

L'audit : écouter, observer pour mieux maîtriser les risques

Diriger une administration territoriale et mettre en œuvre le projet d'une mandature implique de savoir prendre des risques et de les maîtriser. Au cours des dernières années, les outils déployés pour piloter les risques de non conformité juridique, d'insuffisante qualité des prestations rendues aux usagers, d'atteinte au patrimoine, de mauvaise utilisation des ressources financières, d'insuffisante capacité à rendre compte ont été renforcés.

Cependant, l'extension des périmètres de compétences, le resserrement des contraintes budgétaires, la réaffirmation des demandes des usagers nous contraignent sans cesse à réinterroger la pertinence et l'efficacité de nos systèmes de contrôle interne pour s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité. Les défis auxquels nos collectivités sont confrontées exigent de savoir regarder nos organisations de manière périodique sous un angle différent.

C'est pourquoi le Département de la Seine-Saint-Denis a construit une démarche intégrée de maîtrise des risques dont la clé de voûte est l'audit interne. La maîtrise des risques est ainsi une des briques de notre dispositif de pilotage. ♦



Valéry Molet

Directeur général
des services du Département
de la Seine-Saint-Denis

seine-saint-denis
LE DÉPARTEMENT

La maîtrise des risques
JOURNÉE D'ÉTUDES 19 JUIN 2013

La démarche de management des risques du Conseil général
Direction de l'Audit Interne

Le management des risques dans les entreprises et les collectivités locales : Regards Croisés
Jeudi 29 mars 2012 à Bobigny

Le Département de la Seine-Saint-Denis accueille une journée d'étude organisée par l'Observatoire National des Directeurs Général et des Directeurs Adjointes des Régions et des Départements et l'Observatoire pour le Management des Risques et des Accidents de l'Énergie, en partenariat avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale et la Conférence des Inspecteurs et Auditeurs Territoriaux

seine-saint-denis
LE DÉPARTEMENT

la Gazette
la Lettre cadre

Cette journée est soutenue par :

SOMMAIRE

Dépasser la vision de l'inspection et du contrôle	2
Organiser la gestion des risques	4
La cartographie des risques	6
Un cadre d'intervention spécifique et reconnu	8
Passer à l'acte : un nécessaire pragmatisme	10
L'enjeu de la professionnalisation	12
L'impératif du suivi des recommandations	14
Perspectives	16

Dépasser la vision de l'inspection et du contrôle

L'évolution des enjeux et problématiques des collectivités territoriales appelle une réflexion sur la maîtrise des risques. Les missions d'inspection doivent être refondues au sein d'une approche plus intégrée en s'appuyant sur les référentiels de l'audit interne et de la maîtrise des risques

Dépasser l'approche de l'inspection

La présence de services en charge de missions d'inspection au sein de l'administration est ancienne, en particulier au sein des services de l'Etat. Ces corps d'inspection sont bien souvent l'héritage de pratiques de l'Ancien régime (intendants ou gouverneurs), de la Révolution (les représentants en mission), des inspections spécialisées créées par Napoléon 1^{er} (Inspection des lycées créée en 1802), etc.

Ces services étaient chargés de réaliser des contrôles des services déconcentrés afin de s'assurer du respect des directives et obligations définies par l'autorité centrale. Ils réalisent depuis également des missions d'études ou de conseils à la demande de leur autorité hiérarchique.

Au sein de l'Etat, les inspections sont des services qui s'appuient sur des corps créés par la loi et le décret. Peuvent être citées à titre d'exemple :

- l'inspection générale de l'administration,
- l'inspection générale des finances,
- l'inspection générale de l'éducation nationale,
- l'inspection générale des affaires sociales, etc.

Les collectivités territoriales disposent également parfois de services d'inspection. Cependant, à la différence de l'Etat, ces services sont créés à l'initiative de chaque collectivité. Les missions qui leur sont confiées sont souvent proches de celles de l'Etat : investigation en cas de fraude ou de non-respect du cadre normatif, de règlements internes, d'instructions ou de normes techniques. Elles peuvent également réaliser des études prospectives, des évaluations et exercer une fonction de conseil.

L'inspection apparaît ainsi au-delà du champ des enquêtes disciplinaires recouvrir des réalités très différentes, ne pas se caractériser par une fonction précise et être avant tout un service rattaché à l'Exécutif.

Vers le déploiement des dispositifs de maîtrise des risques

Les missions des services d'inspection sont souvent assimilées à l'analyse d'incidents déjà survenus, à l'interrogation de l'application de règlements, à la préparation de prises de sanction ou à l'évaluation de la manière de servir d'une personne. Ces approches sont aujourd'hui profondément renouvelées en s'appuyant sur une approche du contrôle interne construite sur l'évaluation des risques, et non sur celles des personnes ou de la seule conformité.

La maîtrise des risques au sein de l'Etat

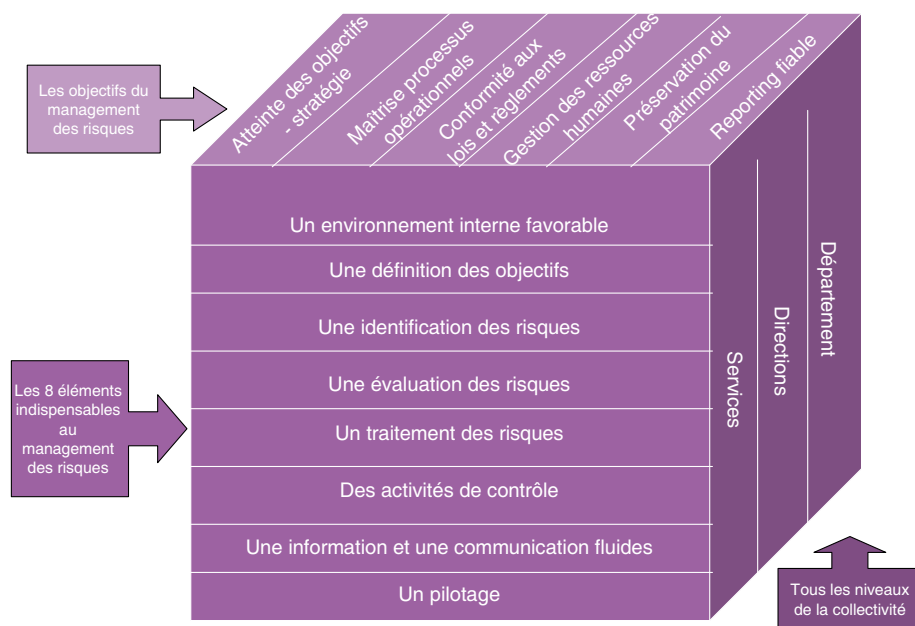
Le décret n°2011-775 du 28 juin 2011 pose l'obligation de mise en œuvre d'un dispositif de maîtrise des risques fondé sur le contrôle et l'audit internes dans chaque ministère.

La circulaire du 30 juin 2011 visée par le Premier Ministre portant sur la mise en œuvre de l'audit interne dans l'administration prévoit la création de comités d'audit ministériels et de missions ministérielles d'audit interne. Cette circulaire précise également que ces dernières peuvent être confiées aux services d'inspection ou à de nouvelles structures spécialement créées. Cela implique une nécessaire professionnalisation et harmonisation des pratiques au sein du comité d'harmonisation interministériel de l'audit interne afin notamment de pouvoir faire valoir les initiatives prises auprès des partenaires européens. ♦

En effet, les enjeux de la gestion des politiques publiques ont beaucoup évolué ces dernières années. Face aux contraintes budgétaires ou à la modification des champs de compétences, les organisations publiques doivent concevoir une gestion prospective de leurs activités. Cette gestion implique l'identification et l'évaluation des risques qui compromettent la mise en œuvre de ces politiques en s'appuyant sur un système de contrôle interne.

Celui-ci peut être défini comme toute mesure prise par l'Exécutif, la Direction générale et les services de la collectivité afin de gérer les risques et

Les composantes d'un système de maîtrise des risques



L'approche de la maîtrise des risques concerne tous les niveaux hiérarchiques et opérationnels de la collectivité. L'audit interne a la responsabilité d'en évaluer la pertinence et l'efficacité en s'appuyant sur la cartographie des risques.

d'accroître la probabilité que les buts et objectifs poursuivis seront atteints.

L'audit interne a comme mission d'évaluer périodiquement l'efficacité de ces dispositifs de contrôle interne. L'audit interne est une activité indépendante et objective dont la valeur ajoutée est de dresser des constats et d'établir des préconisations pour sécuriser l'atteinte des objectifs. Par son approche systématique et méthodique, il apporte un point de vue utile à la Direction générale et à l'Exécutif.

Les dispositifs de maîtrise des risques dans les entreprises

Les systèmes de maîtrise des risques au sein des entreprises portaient à l'origine principalement sur la régularité et la sincérité des comptes annuels. Ce périmètre restreint est aujourd'hui dépassé et embrasse tous les types de risques suite au krach boursier de 2001-2002, aux crises de la dette et aux faillites d'entreprises telles Enron ou World-Com.

La loi Sarbanes-Oxley a abouti aux Etats-Unis à la définition d'un référentiel contraignant de contrôle interne inspiré d'un modèle appelé COSO, transposé peu de temps après au contexte français par l'Autorité des Marchés Financiers. D'autres textes européens ou nationaux sont venus compléter ces obligations comme les directives européennes Solvabilité 1 et 2 ou la loi sur la sécurité financière notamment. ♦

Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique : « L'audit est aussi le complément nécessaire de l'évaluation : l'un permet de s'assurer que les objectifs prioritaires seront atteints, l'autre vérifie l'adéquation des objectifs aux besoins. Dans les deux cas, il s'agit d'apporter aux décideurs la lucidité qui leur est nécessaire pour faire des choix. Il est donc essentiel, que la démarche de contrôle interne et d'audit interne ne se limite pas aux seuls enjeux financiers et comptables. La maîtrise des risques comptables et financiers est certes importante, mais celle des risques inhérents aux "métiers" l'est tout autant. » ♦

Extrait de l'avant-propos du Rapport d'activité 2012-2013 du Comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI), sept. 2013.

Pour parvenir à apprécier l'efficacité du contrôle interne, il est décisif de redéfinir les fonctions et les méthodes de travail et de dépasser la vision traditionnelle de l'inspection. L'Etat ainsi que certaines collectivités territoriales ont saisi cet enjeu et déployé des dispositifs intégrés de maîtrise des risques fondés sur le contrôle et l'audit internes. C'est par ailleurs une obligation, par exemple, au niveau de chaque ministère depuis la publication d'un décret en 2011. ♦

Organiser la gestion des risques

Toute démarche de gestion intégrée des risques implique le déploiement d'une organisation adaptée. La coordination de l'ensemble des activités liées à la maîtrise des risques et la mise en œuvre d'un modèle de gouvernance efficace assure à la fois la responsabilisation de chacun et la mobilisation de tous.

Le modèle des trois lignes de maîtrise (cf. schéma ci-contre) apporte des réponses quant à l'organisation de la gouvernance de la maîtrise des risques. Il s'appuie sur les recommandations des autorités de contrôle et transpose de manière pragmatique les bonnes pratiques observées dans les différentes organisations. Chacune de ces trois lignes a son propre rôle à jouer.

Une réaffirmation de la responsabilité des opérationnels dans la maîtrise des risques

La première ligne de maîtrise est celle des opérationnels et de l'encadrement. Il leur appartient d'évaluer les risques propres aux activités ou projets dont ils ont la responsabilité mais aussi de définir et mettre en œuvre le système de contrôle interne le plus pertinent, en particulier concernant les dispositifs de vérifications de premier et de second niveau, de l'application du principe de séparation des tâches ...

Une animation et un contrôle assurés par la deuxième ligne de maîtrise

La deuxième ligne est constituée des services fonctionnels responsables de domaines d'expertise et de fonctions dédiées à l'animation de démarches transversales de gestion des risques (animateurs

de démarches qualité, responsables des plans de continuité d'activité, risk managers, contrôleurs de gestion...). Ces acteurs disposent en effet d'une expertise et d'un savoir-faire uniques pour appuyer les responsables opérationnels et rendre compte des démarches entreprises.

Une évaluation globale et indépendante du dispositif conduite par la troisième ligne

La fonction d'audit interne est la troisième ligne de maîtrise. Elle se doit d'être indépendante et rattachée au plus haut niveau de l'organisation. Elle apporte une évaluation périodique à la Direction générale et à l'Exécutif de l'efficacité de la maîtrise des activités et des risques par l'organisation.

Cette assurance globale porte sur l'efficacité des deux premières lignes de maîtrise et englobe tous les types de risques. Elle doit permettre d'apporter des éclairages distanciés, des conseils, des préconisations.

Un appui à la Direction générale et à l'Exécutif

Cette organisation vise à apporter une assurance à l'Exécutif et à la Direction générale que les mesures prises pour la réalisation des engagements sont suffisantes. Ils jouent ainsi un rôle clef, « *au cœur du dispositif de maîtrise globale des risques* » pour donner des orientations sur le niveau de maîtrise souhaité. Les organisations ont besoin d'une responsabilité clairement définie en matière de maîtrise des risques. Il appartient à la Direction générale de concevoir et de gérer des dispositifs efficaces de gestion des risques et de contrôle interne, indiquent l'AMRAE et l'IFACI (voir ci-contre) dans une étude récente.

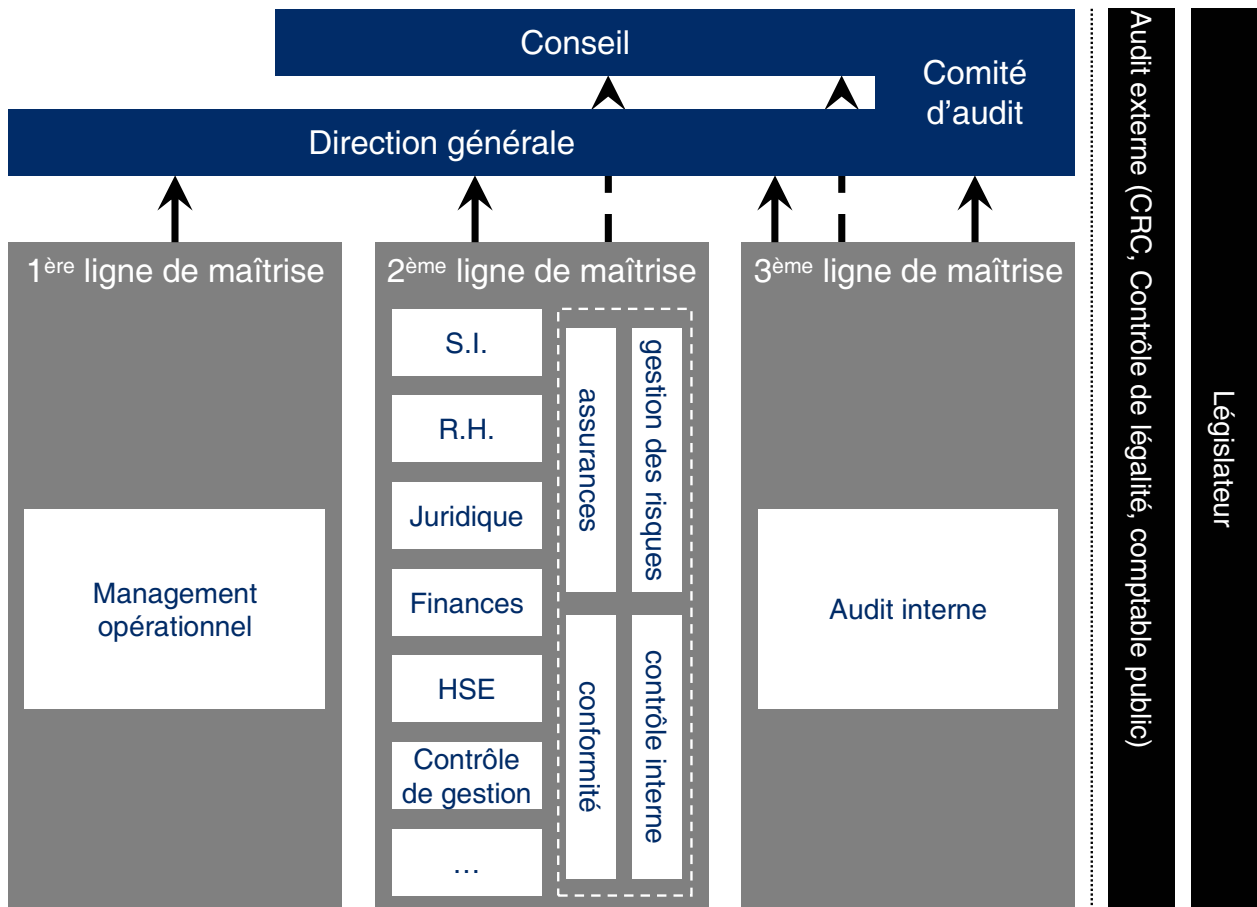
Des exemples d'organisation ont été présentés lors de la journée d'études organisée par le Département qui s'est déroulée le 19 juin 2013 en partenariat avec l'Association Nationale des Directeurs généraux des Grandes Collectivités Territoriales, l'IFACI, l'AMRAE et la conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux.

AMRAE et IFACI

L'Association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise (AMRAE) est la première association européenne de risques managers professionnels des métiers du risque et des partenaires spécialisés dans la gestion des risques. Elle rassemble plus de 850 directeurs des risques et/ou des assurances.

L'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI) rassemble plus de 5.300 professionnels de l'audit et du contrôle internes en France. Il est affilié à l'IIA (The Institute of International Auditors), qui bénéficie d'un réseau de 170.000 adhérents répartis dans plus de 160 pays.

Modèle des trois lignes de maîtrise



Les bénéfices recherchés par cette structuration sont multiples : responsabiliser les acteurs à tous les niveaux de l'organisation, clarifier leurs rôles et responsabilités dans le fonctionnement du dispositif, garantir la prise en compte des contraintes de chaque partie prenante et démontrer l'importance d'une approche globale.

Deux des exemples retenus concernaient la Ville de Paris et la SNCF :

- les trois lignes de maîtrise à la Ville de Paris :

- les directions opérationnelles : responsables des risques et de leur maîtrise ;
- les directions supports : assistent les opérationnels dans leur activité et leur maîtrise des risques ; ont des réseaux de référents dans les directions opérationnelles (contrôleurs de gestion, chargés de finances, chargés juridiques) ;
- l'Inspection générale : s'assure de l'efficacité des systèmes de maîtrise des risques et de la maîtrise de l'activité grâce à des missions d'audit, d'inspection et d'évaluation des politiques municipales, est rattachée au Maire de Paris.

Les trois lignes à la SNCF

- La Direction de l'audit et des risques regroupe :
- le Service management des risques, qui encadre un réseau de « risk managers » déployé au

sein des directions. Les risk managers identifient et évaluent les risques

- le Service contrôle interne, qui encadre un réseau de contrôleurs internes déployé au sein des directions. Les contrôleurs élaborent des procédures et mettent en oeuvre les contrôles adaptés aux risques
- le Service sécurité des systèmes d'information (SI), qui encadre un réseau de responsables sécurité des SI en charge des contrôles sur les SI
- le Service d'audit, qui évalue le contrôle interne en menant des audits.

Cette direction est rattachée au Président du Conseil d'administration et au Comité d'audit, des comptes et des risques. ♦

La cartographie des risques

Toute démarche intégrée de maîtrise des risques doit permettre d'identifier les principaux risques pouvant affecter l'organisation. La cartographie des risques est autant un outil qu'une démarche.

Définition

La cartographie des risques est une représentation synthétique et globale des risques, partagée par l'encadrement, l'encadrement supérieur et la gouvernance. Elle permet de disposer régulièrement d'un état des lieux des risques avérés et potentiels. ♦

La cartographie est un instrument de pilotage qui donne à voir quels sont les risques susceptibles de compromettre la mise en œuvre du projet de la collectivité et le respect de ses obligations. Elle est donc un instrument d'aide à la décision au service de la Direction générale et des Elus.

Sa construction repose sur une appréciation du niveau de risque potentiel, dit risque brut, en termes d'impact (que se passe-t-il si le risque survient et quel est le niveau de gravité des conséquences éventuelles ?) et en termes de probabilité (est-ce que je suis concerné par ce risque ?).

En fonction de la démarche retenue, cela amène l'encadrement qui est en charge du pilotage (de la mise en œuvre) d'un projet, d'une activité, de prestations à s'interroger sur les risques propres à ses périmètres de responsabilité au regard du cadre juridique à respecter, des processus opérationnels, des budgets alloués, des outils techniques utilisés...

Ensuite, il s'agit de s'interroger sur les actions de maîtrise déployées pour assurer la gestion de ces risques, c'est-à-dire sur la pertinence et l'efficacité du système de contrôle interne. Le croisement de cette analyse avec l'évaluation des risques potentiels permet de déterminer le risque résiduel, c'est-à-dire le vrai niveau de risque auquel la collectivité est exposée.

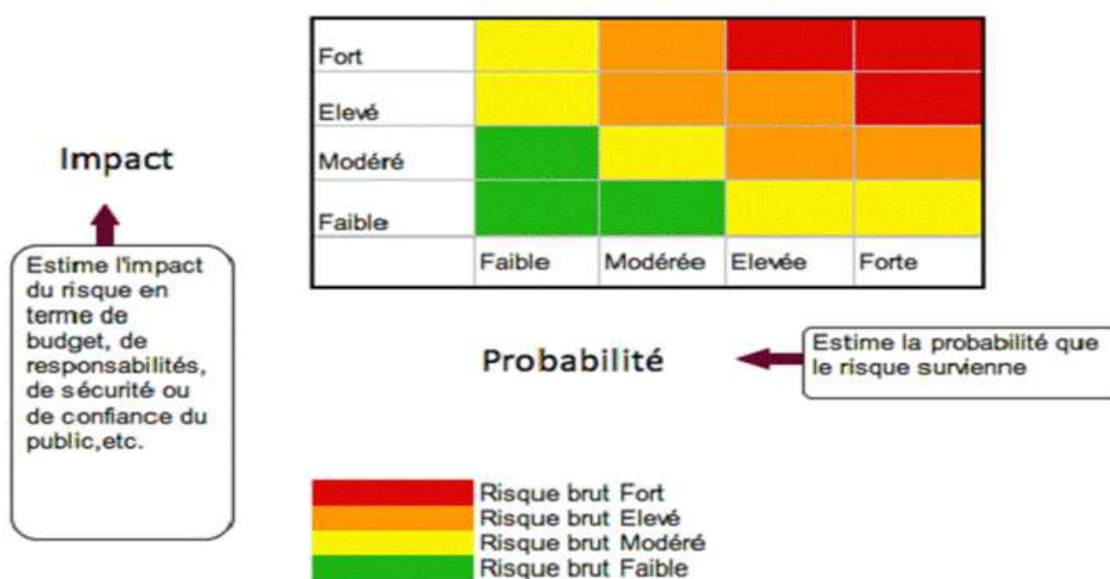
L'actualisation annuelle de la cartographie permet de suivre les progrès accomplis mais aussi de mettre en évidence les nouveaux enjeux.

Au-delà des informations que cet outil permet de collecter, la démarche permet d'initier une réinterrogation régulière du système de contrôle interne et de la prise en compte des risques qu'ils soient internes ou



De gauche à droite : Jean-Pierre Artaud (responsable de la maîtrise des risques de Réseau de Transport d'Electricité), Lionel d'Harcourt (associé de la société Arengi), Agnès Bachelot Journet (Directrice de l'audit interne au Département du Rhône), Yannis Wendling (Directeur de l'audit, du contrôle interne et de la gestion des risques au Département de la Seine-Saint-Denis), Christine Cantournet (ancienne directrice des risques du groupe Fromageries Bel), lors de la journée d'étude sur la maîtrise des risques du 19 juin 2013 organisée par le Département aux Archives nationales à Pierrefitte (93).

La matrice du risque brut



L'établissement d'une cartographie des risques est un outil d'aide à la décision. Elle permet d'établir des priorités en fonction de l'impact et de la probabilité de survenance du risque. C'est en s'appuyant sur cette analyse du risque brut que l'on détermine les périmètres d'action de renforcement du contrôle interne.

externes. Pour mobiliser efficacement, le temps dédié à son actualisation doit être court et s'appuyer sur un portage marqué de la Direction générale.

Comme tout instrument de pilotage, elle trouve son prolongement dans des prises de décision et des arbitrages qui portent sur :

- les thèmes à inscrire au plan d'audit pour vérifier le niveau de maîtrise de risques majeurs,
- l'adoption de plans d'action de contrôle interne afin d'assurer et/ou de renforcer la maîtrise des risques ce qui suppose de définir des pilotes et des responsables pour ces actions, de donner du

sens aux dispositifs de contrôle interne voire de les alléger, de faire partager des réflexions et des bonnes pratiques opérationnelles.

Si possible, il est intéressant d'articuler la démarche avec les autres temps forts de la collectivité : démarche budgétaire, calendriers de suivi du projet stratégique de la collectivité...

Les conseils à retenir pour garantir le succès d'une telle entreprise sont :

- l'identification de référents pour les risques priorités et en particulier pour les risques majeurs transverses,
- l'investissement dans la pédagogie de l'exercice pour amener les personnes à s'exprimer sur certains risques tabous ou sur les défaillances de l'organisation, la communication sur les résultats et l'intérêt de la démarche.

La mise en cohérence de l'actualisation de la cartographie des risques et de l'élaboration du plan d'audit interne est une garantie de la pérennité et de la valeur ajoutée de la démarche. ♦

Ascendant - Descendant ?

Il existe plusieurs démarches pour actualiser une cartographie des risques. La démarche ascendante vise à mobiliser l'encadrement pour veiller à l'appropriation de la démarche et apprécier leur perception des risques opérationnels. La démarche descendante consiste à amener la Direction générale à statuer sur les risques prioritaires et sur le niveau de risque acceptable, ce qui permet de faire partager des priorités.

La démarche mixte combine les deux approches et est la plus complète. C'est cette voie qui est à privilégier car elle instaure un dialogue au sein de l'organisation sur les chantiers à engager. ♦

Un cadre d'intervention spécifique et reconnu

Développer l'audit nécessite une méthodologie exigeante encadrée par les normes internationales de la profession, transposées pour le secteur public.

Le cadre de référence de l'auditeur interne

L'audit interne est une activité indépendante et objective qui vise par ses missions à apporter une assurance raisonnable sur la maîtrise des opérations. Ces deux notions sont indispensables afin de garantir l'impartialité et la fiabilité des constats ainsi que la pertinence des préconisations. Par son approche systématique et méthodique, elle apporte un éclairage particulier, distinct de celui des autres fonctions de pilotage.

Pour cela, la profession d'auditeur s'appuie sur un cadre de référence qui garantit la rigueur et le professionnalisme des travaux menés. Les principes clés

doivent être repris au sein d'une charte d'audit interne propre à chaque organisation et collectivité. Ce document précise les modalités d'intervention et de collaboration de l'audit interne avec les autres services de la collectivité. Il précise les engagements pris par les auditeurs pour la réalisation de leurs missions conformément aux lettres de mission qui leur sont adressées. Elle indique comment sont saisis les auditeurs internes et comment s'opère la validation des rapports dans le cadre d'un processus contradictoire. Ces engagements des auditeurs portent aussi sur les conditions de respect du Code de déontologie et des normes professionnelles.

Les règles de déontologie s'imposant aux auditeurs et déclinées dans les chartes d'audit interne sont :

- l'intégrité : la gestion d'éventuels conflits d'intérêt pour des auditeurs ayant exercé des responsabilités au sein d'autres directions...
- l'objectivité : le recueil des preuves et la formulation des constats, l'échange contradictoire...
- la confidentialité : publicité des rapports, conservation des documents de travail...
- la compétence : le plan de formation des auditeurs...

Les normes professionnelles ont pour objet :

- de définir les principes fondamentaux de la conduite des travaux : formalisation d'une lettre de mission, documentation des constats, exigence de la preuve...
- de fournir un cadre de référence pour la réalisation et la promotion d'un large champ d'investigation : accès aux pièces, périmètre étendu à l'ensemble des types de risques...
- d'établir les critères d'appréciation du fonctionnement de l'audit interne : planification des travaux, suivi de la mise en œuvre des recommandations...
- de favoriser l'amélioration des processus organisationnels et des opérations : déclinaison des préconisations en plans d'action...

Ces normes professionnelles sont transposées par l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne

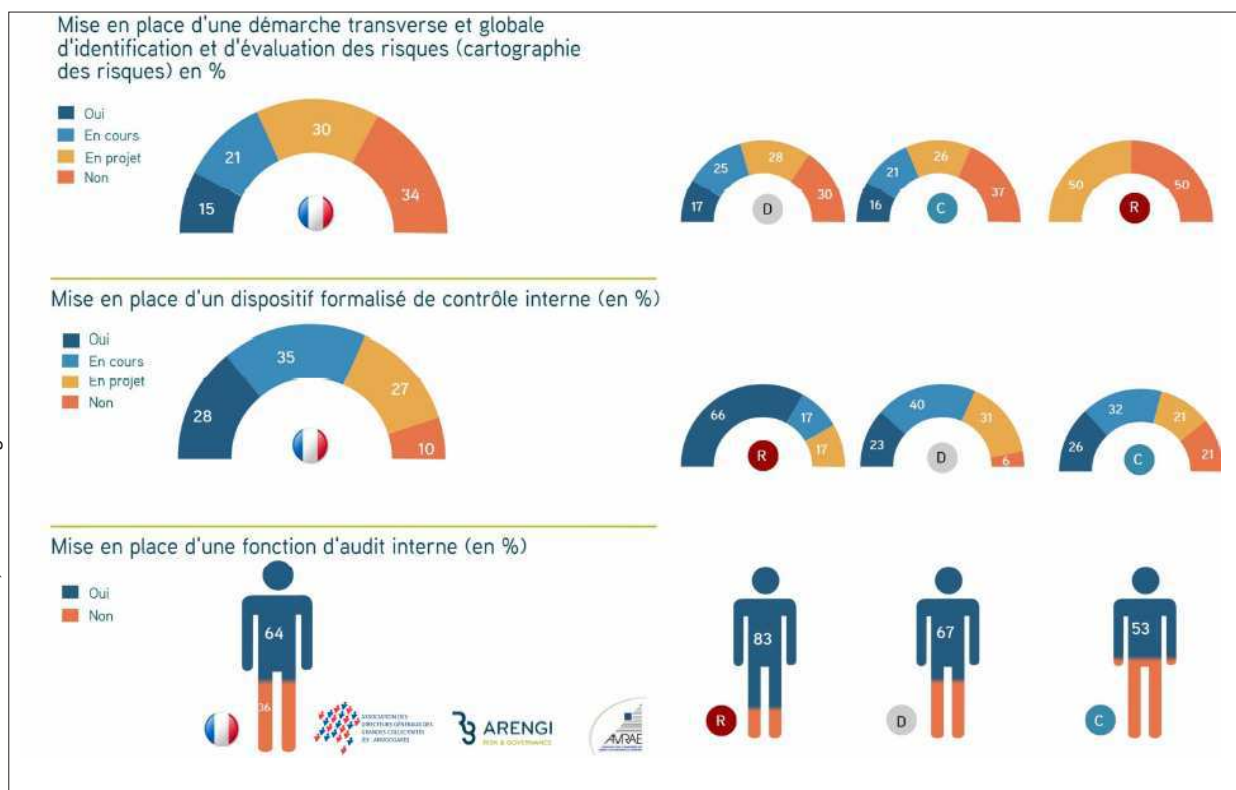
La définition des normes

L'INTOSAI regroupe les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques de tous les pays membres de l'Organisation des Nations-Unies (i.e. la Cour des comptes et ses homologues). Elle s'appuie sur des sous-commissions composées de représentants de plusieurs pays afin d'élaborer des normes professionnelles. Par exemple, la sous-commission pour l'audit de performance réalise les tâches suivantes :

- promouvoir les lignes directrices de mise en œuvre de l'audit de la performance,
- développer des normes et lignes directrices pour l'audit de la performance sur la base des lignes directrices existantes de l'INTOSAI relatives à l'audit de la performance,
- surveiller les développements et réformes du secteur public et établir en continu des estimations relatives aux répercussions sur l'audit de la performance,
- surveiller le développement des théories, méthodes et évaluations pertinentes au niveau académique ainsi que dans d'autres centres de recherche pertinents et établir en continu des estimations relatives aux répercussions sur l'audit de la performance.

Le baromètre de la gestion globale des risques au sein des collectivités

Source : Baromètre de la gestion globale des risques au sein des collectivités, cabinet Arengi



La majorité des collectivités territoriales ayant répondu à cette étude a mis en place une fonction d'audit interne. Le métier d'auditeur interne n'est plus une exception dans le paysage territorial.

(IFACI) tant pour le secteur privé que pour le secteur public, en s'appuyant sur des professionnels en poste, notamment au sein des collectivités. Le Comité d'Harmonisation interministériel de l'Audit Interne (CHAI) a élaboré un cadre de référence commun à tous les services d'audit interne de l'Etat qui reprend ces grands principes.

Par ailleurs, la Cour des comptes, en tant que membre de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), produit des référentiels et des guides de bonnes pratiques portant sur l'audit financier, l'audit de conformité, l'audit de performance, qui s'appuient aussi sur ces principes et bonnes pratiques.

L'auditeur interne dans le secteur public

Au sein des collectivités territoriales, aucune obligation n'est faite de créer des fonctions d'audit interne ou de se référer à ce cadre de référence. Cependant, nombreuses sont les collectivités qui ont mis en place des directions ou des services d'audit interne et qui se réfèrent à cette approche. Le baromètre de la gestion globale des risques au sein des collectivités, réalisé au mois de juin 2013 par le cabinet Arengi, le confirme. La transposition des normes professionnelles au secteur public local a été réalisée par un groupe de res-

ponsables d'audit interne au sein de l'IFACI. Par ailleurs, le CNFPT propose maintenant des formations à l'audit interne et management des risques et des échanges portant sur l'audit interne se tiennent régulièrement à l'occasion de colloques ou de rencontres professionnelles.

La direction en charge de l'audit interne au Département de la Seine-Saint-Denis applique ces principes et s'inscrit dans cette logique de professionnalisation et d'exigence méthodologique. ♦

Passer à l'acte : un nécessaire pragmatisme

Pour convaincre de l'intérêt d'une démarche de gestion des risques, il faut rapidement démontrer la plus-value et la pertinence des analyses conduites sur des sujets à enjeux, en s'appuyant sur une démarche étayée et transparente

Très souvent, la décision de se lancer dans une telle démarche se heurte aux craintes, doutes sur la faisabilité d'une telle entreprise au regard de la culture de l'organisation, des représentations de chacun sur ce qu'est l'inspection ou le contrôle interne. L'implication de tous et la compréhension de la démarche sont décisives pour en assurer la réussite.

Au regard de l'expérience du Département de la Seine-Saint-Denis, plusieurs conditions de réussite peuvent être identifiées.

Rassurer et expliciter comment se conduit une mission d'audit et comment fonctionne une direction en charge de l'audit interne

L'adhésion des directions et des agents réside dans leur compréhension de la démarche. C'est pourquoi, l'équipe en charge de l'audit interne doit :

- présenter le déroulé de ses interventions, de la signature de la lettre de mission jusqu'à la remise du rapport final validé,
- présenter la construction du Programme d'audit et le suivi de sa mise en œuvre,
- expliquer comment la direction se dote des compétences pour mener ses travaux.

Cette démarche est décrite dans un référentiel autant destiné aux membres du service d'audit interne qu'aux autres parties prenantes. Tout cela doit être porté à connaissance de l'encadrement de manière régulière lors des premiers mois de fonctionnement de la direction en charge de cette fonction.

S'assurer du portage de la Direction générale

La Direction de l'audit, du contrôle interne et de la gestion des risques de Seine-Saint-Denis est rattachée au Directeur général des services, qui signe les lettres de mission et est le destinataire des rapports. Cette validation est indispensable pour légitimer la fonction au sein de l'administration départementale. Cela constitue également un signal fort sur le niveau d'importance accordé aux recommandations qui seront formulées.

Démarrer par des sujets simples, concrets et transverses

La crédibilité de la démarche se gagne dès les premiers travaux, dont il importe de donner à voir très rapidement ce qu'ils recouvrent. Le choix des premiers audits est essentiel : des sujets simples, des thèmes sur lesquels des attentes existent, des périmètres transverses pour toucher très largement les directions et les services. Exemples : un audit sur les délégations de signature, sur la circulation du courrier, les délais de recrutement...

Chiffres clés

Audit sur la circulation du courrier :
15 entretiens
7 groupes de travail réunis pour identifier les risques
300 courriers testés

Chiffres clés

Audit des délégations de signature :
24 directions rencontrées
29 entretiens
44 tests

PILOTER

Programmation du plan pluriannuel d'audit

Mise en œuvre et suivi du projet de la direction

REALISER

Mise en œuvre du plan pluriannuel d'audit et réalisation de missions d'inspection

Suivi de la mise en œuvre des recommandations

SUPPORTER

Gestion des compétences et des ressources humaines de la DACIGR

Capitalisation

Les trois fonctions de la DACIGR



Ces premières missions vont asseoir la démarche par :

- l'intérêt suscité auprès de tous les services
- la rencontre avec les autres services
- la vision globale qui sera apportée sur la gestion des risques au sein de l'organisation
- la formulation de recommandations pragmatiques.

Ces premiers audits ont permis de présenter la démarche et de sensibiliser les services départementaux à la gestion des risques.

Engager un audit avant d'initier une démarche plus globale de gestion des risques

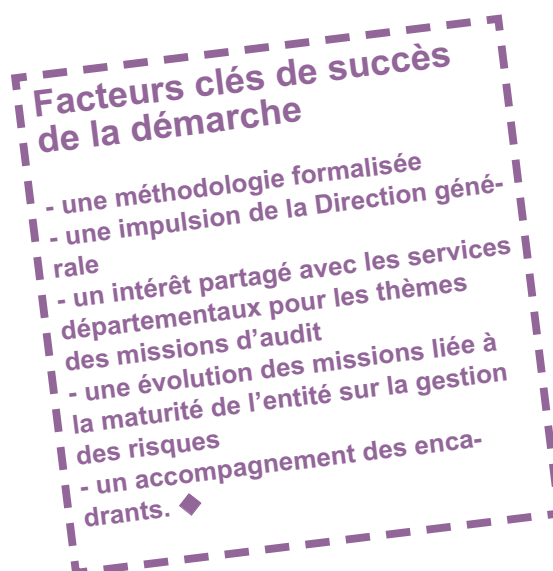
L'audit a été la première mission confiée à la Direction de l'audit, du contrôle interne et de la gestion des risques. Ce choix s'explique par la nécessité d'illustrer l'approche sur un périmètre simple et concret. La mise à jour de la cartographie des risques est venue compléter le périmètre d'intervention dans un second temps. Dans ce cadre, la direction met en avant chaque année les zones de risques prioritaires. Enfin, la dernière mission confiée à la direction est le contrôle interne. Il s'agit dans ce cadre de suivre la mise en œuvre des plans d'action et d'accompagner les directions.

Prévoir un dispositif d'accompagnement des directions

N'en rester qu'aux constats et qu'aux recommandations ne peut être suffisant pour assurer le succès de la démarche d'audit. Il convient de déployer une capacité d'accompagnement des directions, à titre préventif ou de conseil. Les agents de la direction animent ainsi des formations au contrôle interne dans le cadre des formations destinées à l'encadrement ou de réunions d'information.

Cela permet aux encadrants d'appréhender les notions de contrôle interne et de transposer sur des cas concrets cette approche par les risques. Cela permet aussi de faire preuve de pédagogie sur le sens et l'apport des audits internes.

Le principal facteur clé du succès d'une démarche d'audit est d'expliquer que l'équipe de contrôle interne est là pour sensibiliser, animer et former les directions opérationnelles à la gestion des risques, à la nécessité de formaliser des procédures, à la réalisation de contrôles de premier et second niveau. Ainsi, le rôle du contrôle interne n'est pas de réaliser à la place des directions opérationnelles mais de leur apporter un appui à cette réalisation. Cela permet une véritable appropriation de la maîtrise des risques. ♦



L'enjeu de la professionnalisation

Sans une équipe solide et compétente, une démarche dédiée à la maîtrise des risques n'aurait pas pu être menée. Ces fonctions sont encore émergentes ce qui rend la constitution d'une équipe et sa professionnalisation particulièrement déterminantes.

L'exigence de la gestion des compétences professionnelles

Le code de déontologie de l'audit interne prévoit que les auditeurs internes : « ne doivent s'engager que dans des travaux pour lesquels ils ont les connaissances, le savoir-faire et l'expérience nécessaires ; doivent réaliser leurs travaux d'audit interne dans le respect des normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne ; doivent toujours s'efforcer d'améliorer leur compétence, l'efficacité et la qualité de leurs travaux. » La norme professionnelle 1210 portant sur la qualification des auditeurs ajoute que « 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. » ♦

Participer aux réflexions des réseaux professionnels

La Direction de l'audit, du contrôle interne et de la gestion des risques du Département de la Seine-Saint-Denis participe à des réseaux professionnels pour accompagner le renforcement des pratiques de ses membres et entretenir des échanges entre pairs. ♦



ASSOCIATION NATIONALE
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
ET DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX ADJOINTS
DES RÉGIONS ET DES DÉPARTEMENTS
le site des managers territoriaux

Le Département de la Seine-Saint-Denis accueille et organise chaque

année la journée d'étude de l'association nationale des directeurs généraux des grandes collectivités consacrée à la maîtrise des risques et à l'audit interne. ♦



est présidé par le directeur de l'audit du Département ; les auditeurs animent et participent aux unités

de recherche de ce groupe ce qui permet chaque année la publication d'ouvrages. ♦



La collectivité est représentée au sein de la commission dédiée à l'organisation de la maîtrise des risques. ♦

Conférence des Inspecteurs et Auditeurs Territoriaux

Le Département participe aux travaux de la CIAT en assurant le lien avec le CNFPT pour contribuer à la mise en place de formations sur les métiers de l'audit interne et du management des risques et pour faire reconnaître la fonction. ♦

Savoir constituer et préserver une équipe

A la différence de l'Etat et des grandes entreprises, la fonction d'audit interne et de management des risques est émergente ; elle n'est donc pas encore totalement reconnue. La question de la visibilité et de l'attractivité de la fonction se pose donc avec d'autant plus d'acuité. Il convient à la fois de constituer une équipe de collaborateurs ayant une appétence pour cette discipline et des connaissances techniques solides.

Les leviers utilisés par le Département de la Seine-Saint-Denis dans cette perspective ont été l'accueil de stagiaires et d'apprentis pour repérer de futures recrues, le recrutement de cadres expérimentés disposant d'une légitimité au sein de l'organisation et intéressés par un nouveau parcours professionnel, la communication et la valorisation des métiers au sein de la collectivité et en dehors, au sein des réseaux professionnels, auprès du CNFPT ou lors du colloque organisé chaque année avec l'association nationale des directeurs généraux des grandes collectivités. ♦



De gauche à droite : Jean-Pierre Dalle (Inspecteur général de l'administration, président du groupe professionnel Etat à l'IFACI), Daniel Geniez (DGA Pôle médiation, concertation et risques majeurs du Département du Var), Valéry Molet (directeur général des services du Département de la Seine-Saint-Denis), Gilles Proust et Audrey Lesueur (respectivement Président et Directeur d'Arengi), lors de la Journée d'étude du 19 juin 2013 organisée par le Département aux Archives nationales à Pierrefitte (93).

Accompagner et fidéliser les collaborateurs

L'autre défi consiste à fidéliser les collaborateurs en leur offrant l'opportunité d'acquérir et de consolider une expérience professionnelle sur un métier en devenir au sein des collectivités.

La visibilité et la lisibilité du parcours d'apprentissage sur le poste sont primordiales. Pour ce faire, la construction de parcours de formation est essentielle. Elle permet d'apporter des compétences à des personnes en conciliant à la fois leurs projets et aspirations personnels (évolution vers des postes comptables et financiers, vers des fonctions d'encadrement...), leur esprit de curiosité mais aussi les besoins de la direction en cohérence avec le plan d'audit annuel qui nécessite l'acquisition de savoirs spécifiques. L'offre de formation de l'IFACI, du CNFPT et de l'AMRAE est ainsi très précieuse car ces organismes proposent des formations destinées

à la fois à des débutants, à des auditeurs aguerris, des formations spécifiques et des itinéraires.

L'organisation d'échanges de pratiques, de retours d'expérience, ou de transmissions de compétences en interne suite aux colloques et formations suivis permet aussi de valoriser les compétences de chacun. Ce faisant, on travaille aussi sur le collectif et les liens entre les membres de l'équipe.

La cohabitation d'auditeurs d'âges et de parcours différents peut également être un atout dans la mesure où elle permet de faire du service un lieu d'échanges et d'ouverture, sans se limiter aux audits et contrôles menés, propice au développement de projets professionnels.

Enfin, les démarches de certification du service ou des auditeurs (CIA, CPAI) peuvent être encouragées pour d'une part valoriser les individus et d'autre part reconnaître la performance collective de l'équipe. ♦

Le Département a reçu deux prix attribués par l'IFACI sur proposition de deux jurys composés de personnes qualifiées et indépendantes. Le prix coup de cœur de l'innovation a été remis en novembre 2013 pour le déploiement de la fonction d'audit au sein du CG93 et sa promotion au sein des collectivités territoriales. Le prix spécial du jury des trophées de la maîtrise des risques a été remis en décembre 2013 pour la mise en œuvre d'une démarche intégrée de gestion des risques. Ci-contre, l'équipe de la DACIGR.



L'impératif du suivi des recommandations

Réussir des missions d'audit et évaluer le niveau de maîtrise des risques ne sont en aucun cas des finalités. Le véritable objectif poursuivi est la mise en œuvre d'actions correctrices dont le suivi est au cœur de la démarche.

Une valeur ajoutée à souligner

Le responsable de l'audit interne doit mettre en place un processus de suivi permettant de surveiller et de garantir que des mesures ont été effectivement mises en œuvre par le management ou que la Direction générale a accepté de prendre le risque de ne pas intervenir.

Il doit, selon les normes de fonctionnement, mettre en place et tenir à jour un système permettant de surveiller la suite donnée aux résultats communiqués aux directions auditées.

S'engager dans le suivi des recommandations des audits ou de celles de la Chambre

La recommandation, finalité du travail d'audit

Afin d'ajouter de la valeur, l'auditeur doit comprendre les besoins du management de son organisation. La Direction de l'audit interne apporte de la valeur lorsqu'elle répond aux attentes du management, en contribuant à l'amélioration de l'activité et des processus de l'organisation.

Une des missions de l'audit est de découvrir, par le biais de ces travaux, ce que le management de l'organisation ne sait pas. L'audit doit également identifier les risques et les problèmes potentiels émergents qui toucheront à terme l'organisation.

Les travaux d'audits doivent donc répondre à ces attentes. Pour cela, l'audit délivre des recommandations. Bien sûr, seule la mise en œuvre des recommandations permet de concrétiser les bénéfices attendus. Le suivi des recommandations est donc un outil important de création de valeur de l'entreprise. ♦

Régionale des Comptes, c'est avoir un suivi des plans d'action menés par les directions auditées afin de répondre aux constats d'audits.

C'est un complément pour les trois lignes de maîtrise (cf. p. 5), au même titre que la démarche de contrôle interne, la cartographie des risques et l'audit en lui-même.

Au sein du Département de la Seine-Saint-Denis, c'est la DACIGR qui a la responsabilité du suivi des recommandations.

Les directions auditées ont, elles, la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle des plans d'action : elles pilotent les actions d'amélioration. Cela signifie qu'elles identifient qui porte la responsabilité des actions et donc des risques. Si l'engagement de l'encadrement est nécessaire, l'implication de l'ensemble des agents chargés de la mise en œuvre concrète des plans d'action est essentielle.

Le rôle de la DACIGR est d'examiner si les plans d'action assurent une bonne couverture des risques et de faire un retour de ses observations auprès de la Direction générale.

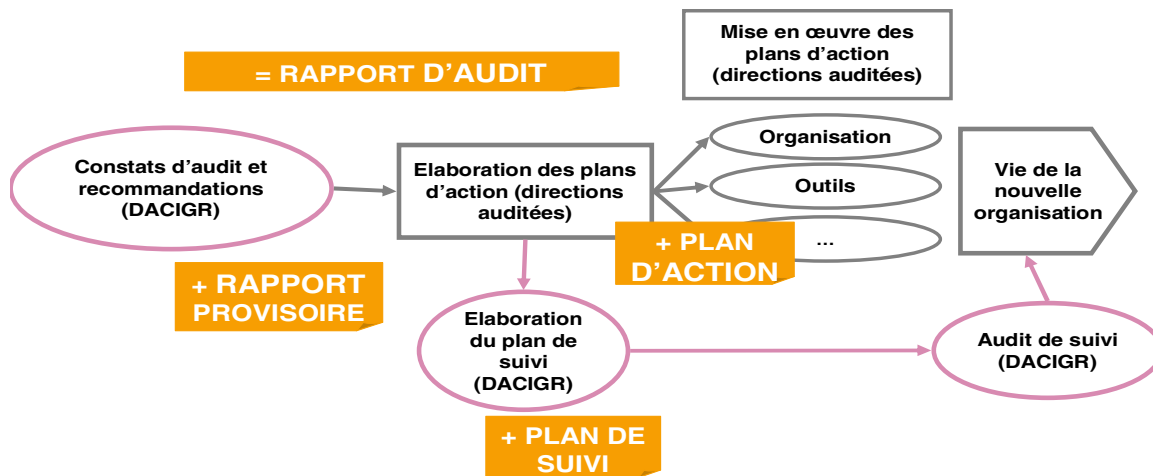
La Direction générale peut valider le plan d'action ou, en présence de difficultés de mise en œuvre des actions, accepter les risques tels qu'ils existent.

La direction en charge de l'audit interne au Département de la Seine-Saint-Denis a mis en place un dispositif en bénéficiant d'un retour d'expérience auprès d'autres organisations.

Les principes suivants ont été retenus pour suivre et accompagner la mise en œuvre des recommandations :

- rester pragmatique et simple ;
- rechercher des solutions adaptées à l'organisation : séparer la responsabilité du suivi qui relève de la DACIGR, de celle de la mise en œuvre opérationnelle des plans d'action ;

Conclusion d'une mission d'audit



La remise d'un rapport d'audit implique de présenter les constats dressés et les recommandations qui en découlent. Ce rapport fait l'objet d'un échange contradictoire avant la remise du rapport définitif qui intègre les observations des responsables des activités auditées et les réponses apportées à ces observations. Chaque recommandation fait l'objet de plans d'action portés par les directions concernées tandis que la direction de l'audit assure le suivi de la mise en œuvre de ces plans d'action ainsi que l'évaluation des résultats obtenus ultérieurement lors d'audits de suivi.

- élaborer un document sur les bonnes pratiques recensées par la direction de l'audit pour la transformation des recommandations en plans d'action dès la fin de la mission d'audit ;
- faire vivre et évoluer le système de suivi (mise à jour trimestrielle) ;
- communiquer régulièrement auprès de la Direction générale ;
- faire des points réguliers avec les directeurs généraux adjoints sur le suivi et la mise en œuvre opérationnelle des plans d'action.

Les plans d'action visent à l'amélioration effective des conditions de réalisation des activités et des missions de la collectivité, avec les objectifs multiples d'amélioration des prestations rendues, d'analyse des usages, de travail de proximité. Ils doivent prévenir des contentieux, permettre la rationalisation budgétaire,...

Les plans d'action sont à la fois construits au sein des directions et soutenus par l'engagement de la Direction générale.

Ils sont bâtis avec l'aide d'outils de suivi qui intègrent des priorités, des échéances, des étapes, un calendrier, pour chacune des actions, la désignation des responsables de la mise en œuvre, le coût de la mise en œuvre, l'évaluation.

La DACIGR intervient en accompagnement dans le suivi, l'aide à la mise en œuvre et joue un rôle de

conseil méthodologique, d'explication pédagogique. Cet accompagnement vise à permettre aux directions de s'approprier la démarche de contrôle interne et la maîtrise des risques. La responsabilité leur en incombe complètement.

Le suivi est fait sur les points d'avancée mais aussi sur l'analyse des causes de non mise en œuvre du plan d'action. Ce type de suivi des recommandations est déclaratif mais il doit intégrer un minimum d'éléments justificatifs.

Il peut être complété par des audits de suivi menés par des auditeurs et réalisés pour s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre. Il s'agit dans ce cas, d'audits sous forme de tests sur pièces et sur place. ♦

Perspectives

Les premiers éléments de bilan de la démarche initiée il y a quatre ans soulignent l'apport de la démarche tant en interne qu'en externe pour une meilleure maîtrise des risques. ♦

Vers une meilleure insertion dans la gouvernance

L'implication et le portage par la Direction générale ont constitué sans conteste des points forts pour la réussite du projet mené au sein de la collectivité. Chaque trimestre, la DACIGR rend compte de son activité aux directeurs généraux adjoints sur la conduite de ses travaux d'audit, de son suivi des plans d'action et de l'actualisation de la cartographie des risques. La direction est rattachée au directeur général des services.

En 2013, un premier document de synthèse annuelle a été remis à l'Exécutif. Plusieurs pistes d'amélioration ont été identifiées, en particulier : la gouvernance du dispositif nécessiterait une évolution du comité d'audit avec une plus grande implication de la gouvernance et l'ouverture sur l'extérieur tel que le prévoient les normes professionnelles. Cette piste de réflexion reste à explorer.

Pour un meilleur reporting sur les résultats

Comme de nombreuses autres collectivités, le Département de la Seine-Saint-Denis communique, informe et publie de nombreux documents sur son action et sa gestion. La valorisation de la prise en compte de la gestion des risques dans son fonctionnement et de sa démarche de contrôle interne est un axe de travail à poursuivre afin de consolider ses relations avec ses partenaires et mieux informer les décideurs.

Pour une reconnaissance externe

La crédibilité et la création d'une valeur ajoutée reposent sur le professionnalisme, la rigueur, le respect des pratiques reconnues. Certaines collectivités publient les rapports d'audit sur leurs sites internet ce qui permet de partager sur les travaux internes et l'effectivité des engagements pris en matière de contrôle interne.

A l'instar de ce qui a été mené par certaines structures publiques, il serait sans doute efficace de faire reconnaître par un tiers la qualité de la démarche engagée dans le cadre d'une certification par les pairs.

Concourir à améliorer la relation à l'utilisateur

Les résultats atteints seront conformes aux objectifs poursuivis si l'utilisateur, le contribuable et le citoyen bénéficient d'un meilleur service grâce aux actions menées. A titre d'exemple, les opérations de vérifications systématiques et a priori pourraient être davantage ajustées aux risques encourus et articulées avec des contrôles a posteriori, tout en respectant le cadre réglementaire et législatif.

Cela contribuerait à fluidifier et changer la relation à l'utilisateur et à améliorer le service rendu. ♦



Stratégie publique est une publication du Département de la Seine-Saint-Denis.

Directeur général des services : Valéry Molet

Coordonnée par la Direction de la stratégie, de l'organisation et de l'évaluation

Directrice : Caroline Rattier - Directeur adjoint : Gilles Alfonsi

Le premier numéro de **Stratégie publique** était consacré au Système d'information décisionnel.

Le prochain numéro sera consacré à **l'évaluation des politiques publiques**.

Pour tout contact concernant **Stratégie publique**, contacter Emmanuelle Marguerie, chargée de mission (01 43 93 45 51 ou par mail à emarguerie@cg93.fr)

Ce numéro a été réalisé par la **Direction de l'audit, du contrôle interne et de la gestion des risques (DACIGR)** - Directeur : Yannis Wendling.

Ont participé à la préparation de ce numéro : Yannis Wendling, Faïza Bachir (Auditrice interne), Slava Goloubev (Auditeur interne), Jérémy Salva (Assistant auditeur), Mireille Egalgi (Directrice déléguée), Lydia Castaner (Directrice déléguée), Vanessa de Oliveira (Secrétaire Assistante) ♦

Pour tout échange, contacter la DACIGR - Secrétariat : 01 43 93 97 10

seine-saint-denis
LE DÉPARTEMENT