

Epreuve de valorisation de l'expérience professionnelle consistant en la résolution d'un cas exposé dans un dossier : Vous êtes administrateur (trice) dans une ville de 300 000 habitants. La commune a dû faire face au cours des derniers mois à plusieurs difficultés imprévues : la fermeture d'un équipement sportif pour des raisons de sécurité liée à la structure du bâtiment, la mise en jeu d'une garantie d'emprunt accordée à un organisme, des contentieux liés à un appel d'offres.

Le maire demande une meilleure appréhension et anticipation des risques auxquels est confrontée la collectivité. La chambre régionale des comptes avait d'ailleurs préconisé, lors de son dernier rapport, des observations afin d'améliorer l'évaluation des risques et la sécurisation de certaines procédures.

Pour ce faire, le directeur général envisage de créer une cellule d'audit interne qui lui serait rattachée. Il vous demande un rapport sur la mise en place de cette cellule et ses conditions d'efficacité, présentant en particulier les différentes expériences d'audit interne dans les institutions publiques.

Note à l'attention
De M. le Directeur général des services

Objet : Modalités de mise en œuvre d'une cellule d'audit interne au sein des services communaux.

Le dernier rapport de la Chambre régionale des Comptes a mis en lumière certaines lacunes dans l'évaluation des risques et la sécurisation de nos procédures. Les incidents récents qui ont touché la commune ont confirmé ces insuffisances dans plusieurs champs : le respect des normes de sécurité et la maintenance des bâtiments, le contrôle externe de nos satellites bénéficiaires de garantie d'emprunt, la fiabilité de nos procédures en matière de commande publique.

Ces incidents nous invitent en effet à réinterroger notre approche en matière de gestion des risques. Vous avez souhaité à cette fin, déterminer les conditions de mise en place d'une cellule d'audit interne afin de mener à bien une telle mission. L'institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI) donne de l'audit interne de définition suivante : " l'audit interne est une activité indépendante et objective qui contribue à donner à une collectivité territoriale une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations. [Il évalue] ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernance, et [fait] des propositions pour renforcer leur efficacité."

La mise en œuvre d'une telle démarche est en voie de se généraliser dans les collectivités sous l'effet des risques et contraintes croissants qui pèsent sur leur fonctionnement (I) potentiellement coûteuse et génératrice de méfiance, la mise en œuvre d'une cellule d'audit interne nécessite d'éviter certains écueils pour favoriser son succès (II).

I – La mise en œuvre d'une démarche d'audit interne est en voie de se généraliser dans les collectivités sous l'effet des risques et contraintes croissants qui pèsent sur leur fonctionnement.

1- L'audit interne vise à contrôler le niveau de maîtrise des risques et opérations mises en œuvre au sein d'une structure.

a- L'audit interne est ainsi à distinguer du contrôle interne, du contrôle de gestion et l'évaluation. Le contrôle interne désigne les dispositifs mis en place pour maîtriser les risques et atteindre les objectifs fixés par l'organisation. L'audit interne contrôle la qualité, la pertinence et le succès de ces dispositifs. L'évaluation vise à déterminer l'impact d'une mesure (procédure, politique publique) au regard de ses objectifs. Le contrôle de gestion assure le contrôle d'une allocation appropriée des moyens en fonction des objectifs à atteindre. L'audit interne, de manière synthétique, contrôle les procédures de contrôle.

b- Le champ de l'audit interne est potentiellement illimité. Il recouvre toute activité comportant des risques et des objectifs. Les incidents qu'a connus la commune visent le champ de l'audit financier (analyse des procédures d'attribution de garanties d'emprunt notamment), et de l'audit de conformité (vérification de l'application de la réglementation en vigueur en matière d'ERP et de

commande publique). L'audit interne peut toutefois réinterroger le risque RH (tensions sociales, risques psychosociaux), les procédures managériales, les modalités de gestion de projet, le traitement du risque médiatique ...

c- L'audit interne se fonde sur un référentiel de normes et de méthodes en cours de structuration. Ces normes nous permettront, le cas échéant, de structurer, légitimer voire certifier notre dispositif d'audit interne. Ce sont notamment les normes IAA – IFACI et dans le domaine comptable, les normes issues du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) ou encore la réglementation applicable à l'administration d'Etat dont le décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne.

2- Devant la montée des risques et des contraintes, la mise en place de cellules d'audit interne tend à se généraliser.

a- Les institutions et les collectivités sont confrontées à un besoin de maîtrise des risques. L'évaluation des procédures est posée comme une obligation dans le cadre de nombreux dispositifs tels la politique de la ville. La certification est déjà une obligation pour l'Etat depuis la LOLF et devrait se développer pour les communes de notre strate suite à l'expérimentation prévue dans le projet de loi relatif à l'intercommunalité et au bloc communal, troisième volet de l'acte III de la décentralisation. Par ailleurs, la prolifération des normes et le durcissement des sanctions notamment pénales dans le cadre de l'exercice de responsabilités publiques conduisent à renforcer la maîtrise des risques. Dans une étude menée en février 2014, 26 % des collectivités interrogées déclarent avoir mis en œuvre une démarche d'audit interne, 63 % déclarent avoir le projet de la faire à court terme.

b- La comparaison de différents modèles permet d'identifier des outils et schémas similaires. Bruxelles, la communauté urbaine de Strasbourg, la commune de Besançon ont mis en place l'audit interne. Il s'appuie sur une instance chargée de définir un programme, d'audit et d'en assurer le suivi, une charte définissant les modalités de conduite des audits, les principes déontologiques applicables et une entité dédiée au sein de l'organigramme. Directement issus des normes de l'audit interne, la technique d'audit et les principes déontologiques sont similaires entre collectivités. L'audit est issu d'un programme d'action et d'une lettre de mission. Il démarre par une réunion d'ouverture et se traduit par l'élaboration d'un rapport rédigé en respectant le principe du contradictoire. Ce rapport détaille la commande, l'analyse, le diagnostic, les préconisations et les modalités et calendrier de leur mise en œuvre. L'auditeur est astreint à un devoir d'objectivité d'indépendance, de transparence, de confidentialité et de réserve. Aucun jugement de valeur ne doit être porté sur les directions auditées.

c- Des variations sont à observer entre les différents modèles étudiés sur les points suivants :

- Le rattachement du service et son niveau d'indépendance : Strasbourg fait le choix d'un rattachement à la direction générale. A Bruxelles, l'audit rend directement compte à un comité d'audit composé notamment d'élus ;
- Le niveau de politisation de la démarche : Bruxelles fait le choix d'instaurer cette structure par délibération de l'assemblée délibérante. L'intégration des élus dans le comité d'audit et notamment d'élus d'opposition sont également l'indice d'un souhait d'une véritable appropriation des enjeux par le politique ;
- La transversalité et le caractère participatif : Bruxelles ouvre son comité à des interlocuteurs externes comme le Receveur, Besançon favorise la circulation des auditeurs au sein de l'administration et dans d'autres structures pour permettre une légitimité renforcée ;
- Les modalités d'association des représentants du personnel : à Strasbourg, le suivi des rapports d'audit est présenté chaque année en CTP sous la forme d'un bilan annuel.
- Le champ d'intervention de l'audit interne : Les études montrent que le champ juridique et financier et celui de la sécurité sont d'avantage investis que l'analyse des risques techniques et l'évaluation des procédures managériales ou de gestion de projet. 95 % des collectivités interrogées ayant institué le contrôle interne évaluent les dispositifs visant le respect des contraintes de sécurité au travail, 51 % intègrent la sécurité des biens.

II – Potentiellement coûteuse et génératrice de méfiance, la mise en œuvre d'une cellule d'audit interne nécessite d'éviter certains écueils pour assurer son succès.

1- L'appropriation politique, l'appropriation par le personnel dans son ensemble des enjeux de l'audit interne et son coût constituent les principales difficultés à lever.

a- Eviter une démarche purement administrative – assurer la pleine intégration des élus, des acteurs externes et des représentants du personnel. L'accueil au sein du comité d'audit ou au sein de sections thématiques du receveur, voire de représentants des services préfectoraux et d'élus de l'opposition, nous semble un gage de transparence et de légitimité : l'accueil de représentants du personnel est à considérer. Ces derniers seraient intégrés dans la phase amont de définition du programme d'audit. Le niveau de diffusion, en aval, des rapports d'audit est en revanche à considérer ex-post en fonction de la sensibilité des thématiques abordées. La faculté pour la cellule d'élaborer des notes confidentielles et notes blanches est à maintenir.

b- Eviter une démarche verticale et intrusive – favoriser l'appropriation des enjeux par le services. Il est préconisé à cette fin d'apporter un soin particulier au recrutement de nos auditeurs. Au-delà de la méthode et de la technique, le savoir-être sera une priorité. Il pourrait être envisagé de confier le recrutement à un cabinet spécialisé.

En second lieu, une définition partagée des actions à mener suite à l'élaboration des diagnostics nous semble à privilégier. Les services doivent être acteurs du processus.

Afin de rassurer les directions, le cadre des audits doit être fixé de manière claire dans ses principes (charte d'audit) et dans son calendrier (programme d'action). La définition claire du positionnement de l'auditeur évitera une concurrence avec le contrôle de gestion, l'évaluation et les dispositifs de contrôle interne décentralisés. Elle permettra également, par un effort de pédagogie renforcé, de tempérer les craintes de certains cadres. En effet, si l'audit a vocation à intégrer dans ses études tous les niveaux hiérarchiques, le responsable hiérarchique doit être conforté dans son rôle afin d'éviter de déstabiliser la structure.

Enfin nous rejoignons votre positionnement sur un rattachement direct au Directeur général des services. Un tel rattachement favorisera l'autonomie, la transversalité et la légitimité de la structure.

c- Défendre les moyens alloués à une telle cellule dans le cadre budgétaire contraint. Considérant la taille de notre collectivité, une cellule d'audit interne nécessitera deux à trois équivalents temps plein pour un coût ETP qui devrait s'établir entre 45 000 et 55 000 euros annuels, soit une cellule dont le coût s'établirait chaque année à environ 150 000 euros, ce qui équivaut à l'ouverture de 15 places en crèche. Si le rapport de la CRC nous invite à prendre de telles mesures, l'élaboration d'une cartographie des risques gagnerait à être confiée à un cabinet externe pour légitimer une telle démarche auprès des élus.

2- Les étapes de mise en place

a- En préalable, identifier et prioriser les risques à maîtriser (4 à 5 mois). Il est préconisé la rédaction d'un cahier des charges et le lancement d'une consultation afin de sélectionner un cabinet extérieur. Suite à la publication du rapport de la CRC, une telle démarche ne devrait guère surprendre les élus et les cadres.

b- La création du poste en comité technique paritaire, conseil municipal et le lancement d'un recrutement (4 à 6 mois). Suite à validation par le Maire de la création de la cellule après rendu des conclusions du cabinet, je préconise le lancement d'un premier recrutement sous réserve de l'inscription budgétaire correspondante. Au vu des délais de recrutement, ce dernier n'impactera pas le budget en année pleine. L'auditeur aura pour mission, l'élaboration d'une charte, d'un projet de programme d'action, dans le respect du plan de charge de chaque direction.

c- Rédaction et approbation en CTP, CHSCT et conseil municipal d'une charte d'audit interne et nomination des membres du comité d'audit (d'ici un an). La charte définira l'audit interne, explicitera le déroulé d'une étude, de la lettre de mission au rendu du rapport, rappellera les instances de gouvernance et leur rôle, le comité d'audit essentiellement et le positionnement du CTP. Elle mettra l'accent sur les valeurs et les principes déontologiques animant la démarche d'audit et sur ses apports pour la sécurité des agents et la continuité du service public.

d- Elaboration et approbation en comité d'audit d'un programme d'audit. Ce dernier gagnerait à prioriser les chantiers pointés par la CRC afin de favoriser une résolution rapide des problématiques évoquées. Le programme pourra être annuel ou pluriannuel et sera actualisé chaque année après remise du bilan de l'exercice écoulé.

e- Lancement des audits, élaboration des rapports. Le Directeur général des services nous semble susceptible de devoir exercer un rôle de filtre entre la rédaction du rapport et sa restitution en fonction des thématiques et du calendrier pour éviter une politisation non maîtrisée des enjeux et préserver ainsi le cadre administratif.

f- Restitution du premier bilan annuel (d'ici un an et demi à deux ans)