

La Nouvelle Gestion Publique

Concepts, outils, structures,
bonnes et mauvaises pratiques

Contrôle interne et audits publics

3^e édition



ALAIN-GÉRARD COHEN

Gualino

lextenso éditions

SOMMAIRE

Introduction : Les deux ambitions de ce livre.....	15
---	-----------

1

LES PRINCIPES

Chapitre 1 – La révolution du PIFC (normes et standards « internationalement reconnus » et « bonnes pratiques » européennes).....	21
Chapitre 2 – Bref aperçu historique.....	27
1. PIFC, COSO(s) et IIA.....	27
2. Les difficultés.....	29
3. Conséquences.....	30
3.1. Le PIFC, le contrôle et l'audit internes publics sont des notions récentes.....	30
3.2. Le PIFC, le contrôle et l'audit interne publics, la NGP, présentent des différences sensibles par rapport à leurs homologues privés.....	31
4. Derniers développements.....	31
Chapitre 3 – Du PIFC à la Nouvelle Gestion Publique.....	35
1. Le PIFC selon la Commission européenne.....	35
2. La conception française large du PIFC.....	36
3. La nouvelle gestion publique.....	37
4. PIFC et autres. Malentendus sémantiques.....	38
Chapitre 4 – L'audit interne.....	41
1. L'audit n'est pas un contrôle, il est le contraire d'une vérification.....	42
2. Les 3 formes d'audit.....	43
3. Utilité spécifique de l'audit.....	44
4. Audit interne, audit extérieur et audit externe.....	44
Chapitre 5 – Les systèmes de gestion et de contrôle.....	47
1. Les systèmes de gestion et de contrôle.....	47
1.1. « <i>Control</i> » ne veut pas dire « contrôle ».....	48
1.2. « <i>Internal</i> » ne veut pas dire « interne ».....	49

2. Le contrôle interne	49
3. Les trois séries de moyens à la disposition du contrôle interne public...	51
3.1. Les procédures et tous les documents écrits de travail.....	51
3.2. Les systèmes de gestion et de contrôle.....	53
3.2.1. La mise aux normes des systèmes financiers traditionnels	54
3.2.2. Les nouveaux systèmes de suivi par opération	54
3.2.3. Les systèmes d'information : IT systems	55
3.3. Les contrôles	55
Chapitre 6 – L'inspection	59
1. Une ignorance contestable sur le plan théorique.....	59
2. Un oubli dangereux sur le plan pratique	61
Conclusion de la première partie	63

2

LA MISE EN ŒUVRE DE LA NGP

Chapitre 7 – La bonne méthode : trois erreurs à ne pas commettre	69
1. Les erreurs.....	69
2. La bonne méthode	71
Chapitre 8 – Les difficultés : l'universalisation des nouveaux principes de gestion	75
1. Difficultés liées aux caractéristiques du secteur public.....	77
2. Difficultés liées au stade de développement de l'administration publique	79
3. Les conséquences sur l'application des normes : différences sur les contenus du contrôle interne et de l'audit.....	81
3.1. Aspects spécifiques du contrôle interne public dans le cas des pays centralisés développés	81
3.1.1. La faiblesse des systèmes de contrôle interne et de responsabilité managériale	81
3.1.2. L'accent très fort à mettre sur les formations au comportement	82
3.1.3. L'accent mis sur la performance	82
3.1.4. Les réformes de la Gouvernance.....	82
3.1.5. La spécificité des marchés publics	83
3.1.6. La lutte contre la fraude et la corruption	83

3.2. Aspects spécifiques du contrôle interne public dans le cas des pays en développement	83
Chapitre 9 – Les trois métiers de la nouvelle gestion publique.....	87
1. Les trois types de contrôles : Inspections, Audit et Contrôle interne.....	88
1.1. Périodicité des contrôles.....	88
1.2. Position des contrôleurs	89
1.3. Objet.....	90
1.4. But, préoccupation principale	90
1.5. Méthode	91
1.6. Conséquences du contrôle.....	92
1.7. Responsabilité	92
1.8. Métier exercé.....	94
2. La question du contrôleur interne	94
Chapitre 10 – La gouvernance du contrôle et de l’audit publics.....	97
1. Le contrôle interne	97
2. Les divers niveaux d’organisation d’un système de contrôle interne	98
3. Du CHU à l’audit supérieur	99
4. CHU, audit ou contrôle « supérieurs » : attributions	101
5. La question des comités d’audit dans le secteur public.....	103
6. L’autorité d’audit ou de contrôle supérieur	104
Chapitre 11 – La mise en place de l’audit interne public	107
1. Le besoin de textes.....	107
2. Le préalable de l’audit : les systèmes de contrôle interne.....	108
3. Le recensement des besoins.....	109
4. Les missions des auditeurs internes ne doivent concerner que l’audit interne.....	111
5. Le statut des auditeurs (ou l’indépendance des auditeurs).....	112
6. La géographie de l’audit interne.....	114
7. Les difficultés de l’audit externe.....	116
8. La formation à l’audit public	117
Chapitre 12 – La pratique du contrôle interne public	119
1. Les systèmes financiers de gestion et de contrôle	120
1.1. Énumération des systèmes financiers ou de finances publiques	120
1.2. Leur mise à niveau	121
1.3. Conclusion sur les systèmes de gestion et de contrôle financiers.....	123
2. Les systèmes de contrôle interne de la gestion	124

3. Le sort des contrôles traditionnels	127
3.1. Les contrôles <i>a priori</i>	128
3.1.1. Le(s) contrôle(s) avant engagement.....	128
3.1.1.1. <i>Le visa français du contrôleur financier</i>	128
3.1.1.2. <i>L'avis ou le contrôle préventif</i>	129
3.1.1.3. <i>Les contrôles et l'analyse de risque</i>	130
3.1.2. Le(s) contrôle(s) (<i>ex ante</i>) avant paiement	130
3.1.2.1. <i>Contrôles traditionnels</i>	130
3.1.2.2. <i>Le contrôle plus moderne</i>	130
3.2. Les contrôles en cours de gestion (concomitants ou de suivi)	131
3.3. Les contrôles <i>a posteriori</i> (ou <i>ex post</i>)	132
Chapitre 13 – Une méthode concrète d'implantation du contrôle interne public : la « piste d'audit »	135
1. La piste d'audit dans la réglementation européenne	135
2. La piste d'audit et le contrôle interne	138
3. La Piste d'audit et l'audit	145
Chapitre 14 – La direction par objectifs dans le secteur public	149
1. Premier exemple : les objectifs généraux d'un service des impôts.....	150
2. Deuxième exemple : la programmation des fonds structurels	151
3. Troisième exemple : la définition des objectifs opérationnels	154
Chapitre 15 – L'analyse de risque dans le secteur public	157
1. L'esprit	158
2. La pratique.....	161
Chapitre 16 – L'évaluation de la performance : la culture du résultat	169
1. Les trois formes d'audit	170
1.1. L'audit de performance	171
1.1.1. Réalisation et résultat.....	172
1.1.2. Résultats et impacts	172
1.1.3. L'importance de la définition des objectifs pour apprécier les résultats.....	173
1.2. Performance de la gestion en l'absence d'indicateurs	175
1.2.1. Économies	176
1.2.2. Effectiveness/Efficacité	177
1.2.3. Efficiency/Efficience	178
1.2.4. Évaluation.....	179
2. L'examen de l'efficacité des administrations	182

Chapitre 17 – La mise en œuvre de la fonction inspection.	187
1. Distinctions préalables.....	188
1.1. Fraude, irrégularité – Contrôle interne et audit.....	188
1.2. Contrôle Interne, Audit et Fraude.....	189
1.3. Les inspections générales	190
2. La lutte contre la fraude et la corruption	190
2.1. La fraude est plus importante dans le secteur public que privé.....	190
2.2. Les facteurs supplémentaires de risque de fraude dans les pays en développement	191
3. Des solutions possibles à la lutte contre la fraude et la corruption.....	192
3.1. Les inspections générales	192
3.2. Caractéristiques requises pour un organisme de lutte contre la fraude ...	193
3.3. L'approche par la lutte contre les gaspillages	193
4. L'avenir des inspections générales.....	194
4.1. Inspections générales : audit et lutte contre la fraude	195
4.2. Inspections générales et autres attributions.....	196
5. Résumé.....	187
Conclusion générale	199
Glossaire	205
Annexe : Les 16 standards de contrôle interne de la Commission européenne	215
Index	219