

**COMITÉ D'HARMONISATION DE L'AUDIT INTERNE
(CHAI)**

**PREMIER RAPPORT D'ACTIVITÉ
2012-2013**

Septembre 2013



MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT,
DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	1
INTRODUCTION	3
PARTIE 1. LES ATTRIBUTIONS DU CHAI	5
1.1 LA COMPOSITION DU COMITÉ	5
1.2 LES MISSIONS PRÉVUES PAR LES TEXTES	6
1.2.1 <i>L'élaboration du cadre de référence de l'audit interne de l'État</i>	6
1.2.2 <i>L'animation de la communauté des auditeurs ministériels</i>	6
1.2.3 <i>Le suivi de la politique d'audit interne des ministères.</i>	7
PARTIE 2. L'ACTIVITÉ DU COMITÉ ET DE SES GROUPES DE TRAVAIL	9
2.1 LES RÉUNIONS PLÉNIÈRES DU COMITÉ	9
2.2 L'ORGANISATION DE GROUPES DE TRAVAIL THÉMATIQUES	10
2.3 LA MISE EN PLACE DE SUPPORTS DE MUTUALISATION, DE COOPÉRATION ET DE COMMUNICATION	11
PARTIE 3. LES PREMIERS LIVRABLES	13
3.1 LA NOTION DE CADRE DE RÉFÉRENCE DE L'AUDIT INTERNE	13
3.2 LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES « OBLIGATOIRES » DU CADRE DE RÉFÉRENCE	14
3.2.1 <i>Des dispositions obligatoires, mais dans un cadre de droit souple</i>	14
3.2.2 <i>Le choix de la transposition des normes IIA</i>	15
3.2.3 <i>La définition de l'audit interne</i>	16
3.2.4 <i>Le code de déontologie</i>	17
3.2.5 <i>Les normes de qualification et de fonctionnement</i>	17
3.3 DES OUTILS PRATIQUES POUR L'AUDIT INTERNE COMPTABLE	18
3.3.1 <i>La typologie des audits comptables et budgétaires</i>	18
3.3.2 <i>Le vademecum de l'audit interne comptable</i>	18
3.3.3 <i>Des cahiers pratiques pour l'audit interne comptable de processus spécifiques</i>	19
PARTIE 4. PERSPECTIVES	21
4.1 POURSUIVRE L'ÉLABORATION DU CADRE DE RÉFÉRENCE	21
4.1.1 <i>Inscrire les normes adoptées dans un processus évolutif adapté à leur caractère de droit souple</i>	21
4.1.2 <i>Compléter la gamme des outils opérationnels destinés aux praticiens</i>	22
4.2 DÉVELOPPER UNE DÉMARCHE COOPÉRATIVE ENTRE LES MINISTÈRES	23
4.3 PRÉCISER LE RÔLE DU CHAI DANS LE SUIVI DE L'AUDIT INTERNE DES MINISTÈRES	24
ANNEXES	27
Annexe 1 <i>Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration</i>	29
Annexe 2 <i>Circulaire du Premier ministre n° 5540/SG du 30 juin 2011 relative à la mise en œuvre de l'audit interne dans l'administration</i>	33
Annexe 3 <i>Liste des membres du CHAI</i>	37
Annexe 4 <i>Liste des membres du groupe de travail 1 « Conduite des audits comptables et budgétaires »</i>	41
Annexe 5 <i>Liste des membres du groupe de travail 2 « Conduite des audits métiers »</i>	45
Annexe 6 <i>Liste des membres du groupe de travail 3 « Fondements d'un cadre de référence de l'audit interne de l'État »</i>	49

AVANT PROPOS

La maîtrise des risques liés à la gestion des politiques est une composante importante de la nouvelle gestion publique. De nombreux partenaires de la France ont d'ailleurs mis en place des dispositifs d'audit interne qui couvrent l'ensemble du périmètre de la gestion publique. Ce mouvement est appuyé par les grandes organisations internationales et par la Commission Européenne.

Tel que mis en œuvre en France, ce dispositif s'inscrit pleinement dans la dynamique d'ensemble de modernisation de l'action publique engagée par le gouvernement. Il repose sur la responsabilisation des ministres et sur une démarche participative avec les fonctionnaires, tant au stade de l'élaboration de la cartographie des risques qu'à celui de la réalisation de chaque audit. 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, comme les travaux de cette première année l'ont démontré, 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. Chaque ministre doit, selon son périmètre d'activité, faire porter les efforts d'audit sur les risques qu'il juge prioritaires.

La responsabilité ministérielle ainsi clairement affirmée doit toutefois s'accompagner d'une appropriation collective des concepts et des méthodes de l'audit interne. Telle est la vocation première du comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI), placé sous ma présidence.

Ce premier rapport d'activité du CHAI, qui fonctionne depuis maintenant un peu plus d'un an, marque le dynamisme du processus engagé. Plusieurs résultats significatifs ont ainsi été obtenus : l'adoption du code de déontologie et des normes de qualification et de fonctionnement de l'audit interne de l'État ; la finalisation de premiers outils pratiques pour les auditeurs en matière d'audit comptable.

Le bon déroulement des travaux et le niveau très soutenu de la concertation au sein du comité témoignent de l'engagement collectif et effectif des ministères en faveur du développement de l'audit interne. Qu'ils en soient remerciés, et que soit saluée la qualité du travail d'animation réalisé sous l'égide de Philip DANE.

La preuve est à présent faite de l'intérêt de cette activité de coordination et de soutien aux structures ministérielles. Je souhaite donc qu'elle se poursuive activement et que les échanges méthodologiques se prolongent dans le partage de sujets de préoccupation communs à tous les ministres, avec le même esprit de pragmatisme et de détermination.

Marylise LEBRANCHU
Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique
Présidente du comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI)

INTRODUCTION

A l'issue d'un peu plus d'une année de fonctionnement depuis son installation en 2012, le comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI) présente son premier rapport d'activité.

Sont tout d'abord rappelées *les attributions* prévues par le décret du 28 juin 2011 créant le CHAI et le plaçant sous la présidence de la ministre chargée de la réforme de l'État. Loin d'être une simple instance consultative, le CHAI a d'abord une fonction normative : en tant que clé de voûte du dispositif interministériel, il est chargé d'élaborer le cadre de référence commun à tous les services d'audit interne de l'État. Il a également des missions d'animation, de coordination et d'évaluation de la mise en œuvre de l'audit interne.

L'activité du CHAI en 2012-2013 est également retracée. Les réunions plénières du comité, comme les séances des groupes de travail, ont été marquées par une forte mobilisation des représentants des missions ministérielles d'audit, des directions et des services d'inspection et de contrôle. Une telle implication témoigne des attentes des ministères vis-à-vis d'une démarche collégiale, coopérative et coordonnée, face au défi de la généralisation et de la professionnalisation de l'audit interne.

Le rapport présente ensuite les résultats de cette activité, c'est-à-dire *les livrables* produits, qui forment une palette déjà assez diversifiée. Tout d'abord, le CHAI a adopté les dispositions de rang le plus élevé (code de déontologie et normes de qualification et de fonctionnement) au sein du cadre de référence de l'audit interne de l'État. Il s'agissait d'une étape indispensable, constituant la base, à la fois pour la construction du cadre de référence, et pour l'exercice de la fonction d'évaluation confiée au comité. En complément de ces dispositions de caractère général, le CHAI a également finalisé de premiers outils pratiques pour les auditeurs, dans le domaine de l'audit comptable.

Les *perspectives* pour 2013-2014 sont enfin évoquées. Le CHAI devra approfondir son activité dans ses trois grands domaines de compétence : compléter l'élaboration du cadre de référence, développer une démarche coopérative entre les ministères, préciser son rôle en matière de suivi et d'évaluation de l'audit interne.

Ainsi, après un démarrage réussi, et après avoir franchi les premiers points de passage obligés de sa mission, le CHAI pourra confirmer sa valeur ajoutée pour le développement de l'audit interne dans l'administration, en continuant à s'appuyer sur la mobilisation des ministères, des directions et des services d'inspection et de contrôle, dans un esprit de collégialité et de pragmatisme.

Philip DANE
Inspecteur général des Finances
Vice-président du comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI)

PARTIE 1. LES ATTRIBUTIONS DU CHAI

Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, précisé par la circulaire du Premier ministre du 30 juin 2011 (cf. annexes 1 et 2), a pour objet de généraliser l'audit interne à l'ensemble des fonctions et métiers des ministères :

- en posant l'obligation, pour chaque ministère, d'un dispositif de maîtrise des risques fondé sur le contrôle et l'audit internes (article 1^{er} du décret), avec notamment la mise en place d'une mission ministérielle et d'un comité ministériel d'audit interne (MMAI et CMAI) ;
- en veillant à la cohérence d'ensemble du dispositif, par la création, à l'échelon interministériel, d'un comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI ; article 2).

Pour présenter les attributions du CHAI, on évoquera successivement :

- la composition du comité ;
- les missions prévues par les textes.

1.1 LA COMPOSITION DU COMITÉ

La composition du comité est fixée par les alinéas 1 et 2 de l'article 2 du décret.

Le CHAI réunit, auprès du ministre chargé de la réforme de l'État :

- les responsables des missions ministérielles d'audit interne ;
- un représentant du directeur général des finances publiques ;
- un représentant du directeur du budget ;
- des personnalités qualifiées désignées par arrêté du Premier ministre.

Il 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.

Dans l'organisation de leur audit interne, *les ministères* se sont regroupés selon des ensembles qui recoupent, grosso modo, le champ des corps d'inspection ou de contrôle généraux (avec, par exemple, une mission ministérielle commune pour les ministères chargés des affaires sociales, rattachée à l'IGAS) : il y a ainsi actuellement 11 missions ministérielles d'audit interne (MMAI), représentées au sein du CHAI par leur responsable ou leur préfigurateur.

Par ailleurs, 3 *personnalités qualifiées* ont été désignées par arrêté du Premier ministre du 13 mars 2012.

Par arrêté du 10 avril 2012 de la ministre chargée de la réforme de l'État, l'une d'entre elles a été désignée en qualité de *vice-président*.

Au total, le CHAI comporte actuellement 17 membres titulaires (cf. liste en annexe 3).

1.2 LES MISSIONS PRÉVUES PAR LES TEXTES

Les attributions, prévues par les alinéas 3, 4 et 5 de l'article 2 du décret du 28 juin 2011, peuvent être regroupées en trois séries de fonctions complémentaires :

- l'élaboration du cadre de référence de l'audit interne de l'État ;
- l'animation de la communauté des auditeurs ministériels ;
- le suivi de la politique d'audit interne.

1.2.1 L'élaboration du cadre de référence de l'audit interne de l'État

Aux termes de l'article 2, 3^{ème} alinéa du décret : « 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... ».

La notion de *cadre de référence* traduit le fait que l'audit interne est une pratique professionnelle normée au plan international. Pour que l'administration puisse bénéficier des meilleures pratiques en ce domaine, il convient donc que la France dispose d'une instance qui transpose et adapte aux spécificités de l'État les lignes directrices applicables à l'audit, qui sont définies au niveau international par des instances professionnelles privées.

On reviendra ci-après sur la notion de cadre de référence, à l'occasion de la présentation des premiers livrables produits par le CHAI (cf. infra § 3.1).

1.2.2 L'animation de la communauté des auditeurs ministériels

L'article 2 du décret fixe ensuite plusieurs attributions au CHAI, que l'on peut regrouper sous le vocable d'animation de la communauté des auditeurs :

- alinéa 3 : « ...Il harmonise la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit et diffuse en leur sein les bonnes pratiques » ;
- alinéa 3, suite : « Le comité d'harmonisation de l'audit interne développe également la méthodologie des audits internes portant sur les fonctions transverses » ;
- alinéa 5 : « Il définit et programme les audits portant sur les projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels ».

Dans ce cadre, le CHAI a notamment vocation à assurer un rôle :

- d'accompagnement de la montée en régime des structures ministérielles d'audit (rédaction de la charte ministérielle d'audit interne ; formation des équipes de la fonction d'audit interne ; méthodologie des audits portant sur les fonctions transverses ...) ;
- de définition et de programmation des audits portant sur les PAP et les RAP, précédemment effectués par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) dont la fonction de coordination est désormais dévolue au CHAI ;
- de mutualisation de la documentation, ainsi que d'aide à la mutualisation des ressources ;
- de formation et de communication, pour faire connaître et partager les nouveaux outils.

1.2.3 Le suivi de la politique d'audit interne des ministères

L'article 2 du décret prévoit enfin des attributions en matière de *suivi* du développement et de la généralisation de l'audit interne dans les administrations :

- alinéa 3 : « 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* » ;
- alinéa 4 : « Il examine chaque année la politique d'audit des départements ministériels et formule des recommandations ».

PARTIE 2. L'ACTIVITÉ DU COMITÉ ET DE SES GROUPES DE TRAVAIL

En 2012-2013, l'activité du CHAI s'est matérialisée par :

- les réunions plénières du comité ;
- l'organisation de groupes de travail thématiques ;
- la mise en place de supports de mutualisation, de coopération et de communication.

2.1 LES RÉUNIONS PLÉNIÈRES DU COMITÉ

a) Le comité a tenu *sept réunions plénières* depuis sa mise en place.

En 2012, trois réunions ont été organisées :

- 26 avril : installation du comité par la ministre chargée de la réforme de l'État, représentée par son directeur de cabinet ;
- 29 juin : premiers échanges sur la méthode de travail du comité ;
- 25 septembre : organisation de trois groupes de travail thématiques.

En 2013, quatre réunions se sont tenues :

- 29 janvier et 23 avril : examen des premiers livrables des groupes de travail mis en place ;
- 27 juin : adoption de premiers éléments du cadre de référence ;
- 27 septembre : adoption du premier rapport d'activité ; examen des modalités de publication sur Internet.

b) Les premières réunions du comité ont montré à la fois *la forte implication des ministères, mais aussi la diversité de leurs attentes*.

Tous les ministères se sont engagés dans la nouvelle démarche d'audit interne. Un bilan détaillé de la mise en place des structures préconisées par la circulaire du 30 juin 2011 (CMAI, MMAI...) est disponible sur le site du CHAI. Actuellement, ces structures ont fait l'objet de textes réglementaires publiés pour 10 des 11 fonctions ministérielles d'audit interne (Services du Premier ministre, Affaires étrangères, Affaires sociales, Agriculture, Culture, Écologie, Économie-Finances, Éducation-Recherche, Intérieur, Justice).

Parallèlement, les premiers échanges ont révélé la pluralité des points de vue quant à la démarche à adopter pour engager les travaux du CHAI, qui s'échelonnent entre deux types d'approches :

- priorité à l'approche « par la base », avec l'élaboration de documents méthodologiques très opérationnels et de format limité, de manière à faciliter leur appropriation, tant par les responsables des services audités que par les auditeurs ;
- priorité à l'approche « par le haut », avec l'élaboration des éléments constitutifs d'un cadre de référence, conformément à la mission première du CHAI, en déclinant et en transposant les normes internationalement reconnues.

Il existait également des appréciations divergentes quant à la priorité à donner à tel ou tel type d'audit :

- les audits comptables et financiers sont certes ceux où la définition et l'application d'une méthodologie sont les plus avancées, mais ils posent des problèmes concrets et immédiats (nécessité de coordination des interventions, articulation avec les travaux de la Cour des Comptes...);
- les audits « métiers », dans l'ensemble beaucoup moins documentés, sont ceux sur lesquels se concentrent les risques les plus critiques pour l'action des ministres.

2.2 L'ORGANISATION DE GROUPES DE TRAVAIL THÉMATIQUES

Chacun de ces aspects répondant à une préoccupation légitime, le CHAI a décidé de commencer ses travaux en tenant les deux bouts de la chaîne, c'est-à-dire en engageant simultanément :

- une démarche pragmatique et « ascendante », consistant à partir de l'existant et à recenser les différents outils d'audit déjà élaborés ou applicables dans les ministères, pour les confronter ensuite aux normes reconnues ;
- une démarche plus « descendante », consistant à partir des normes d'audit internationalement reconnues et à examiner leurs conditions d'application au cas des administrations de l'État.

Une telle confrontation entre pratique et normes vise à assurer la qualité des travaux du CHAI, vis-à-vis à la fois des attentes des services opérationnels, des besoins des auditeurs internes, ainsi que des regards externes portés sur notre système de maîtrise des risques.

Concrètement, *trois groupes de travail* complémentaires ont ainsi été mis en place, à partir de l'automne 2012 :

- deux groupes correspondant à une démarche « ascendante », partant des outils opérationnels :
 - *Groupe 1 « Conduite des audits comptables et budgétaires » ;*
 - *Groupe 2 « Conduite des audits métiers ».*
- un groupe amorçant une démarche « descendante », à partir des normes internationales :
 - *Groupe 3 « Fondements d'un cadre de référence de l'audit interne de l'État ».*

En un an de fonctionnement, ces groupes de travail ont tenu près de 40 réunions, associant une cinquantaine de membres des MMAI ou des services d'inspection et de contrôle.

La composition de ces groupes figure en annexes 4 à 6.

2.3 LA MISE EN PLACE DE SUPPORTS DE MUTUALISATION, DE COOPÉRATION ET DE COMMUNICATION

a) Dès l'été 2012, a été mis en place *un Extranet*, destiné aux membres du CHAI et de ses groupes de travail, *pour constituer une base de données commune*, alimentée de manière coopérative et portant :

- sur le cadre de référence de l'audit interne, ainsi que sur sa mise œuvre dans les ministères ;
- sur les audits conduits par les ministères par thèmes, en vue de la mutualisation des bonnes pratiques, de l'examen des politiques d'audit, voire, ultérieurement, de la coordination des interventions de certaines catégories.

b) Par ailleurs, *un outil collaboratif est en cours d'expérimentation*, dans le cadre d'un réseau social professionnel dédié aux membres du CHAI et de ses groupes de travail (RSP CHAI).

c) Enfin, à l'occasion de la publication des premiers livrables et du rapport d'activité du comité, *un site internet dédié au CHAI a été ouvert* sur le portail du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique (<http://www.action-publique.gouv.fr/chai>).

d) Il faut également signaler que le vice-président du CHAI a *présenté les premiers travaux du comité à la Cour des comptes* :

- le 29 janvier 2013, dans le cadre d'un colloque organisé par le Club comptable de la Cour ;
- le 4 juillet 2013, à l'occasion d'une réunion des experts de la Cour participant au processus de certification des comptes des administrations publiques.

PARTIE 3. LES PREMIERS LIVRABLES

Avant de présenter les livrables finalisés au cours de la première année, il convient de préciser ce que signifie le « cadre de référence » dans lequel vont s'inscrire les documents produits.

3.1 LA NOTION DE CADRE DE RÉFÉRENCE DE L'AUDIT INTERNE

a) Comme on l'a dit précédemment (cf. supra § 1.2.1), la notion de *cadre de référence* traduit le fait que l'audit interne est une pratique professionnelle normée au plan international, en vue d'assurer la qualité et l'efficacité de ses travaux.

Pour que l'administration puisse bénéficier des meilleures pratiques en ce domaine, il convient donc que la France transpose et adapte aux spécificités de l'État les lignes directrices applicables à l'audit, qui sont définies au niveau international par des instances professionnelles privées.

b) Parmi les différents standards internationaux disponibles, c'est le Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP) publié par l'*Institute of Internal Auditors (IIA)*, qui a été retenu par le CHAI.

Concrètement, le cadre de référence de l'IIA, traduit en français par l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI), est structuré en deux types de lignes directrices :

- des *dispositions obligatoires*, représentant une trentaine de pages et comportant :
 - la définition de l'audit interne ;
 - les normes professionnelles ;
 - le code de déontologie ;
- des *dispositions recommandées*, beaucoup plus développées, comprenant :
 - des modalités pratiques d'application des normes ;
 - des guides pratiques ;
 - des prises de position.

c) Pour progresser concrètement dans ce qui est sa mission première, à savoir la définition d'un cadre de référence applicable à l'État, le CHAI a décidé de mener deux démarches complémentaires, en avançant à la fois :

- « par le haut », avec l'élaboration des normes générales de rang le plus élevé, applicables à l'ensemble des ministères, et correspondant aux *dispositions obligatoires* du modèle IIA ;
- « par le bas », avec la définition d'outils opérationnels, aménageables par chaque département, et correspondant aux *dispositions recommandées* de l'IIA.

3.2 LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES « OBLIGATOIRES » DU CADRE DE RÉFÉRENCE

Il convient de rappeler que les dispositions obligatoires se situent dans le contexte spécifique du droit souple, avant de présenter la méthode d'élaboration retenue et les livrables eux-mêmes.

3.2.1 Des dispositions obligatoires, mais dans un cadre de droit souple

a) Les lignes directrices élaborées par des instances professionnelles comme l'IIA constituent ce qu'il est convenu d'appeler du « droit souple » (*soft law*). Celui-ci se différencie de la pyramide traditionnelle des normes d'origine étatique (loi, décret, arrêté...), que l'on peut qualifier symétriquement de « droit dur ».

Ainsi, lorsque le décret du 28 juin 2011 prévoit que le CHAI élabore le cadre de référence de l'audit interne de l'État, il délègue au CHAI un pouvoir normatif, mais dans le seul domaine du droit souple.

Le fait que le cadre de référence relève du droit souple comporte plusieurs conséquences.

b) En premier lieu, il convient de *respecter la primauté du droit dur*.

Celle-ci est beaucoup plus prégnante lorsqu'il s'agit d'organiser la fonction d'audit interne de l'État, qui s'exerce dans un maillage législatif et réglementaire sans équivalent dans le secteur privé. Par exemple, les auditeurs appartenant à des corps de contrôle sont soumis à des dispositions statutaires souvent plus contraignantes que les principes et règles de conduite prévus par les codes de déontologie d'origine professionnelle.

c) En second lieu, pour les lignes directrices de rang le plus élevé, *le qualificatif « obligatoires », doit s'apprécier en tenant compte du fait qu'il s'agit de droit souple*.

Contrairement au droit dur, il n'y a pas de « sanctions pénales » physiques (prison, amende, retrait de points...) en cas de non respect des règles.

Les « sanctions » restent elles-mêmes à l'intérieur de l'univers du droit souple, essentiellement de nature professionnelle, et de caractère moral (mauvaise appréciation lors de l'évaluation externe d'un service d'audit, voire absence de prise en compte des travaux par l'auditeur externe).

Lorsque l'on parle du caractère « obligatoire », il s'agit donc de définir des bonnes pratiques vers lesquelles tout le monde doit tendre.

L'évaluation du respect du cadre de référence par un service d'audit comporte donc une dimension pragmatique, que le CHAI aura à prendre en compte lorsqu'il commencera à exercer les attributions prévues par le décret du 28 juin 2011 en ce domaine (cf. supra § 1.23 et infra § 4.3).

3.2.2 Le choix de la transposition des normes IIA

L'élaboration des « normes », terme générique utilisé pour désigner l'ensemble des dispositions obligatoires du cadre de référence (définition de l'audit interne, code de déontologie, normes de qualification et de fonctionnement proprement dites, glossaire), représente l'aboutissement d'un processus de près de neuf mois, d'octobre 2012 à juin 2013.

Elle a fait l'objet, sous l'égide du CHAI, d'une concertation approfondie, associant les représentants des missions ministérielles d'audit interne, des services d'inspection et de contrôle, de la DGFIP et de la direction du Budget, ainsi que les instances professionnelles de l'audit interne.

Au départ, le CHAI a examiné trois options alternatives

- reprendre les normes IIA telles quelles, quitte à les assortir de commentaires pour marquer les spécificités de l'État. Une telle solution a été retenue notamment au Royaume-Uni ;
- ou, au contraire, partir de zéro et écrire en totalité un corpus spécifiquement français ;
- ou, enfin, retenir une solution intermédiaire : partir des normes IIA et les transposer au cas français, en ne changeant que ce qui est nécessaire, mais en n'hésitant pas à changer tout ce qui est nécessaire.

C'est cette dernière solution, celle de la transposition, qui a été retenue car elle conciliait au mieux deux exigences :

- suivre au plus près les standards internationaux, afin notamment de faciliter la reconnaissance par nos partenaires européens (en particulier dans le cadre de la surveillance de la trajectoire des finances publiques), ainsi que par l'auditeur externe (Cour des Comptes, dans sa fonction de certification des comptes de l'État) ;
- disposer d'un document plus lisible par les auditeurs, car intégrant directement les spécificités de l'administration française.

3.2.2.1 Des dispositions compatibles avec les normes IIA

Par rapport au Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP), les dispositions obligatoires du Cadre de référence de l'audit interne de l'administration de l'État (CRAIE) comportent la même architecture, la même numérotation des rubriques et une formulation identique dans la très grande majorité des cas.

Pour ce qui est des modifications effectuées, une concertation a été engagée avec l'IFACI en fin de procédure, afin de concilier les exigences du droit dur français et les concepts internationaux applicables aux professionnels de l'audit.

Ceci permet d'obtenir une « interopérabilité » avec les autres référentiels, afin d'éviter des ruptures pour les auditeurs qui ont été amenés à évoluer sous des normes internationales (audits dans le champ des travaux de certification de la Cour des Comptes ; audits portant sur des opérateurs, ou sur des politiques communautaires), et qui devront désormais travailler conformément aux normes définies par le CHAI.

3.2.2.2 *Des dispositions adaptées aux spécificités de l'administration de l'État*

a) *L'adaptation a porté tout d'abord sur la terminologie*, dont on peut donner quelques illustrations :

- dans la gouvernance de l'audit, l'ensemble de termes « direction générale et conseil » (le conseil d'administration incluant le comité d'audit), utilisé par l'IIA, est remplacé par deux termes distincts (« autorités hiérarchiques » et « comité d'audit interne ») ;
- dans les missions de conseil, la notion de « client », entendu comme donneur d'ordres, est remplacée par celle de « bénéficiaire ».

b) La transposition a également exigé *l'adaptation au droit dur français existant*.

Ainsi, par exemple, au début du *code de déontologie*, est rappelée la prééminence du statut général de la fonction publique et des statuts particuliers sur les principes et règles de conduite retenus par la profession.

En ce qui concerne les *normes de fonctionnement*, un point important concerne le champ de l'audit interne :

- le décret du 28 juin 2011 prévoit que l'audit interne doit s'assurer de l'efficacité du contrôle interne. Or, dans ce texte, comme dans le décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique, ainsi que dans la doctrine comptable de la DGFIP, la notion de contrôle interne renvoie à un ensemble large, englobant la gouvernance, la maîtrise des risques et les dispositifs de contrôle ;
- en revanche, pour l'IIA, le contrôle interne doit s'entendre dans un sens plus étroit. Ce serait ainsi restreindre sensiblement l'activité d'audit interne que d'en limiter le champ à l'évaluation de l'efficacité du contrôle interne ;
- la rédaction a donc été aménagée pour respecter les définitions posées en droit dur français, sans donner une image tronquée du champ de l'audit interne par rapport aux standards internationaux.

c) Après ces précisions concernant les notions de droit souple et de transposition des normes internationales, il convient de procéder à une brève présentation des *trois composantes des dispositions obligatoires, communes à tous les services d'audit interne* :

- la définition de l'audit interne ;
- le code de déontologie ;
- les normes de qualification et de fonctionnement.

3.2.3 **La définition de l'audit interne**

La définition de l'audit interne est contenue dans l'article 1^{er} du décret du 28 juin 2011, qui le décrit comme « *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* ».

Cette définition est rappelée et développée dans les deux livrables élaborés par le CHAI (le code de déontologie, ainsi que les normes de qualification et de fonctionnement), qui sont accessibles sur son site Internet (<http://www.action-publique.gouv.fr/chai>).

3.2.4 Le code de déontologie

Le code de déontologie a pour objet de guider l'exercice de l'audit interne par le respect de principes et de règles de conduite qui fondent la qualité des travaux qu'il produit et la confiance sur laquelle il s'appuie.

Comme on l'a dit, le code rappelle la primauté du statut général de la fonction publique, ainsi que les statuts particuliers propres aux différents corps, catégories de personnels ou ministères, qui définissent les droits et obligations applicables aux auditeurs internes qui en relèvent.

Dans ce cadre et en complément de ces dispositions, le code de déontologie énonce et précise les principes et règles de conduite qui s'imposent aux personnes et entités réalisant des activités d'audit interne : intégrité, objectivité, confidentialité, compétence.

3.2.5 Les normes de qualification et de fonctionnement

a) Les normes de qualification et de fonctionnement ont pour objet :

- de définir les principes fondamentaux de la pratique de l'audit interne ;
- de poser des règles communes pour la réalisation d'une large gamme d'audits internes ;
- d'établir les critères directeurs d'appréciation du fonctionnement de l'audit interne ;
- de favoriser l'harmonisation et l'amélioration des pratiques d'audit interne au sein des administrations.

L'effort d'harmonisation des pratiques devrait notamment contribuer à faciliter la conduite des missions d'audit conjointes entre ministères.

S'agissant de l'appréciation du fonctionnement de l'audit interne, ces normes constitueront la référence principale pour la mise en œuvre des compétences spécifiques conférées au CHAI (cf. supra § 1.23 et infra § 4.3).

b) Les normes adoptées comportent :

- des *normes de qualification* (normes 1000 et suivantes) qui énoncent les caractéristiques que doivent présenter les services et les agents accomplissant des missions d'audit interne ;
- des *normes de fonctionnement* (normes 2000 et suivantes) qui décrivent la nature des missions d'audit interne et définissent des critères de qualité permettant de mesurer la performance des services fournis ;
- au sein de chacune de ces deux catégories, des *normes de mise en œuvre* précisent les exigences applicables dans les activités d'assurance (normes en « A ») ou de conseil (normes en « C ») ;
- enfin, un *glossaire* définit les termes spécifiques utilisés dans les normes.

3.3 DES OUTILS PRATIQUES POUR L'AUDIT INTERNE COMPTABLE

Au-delà des dispositions obligatoires de portée générale, le CHAI s'est également attaché à élaborer des dispositions recommandées, notamment celles qui constituent des outils pratiques pour les auditeurs.

Les premiers livrables sont issus des travaux du groupe « Conduite des audits comptables et budgétaires ». A partir de l'expérience développée dans les ministères, on a cherché à dégager un socle commun de pratiques partagées et consensuelles. Les objectifs poursuivis sont l'harmonisation des méthodes de travail dans ces deux domaines communs à l'ensemble des ministères, et la constitution d'outils opérationnels facilitant les travaux des auditeurs.

3.3.1 La typologie des audits comptables et budgétaires

Au préalable, une *typologie* des audits comptables et budgétaires a été élaborée afin de disposer d'un vocabulaire commun et de mieux appréhender l'ensemble du champ dans toute sa diversité.

Cette typologie permet de préciser, pour chaque type de mission (assurance ou conseil), les périmètres, objectifs, finalités, référentiels et toutes autres caractéristiques propres des notions complexes envisagées. Elle fait apparaître que des missions de conseil peuvent aussi être opportunément conduites sur deux domaines qui ont d'abord vocation à être audités à travers des missions d'assurance.

Elle a été bâtie à partir d'une analyse de l'existant, principalement pour ce qui est des audits comptables, aujourd'hui dans une phase mature et pour lesquels on dispose de recul. Pour les audits budgétaires qui sont encore en phase d'expérimentation ou de lancement, la typologie a plus un caractère prospectif.

3.3.2 Le vademecum de l'audit interne comptable

Le CHAI a ensuite cherché à produire un outil aussi pratique que possible pour favoriser la compréhension des préalables qu'un auditeur comptable doit réunir pour assurer sa mission.

Il s'agit d'un *vademecum de l'audit interne comptable*, qui capitalise l'expérience acquise à ce jour par les équipes d'audits spécialisées au sein des ministères, avec l'aide de la Mission nationale d'audit de la DGFIP et de la Mission des audits du CGEfi.

Après un rappel de la cartographie des risques comptables, support de la programmation des audits, ainsi que des critères de la qualité comptable, le vademecum examine chacune des étapes d'une mission. Le rôle des différents membres d'une équipe d'audit est également décrit.

Un jeu de 16 fiches pratiques vient ensuite expliciter les procédures à suivre aux différentes phases des audits (préparation, évaluation et restitution) et précise les modalités concrètes de mise en œuvre de la démarche d'audit interne comptable (mission d'assurance). Chaque fiche passe en revue, pour une étape donnée, les objectifs, la méthode, les outils et documents et les points d'attention. Les fiches sont assorties de recommandations insistant sur les garanties propres à assurer l'objectivité des analyses, la traçabilité des constatations et le caractère contradictoire de la démarche à toutes ses étapes.

Conçu dans un esprit de droit souple, ce document aura vocation à être enrichi au fur et à mesure de l'évolution des pratiques d'audits et de la maturation des dispositifs en place.

3.3.3 Des cahiers pratiques pour l'audit interne comptable de processus spécifiques

Enfin, le CHAI a commencé à produire une série de *cahiers pratiques d'audit comptable*, dont l'esprit est, là encore, de fournir une aide concrète et d'utilisation aisée pour les auditeurs, en associant le contrôle interne comptable et le cheminement des travaux d'audit, sur un processus déterminé.

Il s'agit de mettre à disposition des guides opérationnels dédiés aux processus comptables pour lesquels existe un référentiel de contrôle interne à jour du développement de Chorus.

Trois d'entre eux ont déjà été réalisés et sont en phase de validation dans le cadre d'audits en cours :

- cahier pratique d'audit du processus « Commande publique » ;
- cahier pratique d'audit du processus « Interventions » ;
- cahier pratique d'audit du processus « Parc immobilier ».

Après un bref rappel des notions mises en œuvre, chaque cahier apporte trois éléments :

- la matrice des risques correspondant au processus examiné (accessible à partir d'un lien Internet), présentant les risques identifiés et leur traitement ;
- le jeu de questionnaires de contrôle interne, constituant une grille d'analyse devant permettre à l'auditeur de formuler son jugement critique à partir d'une série de questions-clés ;
- et enfin un modèle de fiche de test, résumant les constatations et observations à faire par l'auditeur à l'issue de sa mission.

Des illustrations de la matrice des risques permettent de familiariser le lecteur au langage et à l'ergonomie de l'outil. Tout en étant denses et techniques, ces documents s'efforcent donc de rester le plus accessibles possible pour vulgariser la pratique de l'audit comptable.

Ils seront, là aussi, révisés en tant que de besoin, et complétés par d'autres cahiers, au fur et à mesure de l'actualisation des référentiels de contrôle interne au regard de la mise en œuvre de Chorus.

PARTIE 4. PERSPECTIVES

En 2013-2014, le CHAI poursuivra et amplifiera son activité dans ses trois grands domaines de compétences :

- l'élaboration du cadre de référence de l'audit interne de l'État ;
- l'animation de la communauté des auditeurs ;
- le suivi de la politique d'audit interne des ministères.

4.1 POURSUIVRE L'ÉLABORATION DU CADRE DE RÉFÉRENCE

Le développement du cadre de référence de l'audit interne de l'État s'effectuera différemment selon qu'il s'agit :

- des dispositions obligatoires de portée générale, déjà adoptées, qu'il faut maintenant faire connaître, soumettre à consultation et faire entrer dans un processus évolutif, dans un esprit de droit souple ;
- des dispositions recommandées, pour lesquelles on continuera à mettre de nouveaux outils opérationnels à la disposition des praticiens.

4.1.1 Inscrire les normes adoptées dans un processus évolutif adapté à leur caractère de droit souple

Les « normes » entendues au sens large (définition de l'audit interne, normes de qualification et de fonctionnement proprement dites, glossaire et code de déontologie) ne constituent pas un texte figé. Elles ont au contraire vocation à évoluer, conformément à leur caractère de droit souple.

Les documents adoptés feront l'objet d'un processus périodique de revue, de compléments éventuels (interprétations) et de mise à jour par le CHAI, sur la base d'une large consultation des parties prenantes : représentants des ministères, auditeurs internes de l'administration de l'État, instances d'audit externe, représentants des instances professionnelles internationales....

Sur ce dernier point, les dispositions obligatoires du cadre de référence de l'audit interne de l'État feront notamment l'objet d'une transmission, à titre consultatif, à l'*International Internal Audit Standards Board (IIASB)* de l'IIA.

4.1.2 Compléter la gamme des outils opérationnels destinés aux praticiens

4.1.2.1 Les audits comptables et budgétaires

Le groupe « Conduite des audits comptables et budgétaires » poursuivra ses travaux selon plusieurs axes.

Dans le domaine de *l'audit comptable*, les cahiers pratiques consacrés à l'audit de processus seront complétés au fur et à mesure de l'actualisation des référentiels de contrôle interne comptable pour tenir compte de la mise en œuvre de Chorus.

Dans le domaine de *l'audit budgétaire*, des guides d'audit à finalité pratique viendront compléter ceux établis en matière comptable. Ils seront élaborés à partir du référentiel de contrôle interne budgétaire existant (CRICIB), du prochain recueil des règles de comptabilité budgétaire (en cours de réalisation) et sur la base des macro-processus budgétaires structurants dont certains font aujourd'hui l'objet d'une révision.

Enfin, le groupe abordera la question de *l'audit « financier »*, entendu comme couvrant les deux champs budgétaire et comptable, et pour lequel peuvent être envisagés :

- un vade-mecum du processus de l'audit financier, issu de la consolidation des vade-mecum budgétaire et comptable ;
- un glossaire spécifique au champ financier, qui pourrait compléter le glossaire des normes de qualification et de fonctionnement, annexé à celles-ci ;
- une méthodologie de récupération, d'analyse et d'exploitation des données financières en environnement Chorus.

4.1.2.2 Les audits métiers

a) Dans le cadre de l'élaboration des normes, le groupe « Conduite des audits métiers » a effectué un travail préalable, selon une « approche par la base » consistant à :

- examiner les pratiques d'audit métiers en vigueur dans les différents ministères ;
- identifier les étapes classiquement reconnues de la procédure d'audit interne mises en œuvre par les administrations ;
- s'assurer que l'adoption d'un cadre de référence de l'État, qui en reprendrait les principes, ne poserait pas de problèmes majeurs.

b) A l'issue de cette phase de travail destinée à conforter la démarche de définition des dispositions obligatoires générales, le groupe « Conduite des audits métiers » a entrepris, comme cela a été fait dans le domaine comptable et budgétaire, d'élaborer des outils opérationnels.

Il s'agit, là aussi, d'aider concrètement au travail des auditeurs, mais aussi de contribuer à l'harmonisation des pratiques entre les ministères, et ainsi de faciliter notamment l'exercice des missions conjointes.

Compte tenu de la diversité beaucoup plus grande des missions envisageables dans le domaine des audits métiers, le groupe a fait le choix d'aborder en priorité trois fonctions transverses, communes à tous les ministères.

Trois groupes thématiques ont ainsi été mis en place pour produire des guides pratiques pour l'audit de :

- la fonction « Achats-marchés » ;
- la fonction « Systèmes d'information » ;
- la fonction « Ressources humaines ».

4.1.2.3 *L'aide à l'appropriation des normes*

En complément des outils spécifiques à tel ou tel type d'audit, le CHAI a également vocation à élaborer des aides méthodologiques visant à une bonne appropriation des normes par les auditeurs.

Le groupe « Fondements d'un cadre de référence de l'audit interne de l'État » pourra ainsi définir des fiches dans l'esprit des modalités pratiques d'application ou des prises de position élaborées par l'IIA. Ces documents devraient constituer un appui aux services d'audit ministériels, face aux questions qui se posent pour la bonne mise en œuvre des normes (les éléments clés d'une charte d'audit, le règlement intérieur du comité d'audit, la préparation d'un programme d'audit sur la base des risques...).

4.2 DÉVELOPPER UNE DÉMARCHE COOPÉRATIVE ENTRE LES MINISTÈRES

a) Tout d'abord, sera poursuivi le **développement des supports permettant une mise en réseau** des ministères, des services d'audit interne et, à terme, de l'ensemble des auditeurs :

- l'Extranet servant de base documentaire interministérielle ;
- un outil collaboratif, actuellement réservé aux membres des missions ministérielles d'audit interne, qui devrait être à terme accessible à l'ensemble des auditeurs internes de l'État, pour constituer un véritable forum des utilisateurs ;
- le site internet présentant les missions et activités du CHAI, et permettant d'accéder à ses livrables de portée générale (<http://www.action-publique.gouv.fr/chai>).

A terme, au fur et à mesure que s'étoffera son contenu, ce site devrait constituer *une vitrine du CHAI et de la politique d'audit interne française*, à destination, non seulement des autorités françaises, mais aussi de nos partenaires européens.

b) En complément de ces supports informatiques, le CHAI mettra en place des **réunions d'information et de communication** :

- de caractère général (colloque...), visant à faire connaître les différentes composantes du cadre de référence élaboré ;
- à vocation plus ciblée (séminaires...), pour présenter concrètement les outils d'audit aux membres des missions ministérielles, aux services d'inspection et de contrôle, ainsi qu'aux auditeurs internes et externes.

c) Dans le même sens, en 2013-2014, le CHAI aura à **instaurer une véritable « coopérative » dans le domaine de la formation des auditeurs**, où les attentes des ministères sont très fortes.

Le CHAI n'a pas vocation à se transformer en « école nationale de l'audit interne », mais il lui appartient de faire la synthèse des actions initiées par les ministères, et de favoriser une démarche commune vis-à-vis des offreurs de formation, publics ou privés.

d) Enfin, il conviendra d'envisager le rôle du CHAI dans **la coordination des interventions elles-mêmes** :

- le décret du 28 juin 2011 a clairement fait le choix d'une autonomie des ministères, les ministres étant seuls responsables de la programmation de leur audit interne ;

- toutefois, et de manière quelque peu dérogatoire, le même décret a explicitement prévu que le CHAI, instance interministérielle, définisse et programme les audits de PAP et de RAP ;

- dans la pratique, on perçoit également un intérêt des ministères pour que le CHAI joue un rôle plus actif pour certaines autres catégories d'audit, sur les fonctions support, sur les organismes sous tutelle, ou sur les politiques transversales et, dans le domaine comptable, pour ce qui concerne les audits partenariaux avec la DGFIP ;

- il conviendra ainsi de voir quelles retombées concrètes peuvent être attendues, a minima, d'une procédure d'information mutuelle des départements ministériels organisée par le CHAI, permettant de mettre en regard leurs programmes d'audit respectifs. Une telle procédure devrait permettre une meilleure coordination interministérielle des interventions effectuées, diminuant la charge supportée à ce titre.

De manière générale, tout en réaffirmant le principe de la souveraineté ministérielle en matière de programmation des interventions, **les membres du comité expriment une attente unanime de coordination, face à la multiplication des audits et contrôles de toute nature auxquels sont soumis tant les services de l'État que les organismes sous tutelle.**

4.3 PRÉCISER LE RÔLE DU CHAI DANS LE SUIVI DE L'AUDIT INTERNE DES MINISTÈRES

a) En 2013-2014, le groupe « Fondements d'un cadre de référence de l'audit interne de l'État » aura notamment à **définir concrètement les modalités de première mise en œuvre des deux attributions que le décret du 28 juin confère au comité** :

- une mission générale et permanente : le CHAI « *s'assure de l'application* » du cadre de référence qu'il a défini ;

- une mission périodique : le CHAI « *examine chaque année la politique d'audit des départements ministériels et formule des recommandations* ».

A la fonction normative du comité s'ajoute donc une fonction d'évaluation, toutes deux devant être appréciées en ne perdant pas de vue que l'on se situe dans le cadre du droit souple.

Les modalités concrètes de cette nouvelle forme d'intervention du CHAI devront notamment être conçues de manière à apporter un complément, et non pas un doublon, par rapport à d'autres procédures existantes :

- l'obligation périodique d'évaluation (interne et externe) à laquelle tout responsable de l'audit interne est soumis, de manière générale et quel que soit son positionnement (ministériel ou infraministériel), conformément aux normes de qualification transposées par le CHAI (normes 1300 « Programme d'assurance et d'amélioration qualité ») ;

- le « contrôle qualité » qu'exercent déjà par ailleurs les comités ministériels d'audit interne, avec le concours des missions ministérielles, prévus par la réforme de l'audit interne conformément à la circulaire d'application du 30 juin 2011.

b) Au-delà de la fonction d'évaluation proprement dite, il conviendra également de voir ***comment ces attributions du CHAI pourront être valorisées pour donner une visibilité au développement de l'audit interne au sein de l'État :***

- au niveau national, en rendant compte de la mise en œuvre du décret auprès du Gouvernement, du Parlement et, en matière comptable, de la Cour des comptes (cf. notamment la réserve n°2 sur la certification des comptes de l'État) ;

- dans les travaux des instances internationales, notamment européennes (cf. les dispositions sur l'audit mentionnées dans les nouvelles exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres).

ANNEXES

ANNEXE 1

**DÉCRET N° 2011-775 DU 28 JUIN 2011
RELATIF À L'AUDIT INTERNE DANS L'ADMINISTRATION**

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

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

NOR : BCRE1102863D

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,

Décète :

Art. 1^{er}. – 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.

Art. 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.

Art. 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 2

**CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE N° 5540/SG DU 30 JUIN 2011
RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DE L'AUDIT INTERNE
DANS L'ADMINISTRATION**



Le 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.

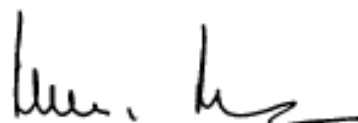
Vous vous doterez en outre d'une mission ministérielle d'audit interne. Elle définira, sur la base d'une analyse fondée sur les risques, le programme d'audit ministériel qu'elle soumettra à l'approbation du comité ministériel d'audit interne. Elle veillera à la diffusion de bonnes pratiques au sein des 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

ANNEXE 3

LISTE DES MEMBRES DU CHAI

LISTE DES MEMBRES DU CHAI

MEMBRES TITULAIRES :

PRÉSIDENCE :

Présidente

- Marylise LEBRANCHU, Ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique

Vice-président

- Philip DANE, Inspecteur général des Finances

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES :

- Élisabeth BERTIN, Maître de conférences en Sciences de gestion, Université Montesquieu Bordeaux IV

- Denis NEUKOMM, Directeur de l'Association Suisse d'Audit Interne

RESPONSABLES DE L'AUDIT INTERNE DANS LES MINISTÈRES (OU LEURS REPRÉSENTANTS) :

Premier ministre

- Olivier SCHMIT, Contrôleur général des Armées, Chef de la mission d'organisation des services du Premier ministre, Responsable de la Mission d'audit interne

Affaires étrangères

- Marion GUELY-TONNERRE, Auditeur interne à l'Inspection générale des Affaires étrangères, Adjointe au responsable de la Mission ministérielle d'audit interne

Affaires sociales

- Didier EYSSARTIER, Administrateur hors classe de l'INSEE, Chef de la Mission d'audit interne des ministères des Affaires sociales

Agriculture

- Mireille RIOU-CANALS, Inspectrice générale de l'Agriculture, Présidente de la Mission ministérielle d'audit interne (*jusqu'au 2 novembre 2012*)

- Loïc GOUËLLO, Chef du corps des Inspecteurs de la Santé publique vétérinaire, Président de la Mission d'inspection générale et d'audit du Conseil général de l'Alimentation, de l'agriculture et de l'espace rural (*depuis le 10 décembre 2012*)

Culture

- Alain BONHOMME, Inspecteur général des Affaires culturelles, Préfigurateur de la Mission ministérielle d'audit interne (*jusqu'au 30 septembre 2012*)

- Anne-Marie LE GUÉVEL, Inspectrice générale des Affaires culturelles, Préfiguratrice de la Mission ministérielle d'audit interne (*depuis le 1^{er} octobre 2012*)

Défense

- André FERRAGNE, Contrôleur général des Armées, Préfigurateur de la Mission ministérielle d'audit interne

Écologie

- Hervé TORO, Inspecteur général de l'Administration du Développement durable, Chef de la Mission ministérielle d'audit interne

Économie, Finances

- Danièle LAJOURMARD, Inspecteur général des Finances, Chef de la Mission d'audit interne des ministères

Éducation nationale, Enseignement supérieur et Recherche

- Béatrice GILLE, Inspectrice générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la recherche, Préfiguratrice de la Mission ministérielle d'audit interne (*jusqu'au 28 septembre 2012*)
- Bernard BÉTANT, Inspecteur général de l'Administration de l'Éducation nationale et de la recherche, Responsable du groupe de préfiguration de la Mission ministérielle d'audit interne (*depuis le 15 octobre 2012*)

Intérieur

- Catherine FERRIER, Inspectrice générale de l'Administration, Responsable de la Mission ministérielle d'audit interne (*jusqu'au 23 novembre 2012*)
- Valérie PÉNEAU, Inspectrice générale de l'Administration, Responsable de la Mission ministérielle d'audit interne (*depuis le 21 décembre 2012*)

Justice

- Hélène MARSAULT, Administrateur général, Expert de haut niveau auprès du Chef de l'Inspection générale des Services judiciaires, Préfiguratrice de la Mission ministérielle d'audit interne

REPRÉSENTANTS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA DIRECTION DU BUDGET :

Direction générale des Finances publiques

- Yannick GIRAULT, Administrateur civil hors classe, Chef de la Mission nationale d'audit (*jusqu'au 9 septembre 2013*)
- Gilles VIAULT, Administrateur général des Finances publiques, Préfigurateur de la Mission « Risques Audit » (*depuis le 9 septembre 2013*)

Direction du Budget

- Sophie MANTEL, Contrôleur général économique et financier, Chef de la Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires

SECRETARIAT GÉNÉRAL :

Secrétaire général

- Luc CHARRIÉ, Administrateur civil hors classe

Chargé de mission

- Michel BOULENGER, Attaché principal d'administration

RAPPORTEURS :

Rapporteur général

- Stephan ROUDIL, Inspecteur des Finances

Rapporteurs du groupe 1 « Conduite des audits comptables et budgétaires »

- Jean-Louis BERNARD, Administrateur des finances publiques adjoint, Chef de mission permanent à la Mission nationale d'audit
- Bernard ZAKIA, Administrateur hors classe de l'INSEE, Adjoint au Chef de la Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires

Rapporteur du groupe 2 « Conduite des audits métiers »

- Virginie AUBARD, Contrôleur des Armées

Rapporteur du groupe 3 « Fondements d'un cadre de référence de l'audit interne de l'État »

- Thibaut de VANSSAY de BLAVOUS, Contrôleur des Armées

ANNEXE 4

**LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL 1
« CONDUITE DES AUDITS COMPTABLES ET BUDGÉTAIRES »**

GROUPE 1
« CONDUITE DES AUDITS COMPTABLES ET BUDGÉTAIRES »

Présidents :

- Yannick GIRAULT, Administrateur civil hors classe, Chef de la Mission nationale d'audit
- Sophie MANTEL, Contrôleur général économique et financier, Chef de la Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires

Rapporteurs :

- Jean-Louis BERNARD, Administrateur des finances publiques adjoint, Chef de mission permanent à la MNA
- Bernard ZAKIA, Administrateur hors classe de l'INSEE, Adjoint au Chef de la MACIB

Vice-président du CHAI :

- Philip DANE, Inspecteur général des Finances

Équipe permanente du CHAI :

- Luc CHARRIÉ, Administrateur civil hors classe, Secrétaire général
 - Michel BOULENGER, Attaché principal d'administration centrale, Chargé de mission
-

Ministères et directions :

Affaires sociales :

- Nicolas BONDONNEAU, Inspecteur des Affaires sociales (*jusqu'au 29 mars 2013*)
- Julien ROUSSELON, Inspecteur des Affaires sociales (*depuis le 30 mars 2013*)

Culture :

- Catherine LE GAL, Auditrice interne, Inspection générale des Affaires culturelles

Défense :

- Samuel HEUZÉ, Contrôleur des Armées

Écologie :

- Jean-Claude DIQUET, Inspecteur général de l'Administration du Développement durable

Éducation-Recherche :

- Bernard BÉTANT, Inspecteur général de l'Administration de l'Éducation nationale et de la recherche, Responsable du groupe de préfiguration de la Mission ministérielle d'audit interne
- Anne-Marie GROSMIRE, Inspectrice générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

Intérieur :

- Catherine FERRIER, Inspectrice générale de l'Administration (*jusqu'au 23 novembre 2012*)
- Agathe CAGÉ, Inspectrice de l'Administration (*depuis le 21 décembre 2012*)
- Philippe CANNARD, Inspecteur général de l'Administration

Justice :

- Anne AUCLAIR RABINOVITCH, Inspectrice des Services judiciaires
- Jonathan GABORIT, Auditeur à l'Inspection générale des Services judiciaires

CGEfi :

- René-Marc VIALA, Contrôleur général économique et financier

ANNEXE 5

**LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL 2
« CONDUITE DES AUDITS MÉTIERS »**

GROUPE 2 : « CONDUITE DES AUDITS MÉTIERS »

Président

- André FERRAGNE, Contrôleur général des Armées, Préfigurateur de la Mission ministérielle d'audit interne du ministère de la Défense

Rapporteur

- Virginie AUBARD, Contrôleur des Armées

Vice-président du CHAI

- Philip DANE, Inspecteur général des Finances

Équipe permanente du CHAI :

- Luc CHARRIÉ, Administrateur civil hors classe, Secrétaire général

- Michel BOULENGER, Attaché principal d'administration centrale, Chargé de mission

- Stephan ROUDIL, Inspecteur des Finances, Rapporteur général

Ministères et directions

Affaires sociales

- Pascal PENAUD, Inspecteur général des Affaires sociales

Agriculture

- Olivier BETH, Inspecteur général de l'Agriculture (*jusqu'au 9 décembre 2012*)

- Loïc GOUËLLO, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Président de la Mission d'inspection générale et d'audit (*depuis le 10 décembre 2012*)

Écologie

- Hervé TORO, Inspecteur général de l'Administration du Développement durable, Chef de la Mission ministérielle d'audit interne

Économie-Finances

- Danièle LAJOURMARD, Inspecteur général des Finances, Chef de la Mission d'audit interne des ministères

Éducation-Recherche

- Bernard BÉTANT, Inspecteur général de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, Préfigurateur de la Mission ministérielle d'audit interne

- Frédérique CAZAJOUS, Inspectrice générale de l'administration de l'enseignement supérieur et de la recherche

Intérieur :

- Marc LE DORH, Inspecteur général de l'Administration

Justice :

- Hélène MARSAULT, Administratrice générale, experte de haut niveau auprès du Chef de l'Inspection générale des Services judiciaires, Préfiguratrice de la Mission ministérielle d'audit interne

DGFIP :

- Yannick GIRAULT, Administrateur civil hors classe, Chef de la Mission nationale d'audit

Direction du Budget :

- Bernard ZAKIA, Administrateur hors classe de l'INSEE, Adjoint au Chef de la Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires

CGEfi :

René-Marc VIALA, Contrôleur général économique et financier

ANNEXE 6

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL 3 « FONDEMENTS D'UN CADRE DE RÉFÉRENCE DE L'AUDIT INTERNE DE L'ÉTAT »

GROUPE 3
**« FONDEMENTS D'UN CADRE DE RÉFÉRENCE
DE L'AUDIT INTERNE DE L'ÉTAT »**

Président :

- Didier EYSSARTIER, Administrateur hors classe de l'INSEE, Chef de la Mission d'audit interne des ministères des Affaires sociales

Rapporteur :

- Thibaut de VANSAY de BLAVOUS, Contrôleur des Armées

Vice-président du CHAI :

- Philip DANE, Inspecteur général des Finances

Équipe permanente du CHAI :

- Luc CHARRIÉ, Administrateur civil hors classe, Secrétaire général

- Michel BOULENGER, Attaché principal d'administration centrale, Chargé de mission

- Stephan ROUDIL, Inspecteur des Finances, Rapporteur général

Ministères et directions :

Affaires Étrangères

- Marion GUELY-TONNERRE, Auditeur interne à l'Inspection générale des Affaires étrangères, Adjointe au responsable de la Mission ministérielle d'audit interne

Agriculture

- Olivier BETH, Inspecteur général de l'Agriculture (jusqu'au 9 décembre 2012)

- Loïc GOUËLLO, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Président de la Mission d'inspection générale et d'audit (*depuis le 10 décembre 2012*)

Culture

- Leslie PARIS, Auditrice interne à l'Inspection générale des affaires culturelles, Mission ministérielle d'audit interne

Écologie

- Arnauld MARROU, Ingénieur des Ponts, des Eaux et des Forêts, Adjoint au Chef de la Mission ministérielle d'audit interne

Économie-Finances

- Danièle LAJOURMARD, Inspecteur général des Finances, Préfiguratrice de la Mission ministérielle d'audit interne

Éducation-Recherche

- Marie-Pierre LUIGI, Inspectrice générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

Intérieur

- Catherine FERRIER, Inspectrice générale de l'Administration (*jusqu'au 23 novembre 2012*)

- Valérie PÉNEAU, Inspectrice générale de l'Administration, responsable de la Mission ministérielle d'audit interne (*depuis le 21 décembre 2012*)

- Philippe CANNARD, Inspecteur général de l'Administration

Justice

- Hélène MARSAULT, Administratrice générale, experte de haut niveau auprès du Chef de l'Inspection générale des Services judiciaires, Préfiguratrice de la Mission ministérielle d'audit interne

DGFiP

- Yannick GIRAULT, Administrateur civil hors classe, Chef de la Mission nationale d'audit
- Anne SÉGUY, Administrateur des finances publiques, Adjointe au Chef de la MNA
- Alain JOSSERAND, Directeur départemental du Trésor public, Chef de la Mission doctrine comptable et contrôle interne comptable

Direction du Budget

- Bernard ZAKIA, Administrateur hors classe de l'INSEE, Adjoint au Chef de la Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires

CGEfi

- Isabelle ROUX-TRESCASES, Administratrice générale, Chef de la Mission des Audits (*jusqu'au 20 novembre 2012*)
- Béatrice CAUSSE, Contrôleur général économique et financier (*depuis le 20 novembre 2012*)