramme, l'indépendance de l'audit interne résulte

¹⁵ Selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

de trois facteurs cumulatifs : son positionnement dans l'organisation, le périmètre étendu de son champ d'action, la disposition de moyens adéquats.

Le mode de rattachement a une incidence directe sur le périmètre d'intervention et l'objectivité des auditeurs internes, notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer les opérations de la direction générale à laquelle le responsable de l'audit interne rend compte.

Pour assurer leur indépendance, les directions de l'audit interne sont souvent rattachées fonctionnellement à un comité d'audit, émanation du conseil d'administration de l'organisation et composé pour partie d'administrateurs indépendants, tout en demeurant sous l'autorité hiérarchique de la direction générale, responsable de la maîtrise des activités de l'organisation. (...)

Le rattachement fonctionnel au comité d'audit se traduit par le fait que le directeur de l'audit interne doit pouvoir communiquer directement avec le comité et lui démontrer la contribution de l'audit interne à l'exercice de ses responsabilités. Par exemple, le comité d'audit examine et approuve chaque année le plan d'audit de l'organisation, donc découle le plan de charge du service d'audit interne. Il a connaissance des rapports d'audit et de suivi et veille à la mise en œuvre des recommandations qui en sont issues. Si nécessaire, il peut être saisi directement par le directeur de l'audit interne dans le cas où le niveau d'acceptation du risque par la direction générale lui apparaît inacceptable pour l'organisation.

Les relations entre, d'une part, la direction de l'audit interne et, d'autre part, la direction générale et le comité d'audit doivent être soumises à des règles explicites concernant, par exemple, la périodicité, les procédures mises en œuvre ou encore le mode de présentation et de synthèse des résultats de l'audit interne.

Le périmètre étendu du champ d'intervention de l'audit interne est justifié par la nécessité de répondre aux attentes des organes dirigeants afin de leur permettre d'assumer la totalité de leurs responsabilités. L'efficacité même de l'audit interne commande cette capacité d'intervention étendue. (...)

L'audit interne doit disposer de moyens appropriés lui permettant de mener à bien ses missions. Les effectifs de l'audit interne doivent être proportionnés à l'importance de leur champ d'intervention. Les auditeurs internes doivent pouvoir accéder à toutes les informations et données requises pour le plein exercice de leur mission. Le statut des auditeurs et la rémunération doivent viser à leur assurer à la fois l'attractivité collective des carrières et la considération des personnes.

La qualité des équipes est également un critère discriminant pour assurer l'indépendance réelle des auditeurs. Les conditions de recrutements, de formation, de perfectionnement permanent en sont des éléments déterminants. Le comité d'audit doit veiller à ce que le dimensionnement des moyens de l'audit interne résulte notamment d'une approche par les risques. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 4

(...) Dans la première édition des normes professionnelles (1978), l'audit interne était décrit par l'IIA comme « *an independent appraisal activity established within an organization* ». Les définitions postérieures ont délibérément omis la mention « *established within an organization* » afin de refléter le mouvement d'externalisation de la fonction par les organisations concernées. De plus en plus, les sociétés font appel, pour la réalisation de missions d'audit interne, à des cabinets spécialisés auxquels ils achètent des prestations. (...)

Zoom complémentaire sur la partie 2.2 du rapport (organisation interministérielle)

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 29

(...) l'échelon interministériel est utile pour traiter certaines problématiques dépassant le périmètre d'un seul ministère. Il peut s'agir de sujets transversaux comme les achats ou la gestion des ressources humaines ou de politiques publiques impliquant plusieurs ministères ou auxquelles concourent des

administrations publiques autres que l'Etat, voire des personnes privées. Ces périmètres peuvent faire l'objet d'une analyse des risques et d'une programmation d'audits par l'échelon interministériel.

Enfin, l'unité centrale peut parfois jouer le rôle d'auditeur supérieur en évaluant et certifiant les unités ministérielles et en conduisant sur celles-ci des audits périodiques avec ses propres ressources.

Dans toutes les administrations étrangères, l'unité centrale d'harmonisation est positionnée au sein de l'entité chargée du budget, des comptes publics ou de la performance publique. Selon le pays concerné, il s'agit soit du ministère chargé des finances, soit d'un ministère chargé plus spécifiquement du budget ou des comptes publics, soit d'une entité interministérielle chargée de ces questions et positionnée directement auprès du chef de l'exécutif .

En France, un même ministère exerce les attributions relatives au budget, aux comptes publics et à la performance publique. Ses compétences concernent directement les enjeux de la performance publique, l'allocation des ressources et la maîtrise des risques susceptibles d'affecter leur utilisation. En outre, ce ministère est directement compétent pour la fonction financière de l'Etat, laquelle fait l'objet de développements importants à ce jour en matière de contrôle interne comptable et budgétaire. (...)

Comme dans tous les pays, la mission de cette unité serait d'abord d'harmoniser les méthodes et d'animer la collectivité des auditeurs internes. Elle consisterait également à développer la méthodologie des audits internes sur les fonctions transverses de l'administration. (...)

Proposition n°5

Un comité d'harmonisation de l'audit interne est créé auprès du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, qui le préside et désigne en son sein un vice-président pour le suppléer.

Il est composé des responsables des missions ministérielles d'audit, du directeur général des finances publiques, du directeur du budget et de personnalités qualifiées. Son secrétariat est assuré par une structure permanente.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne est chargé d'élaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat et de s'assurer de son application. Il harmonise la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit et diffuse en leur sein les bonnes pratiques. Il développe également la méthodologie des audits internes sur les fonctions transverses de l'administration.

Il examine chaque année la politique d'audit des départements ministériels et formule des recommandations aux ministres.

Il contribue notamment à la définition et au développement des audits de performance portant sur les missions et les programmes budgétaires. Pour cela, le comité d'harmonisation de l'audit interne définit la méthodologie des audits de performance, programme et fait réaliser des audits portant sur certains enjeux transversaux et, à titre subsidiaire, fait réaliser des audits sur les programmes de certains ministères pour, à leur demande, les accompagner dans la montée en charge de leur dispositif d'audit de performance.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne reprend les attributions de l'actuel comité interministériel d'audit des programmes, qui est supprimé.

Partie 3 du rapport

Extraits relatifs à la partie 3.1 du rapport

➤ Les normes de l'audit interne (CRAIE)

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 31 et 32

Pour les auditeurs internes de l'administration de l'Etat, faire référence aux normes professionnelles appliquées dans le secteur privé aurait deux finalités. D'une part, appliquer ces normes permet d'assurer en pratique l'indépendance, le professionnalisme et l'objectivité des auditeurs internes sans qu'il soit nécessaire, pour l'organisation concernée, d'investir massivement dans l'ingénierie des processus de l'audit interne. D'autre part, faire référence aux normes et les appliquer au quotidien constitue un moyen, pour une entité exerçant des fonctions d'audit interne, de signaler à ses interlocuteurs la qualité et le professionnalisme de ses travaux.

L'application des normes professionnelles de l'audit interne est un moyen, pour l'administration, de faire état de la maîtrise de ses opérations. En appliquant les normes professionnelles, l'administration de l'Etat apporterait à un certain nombre d'interlocuteurs externes – le Parlement, la Cour des comptes, les services interministériels d'inspection générale, la Commission européenne, les organisations internationales – l'assurance qu'elle maîtrise ses opérations et qu'il ne leur est donc pas nécessaire, de s'en assurer eux-mêmes de façon intrusive par des démarches de contrôle, d'audit ou d'inspection. Elle permettrait aux auditeurs internes de l'administration française de faire valoir une certaine exemplarité vis-à-vis de leurs homologues étrangers. Bien entendu, faire référence aux normes n'est pas une condition suffisante et les démarches de certification collective des entités d'audit interne sont nécessaires pour s'assurer de leur application dans la pratique. (...)

En France, l'élaboration d'un cadre de référence de l'audit interne propre à l'administration de l'Etat présenterait trois séries d'avantages. D'une part, elle permettrait de conduire la démarche, non comme une simple transposition d'un modèle appliqué dans le secteur privé, mais comme une initiative de l'administration tenant compte de ses contraintes propres et de la spécificité de ses opérations comme des risques associés. D'autre part, l'élaboration d'un cadre de référence spécifique donnerait corps aux compétences d'harmonisation méthodologique attribuées à l'échelon interministériel : la première mission du comité d'harmonisation de l'audit interne consisterait ainsi à proposer un cadre de référence inspiré de celui de l'IIA mais tenant compte des spécificités de l'administration et élaboré en étroite concertation avec les responsables et les auditeurs internes des ministères. Elaborer un cadre de référence propre à l'administration permettrait de contourner la question délicate de la référence aux normes professionnelles de l'audit interne dans le droit positif (cf. *infra*). En outre, la France pourrait, sur ce fondement, prendre l'initiative afin d'engager l'élaboration d'une doctrine à l'échelon communautaire. (...)

Proposition n°6

L'administration de l'Etat se dote à moyen terme d'un cadre de référence de l'audit interne inspiré de celui de l'IIA mais tenant compte des spécificités de son organisation et de son fonctionnement.

L'élaboration du cadre de référence, y compris les normes professionnelles, est de la compétence du comité d'harmonisation de l'audit interne. Compte tenu de la nature des attributions de ce comité, le cadre de référence n'entrerait en vigueur qu'aux termes d'un arrêté du ministre chargé du budget et des comptes publics pris sur la proposition du comité d'harmonisation de l'audit interne.

Des chartes ministérielles de l'audit interne pourraient mentionner, entre autres, l'adaptation des normes de l'audit interne à la situation particulière de chaque ministère. Le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat pourrait ainsi être décliné dans chaque ministère *via* l'adoption, par arrêté du ministre compétent, d'une charte ministérielle de l'audit interne s'appliquant au ministère dans son ensemble. (...)

Proposition n°7

Chaque ministère décline et adapte les normes de l'audit interne issues du cadre de référence de l'administration de l'Etat et les intègre à une charte ministérielle de l'audit interne, approuvée par le comité ministériel d'audit et adoptée par un arrêté du ministre concerné. La charte s'applique aux auditeurs internes comme aux services audités.

Pour prévenir des contradictions non justifiées entre les normes générales et leur application par un ministère donné, le comité d'harmonisation de l'audit interne est saisi à titre consultatif de tout projet de charte ministérielle de l'audit interne.

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 6

La mise en place de l'audit interne demande la plus grande rigueur, qui suppose l'application de règles : c'est la finalité des cadres de références.

Le cadre de référence le plus utilisé par les professionnels de l'audit interne est celui élaboré pour la première fois en 1978 par l'*Institute of Internal Auditors* (IIA). Créé en 1941, l'IIA est une association professionnelle internationale regroupant un peu moins de 165 000 membres, soit directement, soit au travers d'organismes affiliés ou « chapitres ». Les membres de l'IIA sont praticiens de l'audit et du contrôle internes, professionnels de la maîtrise des risques ou encore universitaires. Le « chapitre » français de l'IIA est l'IFACI, créé en 1965. Le nombre des adhérents de l'IIA a plus que doublé depuis 2000, ce qui témoigne de son influence au sein de la profession.

Les normes de l'IIA¹⁶ fournissent un cadre de travail dans lequel doit s'inscrire l'activité de l'audit interne. Elles n'imposent pas de méthode en particulier mais recommandent qu'une méthode soit formalisée et mise en œuvre de façon rigoureuse, en adéquation avec la culture de l'organisation. Cela s'applique autant dans le mode de gouvernance de l'audit interne (charte de l'audit interne, code de déontologie) que dans la planification et la conduite des missions (analyse des risques, plan d'audit, guide méthodologique et dossier de mission, manuels d'audit).

L'adaptation à la culture de l'organisation est ce qui caractérise l'audit interne et en fait sa force : les auditeurs internes étant des personnels de l'organisation, partageant la même culture et le même environnement que les audités, ils sont les plus à même de définir une méthode appropriée. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 8 et 9

Les normes professionnelles à proprement parler, principal corpus du cadre de référence, ont pour objet de définir les principes fondamentaux de la pratique de l'audit interne, de fournir un cadre de référence pour la réalisation et la promotion d'un large champ d'intervention d'audit interne à valeur ajoutée, d'établir les critères d'appréciation du fonctionnement de l'audit interne, de favoriser l'amélioration des processus organisationnels et des opérations. Elles se décomposent en trois sous-ensembles de normes :

- les normes dites de qualification (*attribute standards*) constituent la série numérotée en « 1 000 » (1 000, 1 100, 1 110, 1 200...). Elles décrivent les « *caractéristiques que doivent présenter les organisations et les personnes accomplissant des activités d'audit interne* », à savoir l'existence et le contenu d'une charte d'audit (missions, pouvoirs et responsabilités), la garantie de l'indépendance et de l'objectivité, la compétence et la conscience professionnelle et l'assurance qualité. La norme 1 000, qui définit la mission, les responsabilités et les pouvoirs d'un service d'audit interne, requiert formellement la rédaction et l'approbation d'une charte d'audit interne au sein de l'organisation. Ce document officiel est un des éléments qui participe à l'indépendance de l'audit interne (norme 1 110) et à l'objectivité des auditeurs internes (normes 1 120 et 1 130) ;

¹⁶ Traduite en français par l'Ifaci sous l'appellation de *cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne* (CRIPP).

- les normes de fonctionnement (*performance standards*), numérotées en « 2 000 », décrivent la nature des missions d’audit interne et définissent des critères de qualité permettant de mesurer la performance des services rendus (objet et conduite des missions). Cette série de normes présente notamment le cadre méthodologique de l’activité d’audit interne, tant en ce qui concerne la gestion de l’audit interne et la nature de ses travaux que la planification annuelle des audits à conduire (fondée sur les risques de l’organisation), ou que la conduite des missions et le suivi des actions de progrès ;
- les normes de mise en œuvre (*implementation standards*) ne sont pas autonomes mais viennent développer les normes de qualification et de fonctionnement pour chacune des deux catégories de missions que peut assurer un service d’audit interne : les missions dites d’assurance (*assurance*, le numéro de la norme est alors assorti de la lettre « A ») et des missions de conseil (*consulting*, lettre « C »).

Comme l’illustre le schéma ci-après, les normes de qualification et de fonctionnement se composent à chaque fois d’un énoncé (*statement*) et d’une « interprétation ». L’« interprétation » a le même poids normatif que la norme elle-même.

Schéma – Exemple de norme professionnelle de l’audit interne

Norme de qualification (énoncé)	<p>1210 – Compétence</p> <p>Les auditeurs internes doivent posséder les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités individuelles. L'équipe d'audit interne doit collectivement posséder ou acquérir les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de ses responsabilités.</p>
Interprétation de la norme	<p><u>Interprétation:</u></p> <p><i>Les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences sont une expression générique utilisée pour décrire la capacité professionnelle dont les auditeurs internes doivent disposer pour pouvoir exercer efficacement leurs responsabilités professionnelles. Les auditeurs internes sont encouragés à démontrer leurs compétences en obtenant des certifications et qualifications professionnelles appropriées telles que le CIA (Certified Internal Auditor) et tout autre diplôme promu par l’IIA ou par d’autres organisations professionnelles appropriées.</i></p>
Norme de mise en œuvre	

Source : IIA / IFACI.

Dans l’ensemble, comme l’illustre le schéma ci-dessous, la structure du cadre de référence suit une logique d’emboîtement, dans laquelle chaque niveau de règle se présente comme le développement du précédent. Les normes de qualification repartent de la définition de l’audit interne et du code de déontologie. Les normes de mise en œuvre précisent les normes de qualification et de fonctionnement auxquelles elles se rapportent. Les modalités pratiques d’application en proposent une interprétation encore plus détaillée. La portée des différents corpus n’est pas la même : comme le montre le schéma, le cadre de référence inclut aussi bien des normes dont la portée est obligatoire que des recommandations à caractère facultatif. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 10 et 11

L’audit interne n’est pas une profession réglementée. Les normes professionnelles qui s’y appliquent ne constituent donc qu’un engagement « volontaire ». Les normes de l’audit interne sont relativement

générales dans leur contenu et susceptibles de différentes modalités de mise en œuvre pour tenir compte des spécificités d'un secteur d'activité ou d'une organisation donnée.

Toutefois, depuis 2002, les membres de l'IIA et des organismes qui lui sont affiliés – soit l'IFACI en France – s'engagent à respecter le code de déontologie, qui inclut lui-même l'obligation d'appliquer les normes de l'IIA¹⁷. L'application des normes professionnelles de l'audit interne est donc à la fois un critère de compétences des auditeurs, un signe de crédibilité de l'activité et un gage de qualité des résultats de l'audit interne.

L'engagement à appliquer les normes professionnelles a été renforcé dans leur plus récente version, applicable depuis le 1^{er} janvier 2009. La charte de l'audit interne doit désormais reconnaître le caractère obligatoire de la définition de l'audit interne, du code de déontologie et des normes. C'est l'objet de la nouvelle norme 1 010. Par ailleurs, le service d'audit (norme 1 321) comme les missions conduites (norme 2 430) ne peuvent être déclarés conformes aux normes professionnelles par leur responsable et leurs auteurs que si cette conformité a été démontrée par les évaluations du service, internes et externes, menées dans le cadre du programme qualité.

Extraits relatifs à la partie 3.2 du rapport

➤ La démarche qualité / Application du CRAIE

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 11

La norme 1 200 précise que les missions doivent être conduites avec compétence et conscience professionnelle. Les auditeurs internes doivent posséder les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités individuelles. L'équipe d'audit interne doit collectivement posséder ou acquérir les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de ses responsabilités. (...)

Pour répondre aux exigences professionnelles de l'audit interne, le responsable de l'audit interne doit élaborer et tenir à jour un programme d'assurance et d'amélioration qualité portant sur tous les aspects de l'audit interne (norme 1 300). Le programme d'assurance et d'amélioration qualité doit comporter des évaluations tant internes qu'externes, qui portent certes sur la performance du service, mais dont l'objet est bien l'examen du respect des normes (définition de l'audit interne, normes à proprement parler et code de déontologie)¹⁸.

Un service d'audit interne peut faire l'objet de deux types d'évaluation, toutes deux obligatoires. D'une part, une évaluation interne, depuis le suivi normal de l'activité jusqu'à des examens périodiques, peut prendre la forme d'une auto-évaluation ou faire appel à un membre de l'organisation non membre du service d'audit mais qui a une connaissance suffisante de l'audit interne. D'autre part, il doit être procédé à une évaluation externe au moins tous les cinq ans. L'IIA et ses organismes affiliés proposent généralement d'assurer eux-mêmes cette évaluation, mais elle peut être opérée par tout autre organisme disposant de compétences en matière d'audit interne¹⁹.

En France, l'IFACI délivre *via* sa filiale IFACI Certification, créée en juillet 2003, deux types de certifications aux directions d'audit interne : d'une part, une certification spécifique, qui correspond aux exigences des normes IIA, et examine la conformité du service à « référentiel professionnel de l'audit interne » (RPAI), dérivé des normes ; d'autre part, une certification ISO 9001 du système de management de la qualité des directions d'audit interne – il ne s'agit pas de l'évaluation prévue par les

¹⁷ Cf. la règle d'application n°4.2 : « Les auditeurs internes (...) doivent réaliser leurs travaux d'audit interne dans le respect des normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne ».

¹⁸ « A quality assurance and improvement program is designed to enable an evaluation of the internal audit activity's conformance with the Definition of Internal Auditing and the Standards and an evaluation of whether internal auditors apply the Code of Ethics. The program also assesses the efficiency and effectiveness of the internal audit activity and identifies opportunities for improvement. »

¹⁹ Ainsi l'unité d'audit interne de la Commission européenne a-t-elle été évaluée par le cabinet Ernst & Young.

normes. Dans les deux cas, la certification prend la forme d'un audit de certification et de suivis annuels. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe VI, page 1

Les normes professionnelles de l'audit interne prévoient que les services concernés possèdent ou acquièrent collectivement les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de leur responsabilité.

L'objectif central de la démarche est de renforcer l'image et la crédibilité du service chargé de l'audit au sein de l'organisation. En se professionnalisant, il doit démontrer qu'il peut apporter de la valeur ajoutée à la direction générale, au comité d'audit et à toute l'organisation. Cet objectif concerne à la fois le service dans son ensemble et chacun de ses membres. Cela se traduit, d'une part, par la formation professionnelle des auditeurs et, d'autre part, par la mise en place d'un processus d'assurance et d'amélioration qualité portant sur tous les aspects de l'audit interne et permettant un contrôle continu de son efficacité.

La certification IFACI, signe de professionnalisation de la fonction d'audit interne, est fondée sur un référentiel professionnel

Depuis 2003, l'Institut français de l'audit interne (IFACI) a mis en place une certification destinée aux services pratiquant l'audit interne.

Elle s'adresse plus particulièrement, d'une part aux directions d'audit interne d'entreprises faisant appel public à l'épargne ou soumises à des obligations de *reporting* externe sur leur contrôle interne et leur gouvernance, et d'autre part, aux organisations engagées dans des démarches qualité et se soumettant pour ce faire à des exigences de certification. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe VI, page 3, 4, 5 et 6

Le mode de fonctionnement de l'administration est éloigné des critères de la certification

Une administration qui demanderait aujourd'hui à être certifiée se verrait dans la plupart des cas opposer un refus par le comité de certification de l'IFACI, qui ne pourrait que constater plusieurs non-conformités majeures portant sur les points suivants :

- l'existence d'un comité d'audit indépendant

Une DAI doit rendre compte à un comité d'audit composé d'une majorité d'administrateurs indépendants. A ce jour, peu de ministères se sont dotés d'un tel comité. Aucun n'inclut de membre indépendant au sens où il n'entretient aucune relation de quelque nature que ce soit avec la structure ou sa direction qui puisse compromettre l'exercice de sa liberté de jugement. Par ailleurs, pour garantir son indépendance, le comité d'audit doit être rattaché au plus haut niveau de l'organisation.

- un programme de travail annuel fondé sur une analyse préalable des risques

L'analyse des risques est peu développée dans les administrations. Elle est rarement utilisée pour nourrir le programme de travail des services chargés de l'audit interne, essentiellement constitué de commandes des Ministres ou des directeurs d'administration centrale.

- la compétence professionnelle des auditeurs

Même si cela n'est pas obligatoire, l'IFACI recommande la certification individuelle d'un certain nombre d'auditeurs, via l'obtention du CIA ou du CGAP²⁰. A ce jour, moins de 10 fonctionnaires de l'Etat détiennent le CIA.

- l'auditeur doit mettre en place et tenir à jour un système de suivi de ses recommandations

²⁰ CIA : Certified Internal Auditor / CGAP : Certified Government Auditing Professionnal.

Les suites données à un rapport relèvent la plupart du temps de la responsabilité des services et du Ministre concernés. Ils ne font pas intervenir le service qui l'a rédigé. (...)

La revue qualité permet d'attester qu'une structure est « globalement » conforme aux normes professionnelles

Certains services d'audit interne ne peuvent respecter toutes les normes pour des raisons telles qu'un rattachement n'assurant pas leur indépendance ou l'inadéquation des effectifs.

L'IFACI leur propose une démarche d'évaluation externe moins exigeante que la certification classique : la revue qualité. L'exercice permet de délivrer une opinion sur le niveau de conformité aux normes professionnelles. Si celui-ci est suffisamment élevé (« globalement conforme »), le service d'audit interne peut en faire mention dans ses rapports. (...)

La validation indépendante d'une auto-évaluation constitue l'outil élémentaire permettant d'attester de la professionnalisation d'un service

La validation indépendante d'une auto-évaluation s'adresse aux directions d'audit interne où la certification n'est pas jugée appropriée ou nécessaire. C'est le cas, par exemple, si l'organisation est sujette à une réglementation et une surveillance externes étendues en matière de contrôles internes et de gouvernance.

La validation indépendante est précédée d'une auto-évaluation détaillée et documentée, mise en œuvre par le responsable de l'audit interne. Cet exercice nécessite de la part de l'équipe d'évaluation une préparation rigoureuse et des ressources en conséquence.

Une première opinion est formulée par l'équipe d'audit à l'issue de l'auto-évaluation. Elle est ensuite confirmée ou non par le prestataire de la validation indépendante, dont l'opinion détermine le niveau de conformité aux normes.

La validation indépendante d'une auto-évaluation doit être pratiquée au minimum tous les cinq ans. (...)

La certification individuelle est un autre moyen d'attester du professionnalisme des travaux d'audit interne. La certification individuelle n'est pas exigée des auditeurs internes. Les normes se bornent – et seulement depuis 2009 – à « encourager » ces derniers à « démontrer leurs compétences en obtenant les certifications et qualifications professionnelles appropriées, telles que le CIA et tout autre diplôme promu par l'IIA ou par d'autres organisations professionnelles appropriées » (norme 1210, interprétation).

Il existe diverses certifications individuelles. La principale d'entre elle est le *certified internal auditor* (CIA) délivré par l'IFACI. Les autres sont généralement spécialisés sur un secteur particulier. (...)

Cf. Rapport Guillaume – Annexe V, page 11

Ainsi l'IIA encourage-t-elle les auditeurs internes à démontrer leur compétence en obtenant des certifications et qualifications professionnelles appropriées et tout autre diplôme promu par l'IIA ou par d'autres organisations professionnelles compétentes. La principale est le certificat général, le CIA (*Certified Internal Auditor*), créé en 1973. L'IIA a également mis en place des certificats spécialisés sur un secteur donné (*specialty industry certifications* ou *specialty certifications*) : le CGAP (*Certified Government Auditing Professional*), créé en 1998, destiné au secteur public ; le CFSA (*Certified Financial Services Auditor*), destiné au secteur financier. Les détenteurs de ces qualifications s'engagent, comme les membres de l'IIA, à respecter le code de déontologie, qui emporte le respect des normes elles-mêmes lors de la conduite d'un audit. (...)

Extraits relatifs à la partie 3.3 du rapport

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 33 et 34

Dans l'administration, où l'indépendance est difficile à garantir par de simples règles d'organisation, le professionnalisme des auditeurs internes est une exigence renforcée. Les modalités de recrutement, de formation et de promotion des auditeurs internes revêtent donc une importance cruciale en ce qui concerne tant les responsables des missions ministérielles d'audit interne que les auditeurs internes eux-mêmes.

Certains considèrent que les auditeurs internes sont des techniciens durablement spécialisés dans leur activité, qu'ils ont vocation à exercer durant toute leur carrière. Dans ce cas de figure, le parcours de carrière d'un auditeur interne consiste à accéder progressivement à des responsabilités d'encadrement de services d'audit interne, le cas échéant dans plusieurs organisations successives. Certains auditeurs internes durablement spécialisés peuvent également mettre leurs compétences au service d'attributions plus larges englobant d'autres aspects de la maîtrise des risques.

La certification professionnelle des auditeurs internes est adaptée à cette vision des choses. Attribuée aux auditeurs internes par les organisations professionnelles compétentes, elle consiste à valider une expérience préalable en tant qu'auditeur interne par le biais d'une évaluation de la pratique de l'audit interne et de la maîtrise des normes professionnelles. La certification d'un auditeur interne demeure active tant que celui-ci continue d'exercer cette fonction et justifie d'une mise à niveau régulière de ses connaissances. Lorsqu'il abandonne l'audit interne au profit d'une autre activité, il peut toujours se prévaloir de l'obtention de sa certification professionnelle, mais celle-ci cesse d'être active dès lors qu'il n'exerce plus d'activité dans le domaine de l'audit.

Une autre conception considère l'audit interne comme une simple étape dans la carrière de futurs cadres supérieurs ou dirigeants. Dans ce cas, l'exercice de fonctions d'audit interne durant quelques années permet à un cadre à haut potentiel de se familiariser avec les enjeux de la maîtrise des opérations et d'acquérir une connaissance intime de l'organisation où il sera appelé à exercer par la suite des responsabilités opérationnelles ou fonctionnelles. L'audit interne est alors une composante de la formation de l'encadrement supérieur et dirigeant.

La conception de l'audit interne comme étape dans la carrière de cadres généralistes semble devoir être privilégiée pour l'administration de l'Etat. Elle présente des avantages en termes de formation des futurs cadres supérieurs et dirigeants. Les responsables issus de la fonction d'audit interne étant sensibilisés aux enjeux de maîtrise des opérations, ils peuvent ensuite diffuser dans toute l'administration une culture propice au développement de la maîtrise des risques. Surtout, cette conception est la meilleure garantie de qualité des liens noués entre une organisation et ses auditeurs internes. Lorsque les auditeurs internes sont issus de l'organisation et sont appelés à y exercer ultérieurement des responsabilités, l'étroitesse de leurs relations avec l'organisation renforce la pertinence et la qualité de leurs travaux. *A contrario*, des auditeurs internes durablement spécialisés peuvent être sujets à des phénomènes d'enfermement dans une approche trop théorique de la maîtrise des opérations et, à mesure qu'ils se coupent de l'organisation, perdre toute capacité d'influence sur son fonctionnement et la maîtrise de ses risques.

Le recours aux dispositifs de certification individuelle ne doit pas être écarté pour autant. Il s'agit d'un outil de formation utile aux auditeurs internes, qui peuvent ainsi demeurer au fait de l'évolution des normes applicable à leur activité. La détention d'une certification professionnelle peut être mise en avant y compris pour l'accès à des responsabilités opérationnelles ou fonctionnelles en dehors de l'activité d'audit interne. La certification professionnelle d'auditeurs internes est également un investissement en termes de ressources humaines dans la phase initiale de mise en place d'un dispositif global de maîtrise des risques. La culture du risque que cette certification permet d'acquérir et de diffuser constitue un pilier pour l'ensemble du dispositif.

La mission recommande que l'audit interne soit considéré comme une étape dans le parcours de carrière des cadres supérieurs et dirigeants de l'administration de l'Etat, non comme une spécialisation technique durable. Dans ce contexte, les démarches de certification individuelle doivent être

considérées comme un instrument de gestion des ressources humaines et de professionnalisation des auditeurs internes, de nature à favoriser le développement de la maîtrise des risques dans l'administration. (...)

Extraits relatifs à la partie 3.5 du rapport

➤ L'audit interne ministériel au regard des opérateurs

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 27

La compétence de la mission d'audit interne vis-à-vis des opérateurs placés sous la tutelle du ministère mérite d'être discutée. Sur ce sujet, deux points de vue s'affrontent. D'un côté, il peut être considéré que les opérateurs placés sous la tutelle d'un ministère sont assimilables aux filiales d'une entreprise. A ce titre, la direction de l'audit interne de la maison-mère devrait avoir compétence pour conduire des missions d'audit interne au sein des filiales. En pratique, il est d'ailleurs difficile de réaliser l'audit d'un processus ou d'un programme si celui-ci se ramifie à la fois dans l'organisation propre au ministère et au sein de tel ou tel opérateur placé sous sa tutelle. Mais, d'un autre côté, la finalité d'un opérateur étant justement d'organiser un périmètre métier homogène et cohérent afin de réaliser des gains de performance, il peut être considéré que les attributions d'une mission ministérielle d'audit interne vis-à-vis d'opérateurs ne peuvent être que subsidiaires. L'audit interne, comme d'ailleurs la maîtrise des risques dans son ensemble, a vocation à se structurer prioritairement au sein même de l'opérateur afin d'améliorer ses performances et d'accroître la transparence vis-à-vis de ses autorités de tutelle.

Il conviendra donc de préciser la nature des attributions des missions ministérielles d'audit interne vis-à-vis des opérateurs placés sous la tutelle des ministères. Les missions ministérielles devraient être dotées des attributions pour conduire des missions d'audit au sein des opérateurs placés sous la tutelle du ministère. Toutefois, ces attributions ne devraient être que subsidiaires et la fonction d'audit interne devrait, sous la supervision de la tutelle, se développer prioritairement au sein même de ces opérateurs.

Enfin des enjeux de périmètre plus complexes sont à considérer. Des politiques publiques sont mises en œuvre par plusieurs ministères. D'autres le sont avec le concours d'administrations publiques distinctes de l'Etat, notamment les collectivités territoriales, voire avec celui de personnes privées. Des services déconcentrés peuvent être rattachés à plusieurs ministères au périmètre par ailleurs non stabilisé dans la durée. Tous ces cas méritent un examen plus approfondi et, le cas échéant, un traitement au cas par cas en ce qui concerne les compétences des missions ministérielles d'audit interne. D'une manière générale, les objectifs issus des projets annuels de performance peuvent contribuer à définir le périmètre de compétence des missions ministérielles d'audit.

Extraits relatifs à la partie 3.7 du rapport

➤ Sur le PIC

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 13

L'Union européenne exerce une influence au-delà de la seule mise en œuvre de ses politiques par les Etats membres. Le modèle de gestion financière *Public Internal Financial Control*, cadre de référence proposé aux Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne, inclut une fonction d'audit interne. Il peut être appliqué pour la gestion de leurs fonds nationaux par tous les Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

➤ Sur l'ECIIA

Cf. Rapport Guillaume – Rapport, page 13

Il serait souhaitable que l'Union européenne se dote, le cas échéant *via* la *European Confederation of Institutes of Internal Auditing* (ECIIA), d'un cadre de référence de l'audit interne propre au secteur public ainsi que d'une certification européenne des auditeurs internes du secteur public ou des directions d'audit interne qui les emploient. Dans ce contexte, il est important que la France s'investisse plus dans le débat européen et joue un rôle moteur dans cette démarche.

ANNEXE 6 : Discours d'ouverture de Nicole BELLOUBET, ministre de la Justice,
garde des Sceaux, au colloque « L'audit interne, moteur de la maîtrise des risques »
(7 novembre 2019)

Monsieur le secrétaire général de la cour des comptes européenne,
Madame la ministre,
Chère Clotilde Walter,
Madame la secrétaire générale,
Monsieur l'inspecteur général,
Mesdames et Messieurs les premiers présidents,
Mesdames et Messieurs les procureurs généraux,
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République,
Mesdames et Messieurs les présidents,
Mesdames et Messieurs les directeurs,
Mesdames et Messieurs,

--

Je vous remercie chaleureusement de votre présence à ce colloque. Votre assistance reflète l'ensemble des métiers du ministère de la justice et l'intérêt que chacun d'entre vous, à tous les niveaux, porte aux questions qui seront aujourd'hui débattues.

Je me réjouis aussi de la présence de personnalités extérieures à notre ministère, ce qui atteste de l'actualité de la thématique de notre colloque.

Je remercie particulièrement la mission ministérielle d'audit interne et l'inspection générale de la justice pour l'organisation de cette journée. C'est l'occasion pour moi de m'exprimer sur l'enjeu essentiel que représente la maîtrise des risques pour notre ministère.

Nous exerçons des fonctions régaliennes essentielles pour la République. Et ces responsabilités impliquent une grande vigilance. Les conséquences des dysfonctionnements de notre action sont non seulement humaines mais touchent aussi au cœur de la confiance que nos concitoyens placent en leur justice et au-delà, dans la République.

L'exigence de nos concitoyens est de plus en plus forte en matière de responsabilisation et de transparence de l'action publique. Le sentiment qui réside chez une partie d'entre eux d'une déconnexion entre les décisions publiques et ce qu'ils vivent doit être démenti. Tout acteur de la décision publique et de sa mise en œuvre ne doit pas perdre de vue ces constats, cette réalité.

La réflexion que vous allez conduire aujourd'hui s'inscrit dans la volonté de répondre à ces exigences.

L'appréciation des risques est perçue par les conséquences avérées d'un dysfonctionnement. On y répond par des actions de contrôle ou par des inspections pour en connaître les causes et déterminer les responsabilités.

La maîtrise des risques, telle que vous allez l'aborder dans ce colloque, s'inscrit dans une approche nouvelle.

Adossée à la mise en œuvre d'une politique publique, la maîtrise des risques repère les obstacles et les difficultés afin d'identifier des actions à même de garantir la bonne conduite des activités et l'atteinte des objectifs assignés.

Il s'agit de ne pas subir le risque mais de le prévenir.

Une bonne gouvernance publique c'est avant tout la capacité de mettre en œuvre les décisions politiques de manière efficace et efficiente.

C'est pourquoi décideurs, responsables et gestionnaires, chacun à votre niveau, vous êtes les acteurs de la maîtrise des risques.

Je vous remercie chaleureusement de votre présence à ce colloque. Votre assistance reflète l'ensemble des métiers du ministère de la justice et l'intérêt que chacun d'entre vous, à tous les niveaux, porte aux questions qui seront aujourd'hui débattues.

Je me réjouis aussi de la présence de personnalités extérieures à notre ministère, ce qui atteste de l'actualité de la thématique de notre colloque.

Je remercie particulièrement la mission ministérielle d'audit interne et l'inspection générale de la justice pour l'organisation de cette journée. C'est l'occasion pour moi de m'exprimer sur l'enjeu essentiel que représente la maîtrise des risques pour notre ministère.

Nous exerçons des fonctions régaliennes essentielles pour la République. Et ces responsabilités impliquent une grande vigilance. Les conséquences des dysfonctionnements de notre action sont non seulement humaines mais touchent aussi au cœur de la confiance que nos concitoyens placent en leur justice et au-delà, dans la République.

L'exigence de nos concitoyens est de plus en plus forte en matière de responsabilisation et de transparence de l'action publique. Le sentiment qui réside chez une partie d'entre eux d'une déconnexion entre les décisions publiques et ce qu'ils vivent doit être démenti. Tout acteur de la décision publique et de sa mise en œuvre ne doit pas perdre de vue ces constats, cette réalité.

La réflexion que vous allez conduire aujourd'hui s'inscrit dans la volonté de répondre à ces exigences.

L'appréciation des risques est perçue par les conséquences avérées d'un dysfonctionnement. On y répond par des actions de contrôle ou par des inspections pour en connaître les causes et déterminer les responsabilités.

La maîtrise des risques, telle que vous allez l'aborder dans ce colloque, s'inscrit dans une approche nouvelle.

Adossée à la mise en œuvre d'une politique publique, la maîtrise des risques repère les obstacles et les difficultés afin d'identifier des actions à même de garantir la bonne conduite des activités et l'atteinte des objectifs assignés.

Il s'agit de ne pas subir le risque mais de le prévenir.

Une bonne gouvernance publique c'est avant tout la capacité de mettre en œuvre les décisions politiques de manière efficace et efficiente.

C'est pourquoi décideurs, responsables et gestionnaires, chacun à votre niveau, vous êtes les acteurs de la maîtrise des risques.

Dans ce domaine, j'ai une première conviction. C'est que cette démarche de maîtrise des risques doit concerner l'ensemble des métiers du ministère.

Les services de la Chancellerie ne peuvent pas fonctionner en silo. Ils participent tous ensemble aux missions dévolues au ministère de la justice. Les processus portant nos activités ne s'arrêtent pas à la frontière d'une direction. Par exemple, la prise en charge d'un mineur délinquant intéresse la direction des services judiciaires, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, parfois, la direction de l'administration pénitentiaire mais aussi les directions législatives qui participent à

l'élaboration des règles et procédures et le secrétariat général qui assure les fonctions supports et soutien.

J'ai également une deuxième conviction. C'est que cette démarche de maîtrise des risques doit concerner l'ensemble des activités du ministère.

Ainsi et, à titre d'exemple, la définition au niveau ministériel d'un plan d'action contre les risques psycho sociaux pour les personnels et sa mise en œuvre, les plans de lutte contre le suicide ou les violences en milieu carcéral et leur mise en œuvre sont des actions relevant de la maîtrise des risques.

Le développement du contrôle interne financier qui permet de s'assurer de la bonne gestion des deniers publics est une action de maîtrise des risques.

Mais cette démarche doit également soutenir les projets de transformation du ministère. Les dispositifs accompagnant la mise en œuvre des réformes engagées dans le cadre de la loi de programmation de la justice ont pour objet d'en maîtriser les risques et d'assurer le succès de la transformation de la justice. Ils s'inscrivent dans cette même logique.

Cette démarche connaît aujourd'hui une nouvelle dynamique portée par le gouvernement. Si la prise de risque est encouragée, elle doit bien sûr être maîtrisée, et il est donc primordial d'outiller les acteurs en ce sens.

Conformément au décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, le ministère de la justice, par arrêté du 14 août 2019, s'est doté d'un dispositif de maîtrise des risques avec la création d'un comité ministériel de maîtrise des risques, du comité ministériel de l'audit interne et de la mission ministérielle d'audit interne .

Présidé par la secrétaire générale, et associant tous les directeurs de l'administration centrale, le comité ministériel de maîtrise des risques définit la politique de contrôle interne sur les risques liés à la gestion des politiques publiques de notre ministère. Il établit la cartographie des risques du ministère et veille au développement des dispositifs mis en place permettant de maîtriser les risques identifiés. À cette fin, il élabore les plans d'action à conduire au moyen de feuilles de route qui seront déclinées à tous les niveaux et sur l'ensemble du territoire. Vous en êtes destinataires et c'est à vous de rendre effectives ces actions en les adaptant à vos réalités et vos contraintes.

Vous pourrez l'apprécier au cours des travaux de la matinée, le secrétariat général a, au cours de l'année 2019, avancé dans cette démarche en élaborant une carte des macro-processus ministériels et une carte des risques associés. Je ne dévoilerai pas le contenu de ces travaux : ils vous seront exposés dans la deuxième table ronde de votre colloque.

À mon niveau, je dispose de la fonction d'audit interne.

Elle est portée par le comité ministériel d'audit interne (CMAI) que je préside. Cette fonction d'audit interne est mise en œuvre, sous mon autorité, par la mission ministérielle d'audit interne. Au sein du CMAI, il me revient de valider la programmation annuelle des missions d'audit à l'issue d'une analyse des risques portant sur l'activité du ministère au regard des grands enjeux auxquels nous devons répondre.

L'audit interne est une fonction essentielle : elle doit me donner un avis sur la mise en œuvre des politiques que je conduis, une assurance sur la maîtrise des opérations. Cette activité doit porter une appréciation sur l'efficacité des dispositifs mis en place pour assurer la réalisation des objectifs. Cette fonction récente est nouvelle et spécifique. Il ne s'agit pas d'une couche supplémentaire de contrôle mais bien d'une fonction d'assurance.

Le risque est inhérent à nos métiers, à la transformation que nous conduisons. Mais il est possible de le prévenir, de le maîtriser en renforçant la robustesse de nos actions et en accompagnant le changement.

L'activité d'audit interne doit aller de pair avec la transformation des procédures, l'allègement des contrôles *a priori*, la simplification et la transformation numérique au sein du ministère. L'audit interne conforte la prise de décision ; il devient un appui du décideur. L'audit interne est donc un nouvel outil, en complémentarité des missions conduites au sein de l'inspection générale de la justice, pour asseoir la modernisation de l'action de notre administration.

M^{me} Delpy-Corbaux, vous avez présenté, lors du CMAI, les valeurs de la mission ministérielle d'audit interne : intégrité, objectivité, respect des normes méthodologiques, confidentialité, compétence. Ce sont des valeurs fondatrices. Et il me semble d'ailleurs qu'elles ne sont pas étrangères à celles portées par l'ensemble des agents du ministère de la justice. Elles sont dans leur ADN. Ces valeurs associées au respect d'une méthodologie exigeante, et à la richesse des échanges avec les services du ministère assurent la qualité des travaux rendus et leur utilité. La Cour des comptes nous le confirme. Depuis 2015, elle relève que la fonction d'audit interne constitue l'un des points forts du dispositif de maîtrise des risques du ministère de la justice.

Ce colloque, aujourd'hui, a pour objectif de vous sensibiliser aux enjeux de la maîtrise des risques, d'engager une réflexion sur notre implication, chacun à notre échelon, et de conforter notre ministère dans une démarche volontaire de maîtrise des opérations. C'est l'une des conditions du succès des réformes que je porte, toujours dans l'intérêt de nos concitoyens pour une confiance renouvelée.

La thématique de votre matinée porte sur le management par les risques, en tant qu'atout pour les décideurs. Dans une approche progressive, cette matinée doit vous permettre de vous approprier les réflexes pour maîtriser les risques.

Un grand dirigeant du secteur privé, Edward Arkwright directeur général exécutif d'Aéroport de Paris, et une haute fonctionnaire, Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'inspection générale des finances, présenteront leur témoignage avant la première table ronde qui abordera la culture du risque au sein de l'administration de l'État.

La deuxième table ronde sur l'identification des risques sera introduite par le témoignage d'Emmanuel Belluteau, conseiller maître à la Cour des comptes.

Cet après-midi sera plus spécifiquement consacrée à la plus-value de la fonction d'audit interne pour les responsables.

Bertrand Brassens, vice-président du comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE), sera votre grand témoin avant la troisième table ronde qui portera sur le caractère stratégique de l'audit interne.

Cette journée réunit des intervenants de haut niveau, de la sphère publique mais aussi du privé. Je trouve particulièrement intéressant de croiser les approches pour favoriser l'ouverture et le décloisonnement liés à cette démarche et enrichir notre réflexion.

Je tiens à remercier chacune des personnalités qui ont accepté de participer aujourd'hui à vos débats, souvent avec des agendas très chargés, et ainsi de contribuer à la qualité de vos réflexions et au succès de cette journée.

Mesdames et Messieurs, je vous souhaite de riches échanges, et vous remercie de votre attention

ANNEXE 7 : Extraits du rapport « Audit de la mise en œuvre de la politique de
prévention des risques naturels et technologiques dans la région Guadeloupe »
(MTES, CGEDD)



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques dans la région Guadeloupe

Rapport CGEDD n° 010596-01, CGAAER n° 17013-01

Établi par

Bernard BUISSON, Catherine CLEMENT, Michel VUILLOT (coordonnateur) (CGEDD)
Francis MARTY-MAHE (CGAAER)

Janvier 2019



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	
Liste des recommandations.....	
Recommandations à la DEAL.....	
Recommandations à la DGPR.....	
Introduction.....	
Commande et déroulement de l'audit.....	
Présentation de la DEAL Guadeloupe.....	
1. Les risques naturels.....	
1.1. Le risque inondation en Guadeloupe et sa prévention.....	
1.2. Les plans de prévention des risques naturels.....	
1.3. Les situations d'habitat en zones à risques.....	
1.4. La gestion des risques naturels terrestres.....	
2. Le contrôle des entreprises ICPE.....	
2.1. L'organisation de l'inspection des ICPE ; répartition DEAL-DAAF.....	
2.2. La planification des contrôles.....	
2.3. La conduite des visites d'inspection.....	
3. La prévention et gestion des déchets.....	
3.1. La planification.....	
3.2. Les déchets de catastrophe à Saint-Martin.....	
4. La surveillance de la qualité de l'air.....	
4.1. L'organisation au sein de la DEAL.....	
4.2. La gouvernance de l'AASQA.....	
4.3. Les plans de protection de l'atmosphère.....	
5. Le pilotage de la politique de prévention des risques.....	
5.1. Favoriser la transversalité au sein du service RED.....	
5.2. Développer les approches par projet.....	
5.3. Les fonctions de bassin.....	
5.4. La mise en place d'une unité territoriale à Saint-Martin.....	
5.5. La gestion de crise.....	
5.6. Une demande d'animation spécifique de la DGPR.....	

Conclusion.....	.....
Annexes.....	.....
1. Lettre de mission.....	.....
2. Organigramme de la DEAL Guadeloupe.....	.....
3. Carte de la Guadeloupe.....	.....
4. Matrices d'analyse des risques.....	.....
1.1. Management et pilotage de la prévention des risques.....	.....
1.3. Élaboration des PPRI (dont PPRL).....	.....
1.4. Suivi de l'élaboration des SLGRI.....	.....
1.6. Appui et instruction des PAPI.....	.....
1.7. Élaboration du PGRI.....	.....
1.8. Mise en œuvre de la Gemapi.....	.....
1.10. Contrôle des entreprises ICPE.....	.....
1.12. Risques naturels terrestres.....	.....
1.17. Planification et gestion des déchets.....	.....
1.19. Qualité de l'air.....	.....
5. Prévention des inondations.....	.....
6. Exemple de fiche de test de visite d'inspection ICPE.....	.....
7. Procédure contradictoire.....	.....
8. Liste des personnes rencontrées.....	.....
9. Glossaire des sigles et acronymes.....	.....

Résumé

L'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques en région Guadeloupe a été conduit du 28 mai au 1er juin 2018 sur la base du guide thématique d'audit du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) publié en juillet 2017.

Conformément au cadre fixé par la lettre de mission, il a porté sur les domaines suivants : le management et le pilotage de la politique de prévention des risques ; le contrôle des entreprises « installations classées pour la protection de l'environnement » (ICPE) ; les risques naturels et les situations d'habitat informel en zone de risque et dans la bande des 50 pas géométriques ; la planification et la gestion des déchets ; la qualité de l'air.

La mission considère que l'organisation et l'action conduite par la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) confèrent une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs assignés pour la prévention des risques dans les domaines du management et du pilotage, du contrôle des ICPE, de la gestion des déchets et de la qualité de l'air. Elle considère que l'action de la DEAL doit être renforcée s'agissant de la stratégie de révision des plans de prévention des risques, de la mise en œuvre de la directive cadre inondation et de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) et de l'engagement de démarches par projet pour les sujets complexes tels que la résorption de l'habitat dans les zones à risques.

Concernant les risques naturels, l'action de la DEAL est reconnue, en particulier pour sa contribution à la mise en œuvre du plan séisme Antilles et pour son appui à la concrétisation des stratégies de gestion du risque inondation. Une meilleure lisibilité des fonctions d'appui technique de bassin est toutefois nécessaire en particulier pour accompagner les collectivités dans la prise en charge de la compétence Gemapi.

Le contrôle des entreprises ICPE fait l'objet d'une démarche récemment engagée au sein du pôle prévention des risques technologiques de la DEAL, visant à renforcer la présence de terrain des inspecteurs et la réalisation effective des plans de contrôle. La concrétisation de cette démarche doit permettre une meilleure assurance d'atteinte des résultats attendus en réponse aux objectifs fixés.

La mission considère que la DEAL conduit de manière appropriée son action dans les domaines de la planification et gestion des déchets et de la qualité de l'air. Ces domaines présentent des aspects très spécifiques, tels que la gestion des déchets de catastrophe après l'ouragan Irma ou la sollicitation du réseau de surveillance de la qualité de l'air pour la crise des algues Sargasse, qui doivent être pris en compte par les services d'administration centrale du ministère.

À l'occasion de cet audit, la mission a noté le fort investissement de la DEAL pour la mise en place de l'unité territoriale Saint-Barthélemy – Saint-Martin, dont la création a été décidée après la crise de l'ouragan Irma.

Liste des recommandations

Recommandations à la DEAL

Finaliser le contrat triennal entre la DEAL et le SCHAPI, à l'instar de ce qui se fait en métropole ou dans d'autres DOM, et développer les partenariats nécessaires dans la perspective de créer, à moyen terme, une cellule de veille hydrométéorologique (CVH) en Guadeloupe.

Définir, au niveau de la direction de la DEAL, la stratégie de révision des PPR.

Définir une stratégie d'intervention pour contenir l'évolution préoccupante de l'habitat dans les zones rouges des PPR, incluant la politique de contrôle de légalité, et le recours accru à la verbalisation et à des opérations exemplaires de démolition.

La mission recommande de réactiver la commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM), de partager régulièrement l'information sur l'ensemble des risques et s'assurer ainsi d'une certaine cohérence des actions entreprises, notamment entre l'État et les collectivités et de partager la politique de révision des PPR.

Développer et assurer le suivi de l'action récemment engagée au sein du pôle prévention des risques technologiques de la DEAL pour renforcer la présence sur le terrain de l'inspection des installations classées, notamment la fixation d'objectifs individuels pour les visites d'inspection et la programmation des inspections dès le premier trimestre de l'année.

La DEAL doit assurer une présence dans les différents travaux d'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets, et apporter son expertise technique, en coordination avec celle de l'Ademe, pour accompagner sa mise en œuvre.

La DEAL devra veiller à ce que les programmes d'actions de l'association Gwad'Air gardent une priorité à la réalisation de ses missions réglementaires.

Poursuivre les actions engagées au sein du service RED pour développer la transversalité et prévoir d'évaluer les effets : mutualisations de fonctions support et de la mission « gestion des risques – préparation à la crise », programmation de réunions régulières avec les chefs de pôles et avec les agents du service.

La direction de la DEAL doit revoir l'articulation actuelle au sein de ses services entre les missions de police de l'eau et les missions de contrôle et surveillance des ouvrages hydrauliques.

Mettre en place des démarches par projet pour les sujets complexes, tels que la prévention des inondations et la résorption de l'habitat dans les zones à risques.

Prévoir à la DEAL une organisation permettant d'assurer la mise en place et l'animation de la mission d'appui technique de bassin (MATB), qui fait l'objet d'une demande forte des collectivités en particulier pour l'inventaire des ouvrages hydrauliques et l'appui aux EPCI pour la prise en charge de la compétence Gemapi.

Recommandations à la DGPR

La DGPR doit se positionner, à partir des premières études expérimentales menées par le BRGM, sur les conditions de l'extension de la démarche pour cartographier, dans la bande des 50 pas géométriques, les « zones exposées à un risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines », selon les termes de la loi ADOM.

La DGPR doit mieux prendre en compte les spécificités des Outre-mer et favoriser les échanges de pratiques entre ces régions.

Conclusion

Sur la base des résultats de ses travaux d'audit, la mission considère que l'organisation et l'action conduite par la DEAL confèrent une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs assignés pour la prévention des risques dans les domaines qui ont été audités.

Elle a relevé différents points sur lesquels elle considère que la gouvernance et la maîtrise des risques de non atteinte des objectifs fixés doivent être confortées ou améliorées. Ces points font l'objet de recommandations reprises dans ce rapport. Il en est ainsi pour la mise en œuvre de la directive cadre inondation et de la GEMAPI qui reste un point préoccupant appelant une réaction significative de la DEAL. La mission a noté que certaines de ces recommandations, présentées à la direction de la DEAL lors de la réunion de clôture à chaud, ont d'ores et déjà été mises en œuvre. Il en est ainsi, par exemple, de la création d'un poste de chargé de mission d'appui aux collectivités pour la prise en charge de la compétence Gemapi. Pour les autres recommandations, les suites envisagées sont indiquées dans le plan d'action élaboré par la DEAL à la suite de cet audit, qui figure en annexe 7 du présent rapport.

À l'occasion de cet audit, la mission a noté le fort investissement de la DEAL pour la mise en place de l'unité territoriale Saint-Barthélemy – Saint-Martin, dont la création a été décidée après la crise de l'ouragan Irma. Bien qu'en dehors du champ de l'audit, les conditions de mise en place de cette unité territoriale ont une incidence sur la mise en œuvre, dans les îles du nord, de la politique de prévention des risques. La mission considère que l'organisation proposée prend bien en compte cette politique et offre les conditions d'une bonne articulation de l'action entre le service en charge des risques et la nouvelle unité territoriale.

Bernard Buisson



Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts

Catherine Clément



Chargée de mission

Francis Marty-Mahé



Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts

Michel Vuillot



Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

CGEDD N°010596-01

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
ET DE L'ALIMENTATION

*Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux*

CGAAER N° 17013-01

Paris, le

31 AOUT 2017

Les vice-présidents

à

**Monsieur Bernard Buisson
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts**

**Monsieur Michel Vuillot
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts**

**Monsieur Francis Marty-Mahé
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts**

Affaire suivie par : Nicolas Forray
nicolas.forray@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 67 46

Objet : Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques dans la région Guadeloupe

Rectificatif

Les missions d'audit sur la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques par les services déconcentrés en région sont menées selon un programme pluriannuel arrêté en commun avec la direction générale de la prévention des risques. La fusion de nombreuses régions métropolitaines a conduit à réviser la programmation 2016 et 2017 et à restreindre à deux régions seulement les audits de cette année.

Par ailleurs, la certification du CGEDD en matière d'audit interne a suscité la refonte complète du guide méthodologique existant. C'est donc sur la base du nouveau guide thématique : audit de mise en œuvre de la politique de prévention des risques en région, référencé n° 010653-03, daté de juin 2017, et qui vous a été diffusé électroniquement, que nous vous demandons d'intervenir.

De ce fait, le démarrage de l'audit pour la région Guadeloupe que nous vous confions par la présente, a été repoussé au quatrième trimestre 2017. Sa coordination sera assurée par Monsieur Michel Vuillot.

Cette mission est enregistrée dans les systèmes de gestion des affaires du CGEDD et du CGAAER respectivement sous les n° 010596-01 et 17013-01.

Pour la région Guadeloupe, les thèmes retenus conformément au nouveau guide sont les suivants :

- management et pilotage de la politique de prévention des risques ;
- contrôle des entreprises ICPE ;
- risque inondation à ajuster au contexte de la Guadeloupe et autres risques naturels (cyclones, observatoires volcaniques et sismiques, projet de cellule de veille hydrologique. Vous examinerez les situations d'habitat informel en zone de risque (délocalisations en suspens) et dans la bande des 50 pas géométriques ;
- planification et gestion des déchets ;
- qualité de l'air.

Vous voudrez bien soumettre votre projet de rapport à la supervision des coordonnateurs du collège Prévention des risques. Votre rapport devrait être transmis pour la phase contradictoire au Préfet de la région Guadeloupe avant avril 2018. La remise définitive de votre rapport est attendue pour le 30 juin 2018.

Vous joindrez au rapport final le projet de lettre de transmission aux ministres qui sera proposé à notre signature sous couvert des coordonnateurs de ce programme d'audits dans les trois conseils généraux.

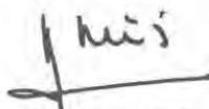
La présente commande annule et remplace celle du 24 juillet 2017.

La vice-présidente du CGEDD



Anne-Marie LEVRAUT

Le vice-président du CGAAER



Alain MOULINIER

ANNEXE 8 : Références bibliographiques et sitothèque

Ouvrages

Théorie et pratique de l'audit interne, Eyrolles, version 2016

Manuel d'audit interne, Eyrolles, version 2015

Gestion des risques et contrôle interne, Broché, version 2016

De la gestion du risque au management des risques : pourquoi ? Comment ?, Eyrolles, version 2015

Le management des risques de l'entreprise, Eyrolles, version 2010

L'optimisation du pouvoir de l'audit interne dans le secteur public, The Institute of Internal Auditors (IIA), 2014

Liens utiles

<http://www.justice.gouv.fr/>

<http://www.sports.gouv.fr/>

<https://agriculture.gouv.fr>

https://ec.europa.eu/info/index_fr

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_fr

<https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>

<https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/>

<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr>

<https://www.banquemondiale.org/>

<https://www.ccomptes.fr/fr>

<https://www.culture.gouv.fr/>

<https://www.defense.gouv.fr/>

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>

<https://www.economie.gouv.fr/>

<https://www.economie.gouv.fr/cgefi>

<https://www.economie.gouv.fr/dgfip>

<https://www.economie.gouv.fr/igpde>

<https://www.education.gouv.fr/>

<https://www.gouvernement.fr>

<https://www.ifaci.com/>

<https://www.interieur.gouv.fr/>

<https://www.modernisation.gouv.fr>

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>



Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État
139, rue de Bercy – 75572 Paris Cedex 12 – Télécopie 251
Tel: 01 53 18 13 47 / mail: chaie@finances.gouv.fr

www.economie.gouv.fr/chaie