



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE

L'AUDIT INTERNE  
DE LA VILLE DE PARIS

Exercices 2008 et suivants

Observations définitives  
délibérées le 23 février 2016



## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>6</b>
<b>OBSERVATIONS</b> .....	<b>7</b>
<b>1. GÉNÉRALITÉS SUR LE CONTRÔLE ET ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE</b> .....	<b>7</b>
1.1. Procédure et délibéré.....	7
1.2. Brève présentation de l'entité.....	7
1.3. Objet du contrôle.....	8
<b>2. GÉNÉRALITÉS SUR L'AUDIT INTERNE</b> .....	<b>9</b>
2.1. L'audit interne est une activité encadrée par des normes internationales précises.....	9
2.2. L'audit interne est une activité distincte du contrôle interne.....	9
2.3. Le « modèle des trois lignes de maîtrise » explicite cette distinction .....	10
<b>3. L'AUDIT CONSTITUE LA PRINCIPALE ACTIVITÉ DE L'IGVP</b> .....	<b>11</b>
3.1. L'IGVP est un service de la Ville constitué de longue date .....	12
3.2. L'IGVP est directement rattachée au maire de Paris.....	12
3.3. L'inspection intervient à la demande du maire de Paris, dans des conditions très variables.....	12
3.4. L'IGVP exerce des missions variées, au sein desquelles l'audit prédomine.....	15
3.4.1. L'IGVP réalise six types de missions, l'audit étant prioritaire.....	15
3.4.2. La conduite d'audits constitue l'activité prédominante de l'IGVP .....	16
3.5. Le périmètre de compétence de l'IGVP est très large mais il n'inclut pas les mairies d'arrondissement .....	17
3.6. L'IGVP dispose de moyens importants.....	18
3.6.1. Les moyens en personnels.....	18
3.6.2. Les moyens d'investigation.....	20
3.6.3. Le coût de l'IGVP .....	20
<b>4. UNE DÉLIBÉRATION DU CONSEIL DE PARIS CONSACRE L'IGVP COMME SERVICE D'AUDIT INTERNE</b> .....	<b>21</b>
4.1. La délibération du conseil de Paris des 16 et 17 juin 2014 affirme la fonction d'audit interne de l'IGVP ....	21
4.2. Cette délibération s'appuie sur la convergence de trois démarches préalables .....	22
4.2.1. La promotion d'une pratique de cartographie des risques.....	22
4.2.2. La décision de la collectivité de préparer la certification de ses comptes .....	30
4.2.3. Une professionnalisation soutenue des activités de l'IGVP .....	33
4.3. Une décision justifiée par l'incontestable valeur ajoutée des rapports de l'inspection .....	39
4.3.1. Une activité d'audit aux sujets très divers mais dont la répartition est déséquilibrée .....	39
4.3.2. Une réelle faiblesse du contrôle interne dans les services.....	41
4.3.3. Un souci perceptible d'approche des missions par les risques et l'évaluation du contrôle interne .....	44
4.3.4. Une valeur ajoutée des travaux de l'inspection illustrée par le grand nombre de recommandations prises en compte .....	45
4.3.5. Une forte visibilité de l'IGVP, assurée par une décision de principe de publication de ses rapports.....	49
<b>5. LA DÉCISION DU CONSEIL DE PARIS IMPLIQUE L'ADAPTATION DE L'IGVP AUX NORMES INTERNATIONALES</b> .....	<b>50</b>
5.1. Il serait utile de faire auditer par l'IGVP la cartographie et la gestion des risques .....	50

5.2. Le développement du recours à la notion de contrôle interne et au modèle des trois lignes de maîtrise des risques clarifierait le positionnement de l’audit interne .....	51
5.3. Il convient de faire porter prioritairement les travaux d’audit interne sur les services de la Ville et les entités qui sont organiquement liées à elle. ....	54
5.4. La préparation de la collectivité à la certification de ses comptes pourrait servir de domaine d’action prioritaire pour la mise en conformité de l’IGVP avec les normes internationales.....	54
5.5. L’évolution souhaitable des conditions de gestion des personnels d’audit de l’IGVP.....	55
<b>ANNEXES .....</b>	<b>58</b>
Annexe n° 1 : Délibérations n°2014-IGVP-1001 et IG-1001-G du conseil de Paris en date du 16 juin 2014.....	58
Annexe n° 2 : Diagnostic de la conformité de la pratique de la Ville de Paris et de son inspection générale aux normes internationales de l’audit interne adaptées aux collectivités territoriales .....	66
Annexe n° 3 : Tableaux de la cartographie des risques – IGVP – Juillet 2012.....	89
Annexe n° 4 : Échantillon des rapports d’inspection de l’IGVP analysés par la chambre.....	92
Annexe n° 5 : Le bureau des subventions aux associations (Direction de la démocratie, des citoyens et des territoires) : un fonctionnement fortement inspiré d’un rapport d’audit de l’IGVP et une complémentarité à renforcer entre les deux services. ....	95

## SYNTHÈSE

La décennie 2000-2010 a vu la mise en place de la fonction d'audit interne dans la gestion de l'État en même temps que se développaient la notation financière et la certification des comptes des organismes publics.

Le développement actuel des mêmes fonctions au sein des collectivités territoriales les plus importantes, et ceci sans qu'aucune obligation légale et réglementaire ne l'impose, a conduit la chambre à dresser un premier bilan de la mise en place de l'audit interne à la Ville de Paris (commune et département).

### **Un environnement favorable au développement de l'audit interne**

Le 16 juin 2014, le conseil de Paris a adopté une délibération érigeant l'inspection générale de la Ville de Paris (IGVP) en service d'audit interne. Pour les missions d'audit interne, cette décision retient une définition conforme aux normes professionnelles. Elle confirme aussi les autres missions de l'inspection générale : évaluation des politiques locales, études, contrôle, enquêtes administratives, appui.

Les normes professionnelles applicables à l'audit interne, définies au niveau international par l'Institute of Internal Auditors (IIA) et, en France, par l'institut français d'audit et de contrôle internes (IFACI), ont été adaptées à la gestion des collectivités territoriales.

Cette consécration de la mission d'audit interne par le conseil de Paris prend appui sur trois initiatives, séparées mais convergentes, lancées à la fin des années 2000 : la démarche de cartographie et de gestion des risques; la préparation d'une expérience de certification des comptes ; l'effort de professionnalisation dans l'activité de l'IGVP.

Pour l'inspection générale, l'effort de professionnalisation a consisté principalement à fixer des règles déontologiques, à développer les compétences d'audit par une formation adaptée ainsi qu'à détailler les procédures de réalisation des missions et à structurer les services de soutien internes.

La délibération du 16 juin 2014 s'inscrit désormais dans le cadre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui institue, sous l'égide de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, une période d'expérimentation de trois ans en vue d'établir les conditions nécessaires à la certification des comptes.

Dans cette perspective, la Ville de Paris, qui pourrait être candidate à une expérimentation, a signé, le 9 septembre 2015, une nouvelle convention de services comptables et financiers avec la direction régionale des finances publiques.

### **L'audit est déjà l'activité principale de l'IGVP**

La décision du conseil de Paris est aussi justifiée par la valeur ajoutée incontestable des travaux de l'IGVP. En atteste le taux élevé de mise en œuvre de ses recommandations, fruits d'un réalisme assumé, faisant d'ailleurs l'objet d'un suivi particulier au sein du secrétariat général de la Ville. De plus, la décision de publier les rapports l'IGVP, prise dès 2002, avait largement contribué à donner une grande visibilité à ses travaux.

Créée dans sa forme actuelle en 1979, l'IGVP est dotée de moyens humains significatifs pour accomplir ses missions, en nombre (37,1 emplois à temps plein à la fin 2014), mais aussi en compétence et en expérience.

Directement rattachée au maire de Paris, l'inspection générale intervient à sa demande en réalisant ponctuellement des missions très ciblées. Si l'on excepte l'année 2014, une partie de ces missions est inscrite depuis 2011 dans un programme annuel défini par le maire, les autres étant décidées en fonction des circonstances.

### **L'activité d'audit de l'IGVP connaît encore certaines restrictions**

Le champ des investigations de l'IGVP est très large mais d'intensité variable, allant aussi bien des services de la Ville qu'aux diverses entités avec lesquelles elle est liée de façon organique (sociétés d'économie mixte), qu'aux délégations de service public ou encore qu'aux organismes bénéficiant simplement de financements (cf. le grand nombre d'associations subventionnées régies par la loi de 1901).

En revanche, ce périmètre ne s'étend pas aux compétences propres des mairies d'arrondissement. Cette exception n'est pas compatible avec les normes professionnelles et elle devra nécessairement faire l'objet d'un nouvel examen. En effet, en l'absence de personnalité juridique des arrondissements, seule la Ville de Paris est susceptible de répondre des risques et des conséquences de leur gestion.

En outre, la revue des types d'organismes, des activités et des dispositifs audités entre 2008 et 2014 ne permet pas de conclure que l'IGVP ait encore pu trouver un équilibre satisfaisant pour bien couvrir le périmètre actuel de ses missions.

La récurrence de certains thèmes d'audit apparaît moins comme le résultat d'une analyse des risques documentée et hiérarchisée, mais plus comme l'effet d'une programmation encore trop soumise à des motifs conjoncturels.

Pour autant, la grande variété des travaux réalisés par l'inspection a permis de mettre en évidence le contexte général de faiblesse du contrôle interne de la Ville.

Ces constats mettent aussi en lumière la relative sous-estimation du critère d'indépendance. Ainsi la Ville de Paris a-t-elle pu assimiler à la fonction d'audit interne, soit des services, soit des dispositifs de contrôle qui, en fait, sont dans une chaîne hiérarchique ou exercent des fonctions opérationnelles.

Il en va ainsi des démarches de qualité, de certification ISO et label QualiParis, du bureau des subventions aux associations, de la mission d'inspection hygiène et sécurité, du comité du contrôle interne comptable et financier, des contrats d'objectifs et de performance, et de la cellule appui-évaluation-contrôle de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé.

### **La transformation de l'IGVP en auditeur interne doit se poursuivre**

La délibération du 16 juin 2014 fait référence aux normes professionnelles applicables à l'audit interne. La fonction d'audit exercée par l'IGVP ne peut, en l'état, être considérée comme totalement conforme à ce dispositif normatif. Cette situation peut s'expliquer par le caractère récent de la décision du conseil de Paris et par la longue expérience, pour l'IGVP, du modèle des inspections générales ministérielles.

L'autorité des normes auxquelles la Ville de Paris se réfère explicitement implique plusieurs actions prioritaires pour que l'IGVP soit effectivement assimilable à un service d'audit interne. Ces actions, qui visent, notamment, à renforcer l'indépendance de l'IGVP, font, par ailleurs, l'objet de plusieurs recommandations.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Mettre en œuvre la délibération du 16 juin 2014 en donnant durablement à l'IGVP l'initiative de proposer des programmes annuels d'audit fondés sur une évaluation des risques.

**Recommandation n° 2 :** Réexaminer le périmètre des investigations de l'IGVP au regard de l'actuelle exclusion de l'exercice des pouvoirs propres des maires et des conseils d'arrondissement.

**Recommandation n° 3 :** Faire auditer par l'IGVP la cartographie et la gestion des risques.

**Recommandation n° 4 :** Développer la connaissance des notions du contrôle interne et du modèle des trois lignes de maîtrise des risques dans les services de la Ville et inscrire le contrôle interne au cœur du chantier de simplification des procédures.

**Recommandation n° 5 :** Faire porter prioritairement les travaux d'audit interne sur les services de la Ville et sur les organismes qui sont liés à elle ; et réserver une part de ces travaux pour les dispositifs et les services de contrôle interne de deuxième ligne.

**Recommandation n° 6 :** Utiliser le projet de préparation de la certification des comptes comme domaine prioritaire de mise en conformité de l'IGVP avec les normes professionnelles et constituer un pôle de compétence spécialisé dans l'audit comptable et financier.

**Recommandation n° 7 :** Faire évoluer les conditions de gestion des personnels d'audit de l'IGVP pour affirmer le principe du choix des collaborateurs par le responsable du service.

## OBSERVATIONS

### 1. GÉNÉRALITÉS SUR LE CONTRÔLE ET ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

#### 1.1. Procédure et délibéré

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa quatrième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion de la Ville de Paris sur l'audit interne.

Le rapport a été arrêté au vue des observations provisoires communiquées en intégralité le 27 octobre 2015 à la maire de Paris, Mme Anne Hidalgo et à son prédécesseur, M. Bertrand Delanoë, ainsi qu'à une ancienne directrice de l'inspection générale et, sous forme d'un extrait, à un ancien maire adjoint de Paris. Les réponses adressées en retour ont été enregistrées au greffe de la chambre le 15 décembre 2015 concernant l'adjoint au maire de Paris, le 22 décembre 2015 concernant la directrice générale de l'inspection, et le 29 décembre 2015 concernant la mairie de Paris.

Ont participé au délibéré, tenu le 23 février 2016 et présidé par M. Marc Soléry, président de section, MM. Bruno Sentenac, Jean-Bernard Balcon, Paul Prigent, et Laurent Catinaud, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Jean-Bernard Balcon, premier conseiller, assisté de Mme Catherine Posty, vérificatrice ;
- en ses conclusions, sans prendre part au délibéré, M. le procureur financier.

Mme Mélanie Menant, auxiliaire de greffe, assurant la préparation de la séance de délibéré et tenant les registres et dossiers.

#### 1.2. Brève présentation

La Ville de Paris dispose d'un statut spécial défini par la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale. Particularité majeure de ce statut, définie à l'article 38 de ladite loi, le territoire de la Ville de Paris est administré par deux collectivités, une commune et un département, leurs affaires étant réglées par les délibérations d'une même assemblée, le conseil de Paris, présidé par le maire de Paris.

Par convention, et compte tenu du haut degré d'intégration de la commune et du département, mis en relief par un rapport récent de la chambre sur le périmètre de la gestion du département, les deux collectivités et leurs services seront désignés dans le présent rapport sous le vocable commun de « Ville de Paris ».

Outre ce statut, le caractère particulier de la Ville capitale peut être brièvement exprimé par les chiffres-clés suivants : une population de plus de 2,2 millions d'habitants, un budget consolidé en fonctionnement de 8 milliards d'euros (budget 2016) et un effectif de 57 000 agents.



Au regard de l'étendue des compétences, du budget et de la taille de l'administration de la Ville de Paris, le fonctionnement du service d'audit interne joue un rôle clé dans la conformité et la performance de la gestion.

### **1.3. Objet du contrôle**

L'objet du présent rapport vise à examiner l'exercice de la fonction d'audit interne par l'inspection générale de la Ville de Paris (IGVP).

L'activité d'audit interne s'inscrit dans un cadre de références internationales des pratiques professionnelles (CRIPP), ensemble de normes définies par l'Institute of Internal Auditors (IIA) et transposées en France par l'Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI).

Ces normes ont été élaborées, à l'origine, à destination des entreprises privées et dans le but de garantir la qualité de l'information comptable et financière. Elles ont progressivement été appliquées par les grandes entreprises du secteur privé, puis du secteur public, pour la gestion intégrée de l'ensemble de leurs risques. Elles associent trois composantes, à savoir, le management des risques, le contrôle interne et l'audit interne.

S'agissant de l'État, le décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration impose à chaque ministère de mettre en place un dispositif de contrôle et d'audit interne, dans une conception adaptée, mutatis mutandis, des pratiques du secteur privé.

Aucune obligation de cette nature ne pèse sur les collectivités territoriales. Néanmoins, certaines, parmi les plus importantes, ont fait le choix de développer, selon des modalités qui leur sont propres, tout ou partie des fonctions de contrôle interne, de management des risques et d'audit interne.

Tel est le cas de la Ville de Paris, qui, parmi les diverses missions confiées à son inspection générale, identifie celle d'audit interne. La délibération du conseil de Paris des 16 et 17 juin 2014, jointe ainsi que son exposé des motifs en annexe n° 1 au présent rapport, relative à la définition des missions et des conditions d'intervention de l'IGVP, fait référence, s'agissant des missions d'audit (qui constituent l'une des six catégories de missions de l'IGVP), aux normes internationales d'audit interne.

Cette référence est inscrite dans la délibération du conseil de Paris du 16 juin 2014 et soulignée par son exposé des motifs : « Dans un contexte de structuration des fonctions d'audit interne dans le secteur public », la délibération... « retient pour les missions d'audit interne, une définition conforme aux normes internationales ». « Pour ce qui concerne les missions d'audit interne, elle a vocation à constituer une « charte d'audit » au sens des normes internationales ». La délibération définit des règles déontologiques satisfaisant ces normes.

Il n'est pas douteux que la volonté de structurer la fonction d'audit interne à la Ville de Paris et son choix de faire référence aux normes internationales correspondantes impliquent une mise en conformité progressive de la pratique de son service d'audit interne avec les normes de la profession. La chambre considère donc indispensable qu'un bilan soit dressé sur les écarts constatés en la matière. Elle observe que la directrice générale de l'inspection générale, alors en poste, l'avait elle-même considéré nécessaire en demandant à une inspectrice générale de réaliser un diagnostic qui a donné lieu à la rédaction d'une note, intitulée « analyse des écarts de nos pratiques à la norme internationale (2013) ».

Depuis, un groupe professionnel « collectivités territoriales », constitué au sein de l'IFACI, a réalisé une transposition spécifique au secteur public local. La directrice générale et une

inspectrice générale de l'IGVP ont contribué à l'élaboration de ce document intitulé « Transposition des normes professionnelles de l'audit interne et bonnes pratiques – Edition spéciale Collectivités territoriales », publié en avril 2011. Cette transposition spécifique a servi de base à l'élaboration par la chambre du point de situation figurant en annexe 2 au présent rapport.

L'examen par la chambre de la fonction d'audit interne à la Ville de Paris vise, si nécessaire, à formuler des recommandations permettant de tirer toutes les conséquences de la délibération du conseil de Paris des 16 et 17 juin 2014 et à mettre en exergue les modalités de développement de cette nouvelle fonction au sein d'une très grande collectivité territoriale.

## **2. GÉNÉRALITÉS SUR L'AUDIT INTERNE**

Le terme d' « audit » étant souvent galvaudé, il est donc nécessaire que soit posé, d'emblée, le cadre d'analyse de l'activité d'audit interne.

### **2.1. L'audit interne est une activité encadrée par des normes internationales précises**

Un référentiel d'exercice de l'activité d'audit interne est défini au niveau international par l'IIA et dans sa traduction française par l'IFACI. Intitulé Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP), il est constitué, à titre principal, d'une définition obligatoire de la fonction, d'un code de déontologie et de normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne.

La définition obligatoire est la suivante : « L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité ».

Le code de déontologie fixe des principes fondamentaux et des règles de conduite à respecter pour la pratique de l'audit interne, à savoir l'intégrité, l'objectivité, la confidentialité et la compétence.

Les normes internationales sont déclinées en normes de qualification, de fonctionnement et de mise en œuvre et elles distinguent les missions d'assurance de celles de conseil. Ces normes comportent un énoncé et une interprétation qui en explicite la teneur. Ainsi l'interprétation de la norme 1321 est la suivante : « Le service d'audit interne est en conformité avec les normes lorsqu'il respecte les exigences de la définition de l'audit interne, du code de déontologie et des normes ».

### **2.2. L'audit interne est une activité distincte du contrôle interne**

Le glossaire des normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (les Normes) définit comme suit l'activité de contrôle interne : « Toute mesure prise par le management, le Conseil et d'autres parties afin de gérer les risques et d'accroître la probabilité que les buts et objectifs fixés soient atteints. Les managers planifient, organisent et dirigent la mise en œuvre de mesures suffisantes pour donner une assurance raisonnable que les buts et objectifs seront atteints ».

Il résulte de ces définitions que l'audit interne est une activité indépendante.

Cette indépendance doit être appréhendée à différents niveaux, ceux de l'auditeur interne, de la conduite de la mission, de l'audit interne et de son positionnement dans l'organisation. À cette dernière fin sont notamment rendues obligatoires des dispositions telles qu'un rattachement du service d'audit interne au plus haut niveau de l'organisation.

Cette indépendance organisée vis-à-vis des dirigeants de l'organisation est assortie d'une totale séparation des fonctions de management et donc de la chaîne hiérarchique qui structure l'organisation des services.

Le contrôle interne est au contraire une activité totalement intégrée au management de l'organisation : si ses finalités ultimes sont identiques à celles de l'audit interne, les acteurs du contrôle interne sont dépendants de la chaîne hiérarchique. Son champ est plus restreint, car il n'inclut pas l'évaluation de la gouvernance. Il est en outre l'objet des évaluations réalisées par les auditeurs internes, et non l'inverse.

### **2.3. Le « modèle des trois lignes de maîtrise » explicite cette distinction**

Ce modèle précise en les développant les différences et articulations entre contrôle interne et audit interne. Il fait l'objet de deux publications: la « Prise de position de l'IIA » intitulée les trois lignes de maîtrise pour une gestion des risques et un contrôle efficaces parue en janvier 2013, et les Trois lignes de maîtrise pour une meilleure performance, parue en juin 2013 sous le double timbre de l'IFACI et de l'association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise (AMRAE).

Dans le cadre de ce modèle des trois lignes de maîtrise, la première ligne de maîtrise correspond aux contrôles pilotés par l'encadrement. Les managers opérationnels sont responsables de la mise en place des dispositifs de contrôle interne efficaces et de la mise en œuvre au quotidien des procédures de gestion des risques et de contrôle. Ils identifient, évaluent, contrôlent et maîtrisent les risques, pilotent l'élaboration et la mise en œuvre des règles et procédures internes et s'assurent que les activités sont compatibles avec les objectifs fixés.

Dans le cadre d'un système de responsabilité en cascade, l'encadrement intermédiaire définit et met en place des procédures de contrôle détaillées et il supervise l'application de ces procédures par les agents.

La deuxième ligne de maîtrise est celle des différentes fonctions instituées par l'encadrement pour assurer le suivi du contrôle des risques et de la conformité. Cette deuxième ligne de maîtrise inclut ainsi une fonction (et/ou un comité) de gestion des risques et une fonction de contrôle de gestion pour le suivi des risques et le reporting financiers.

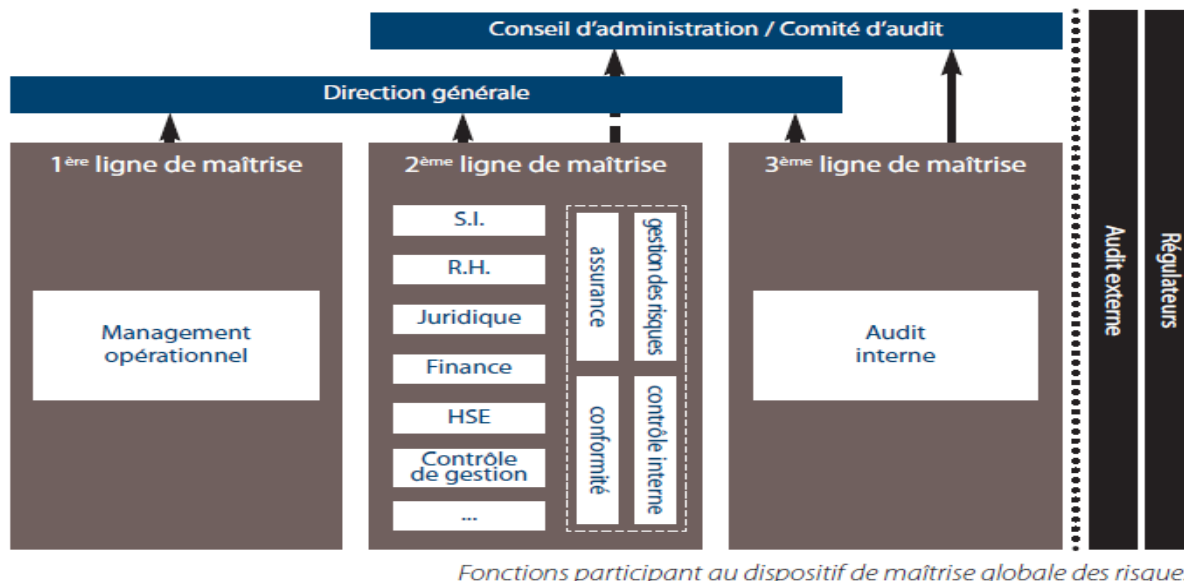
Chacune de ces fonctions est, dans une certaine mesure, indépendante de la première ligne de maîtrise et ce sont, par nature, des fonctions de soutien de l'encadrement.

Enfin, troisième ligne de maîtrise, l'audit interne doit donner une assurance indépendante de l'efficacité de l'organisation, du dispositif de gestion des risques et du contrôle interne.

L'IFACI présente ce modèle des trois lignes de maîtrise de la façon suivante :

Tableau n° 1 :

## Modèle des trois lignes de maîtrise



Source : IFACI

### 3. L'AUDIT CONSTITUE LA PRINCIPALE ACTIVITÉ DE L'IGVP

Au cours de la période 2008 à 2015, la réalisation d'audits a été assurée de façon continue par l'IGVP. Les compétences et les modalités d'intervention de l'inspection générale ont été successivement définies par deux textes de statut différent.

Dans un premier temps, une instruction du maire de Paris du 17 janvier 2003, a encadré l'activité de l'IGVP. Elle mentionnait explicitement la réalisation d'audits par l'inspection générale, mais ne faisait pas référence à la fonction d'audit interne et aux normes internationales qui la régissent.

Durant cette période, l'inspection générale a toutefois développé une culture de l'audit interne. L'IGVP s'est impliquée dans les réseaux professionnels actifs en la matière, qu'il s'agisse des acteurs de l'audit interne dans les secteurs privé ou public national ou de ceux en activité dans les collectivités territoriales réunis dans la conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux (CIAT) créée en 2011 et dans le groupe professionnel « collectivités territoriales » de l'institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI).

Cette évolution interne de l'IGVP, accompagnée d'autres initiatives convergentes de la collectivité, développées infra, a conduit à ce qu'une étape significative soit franchie, dans la construction d'une fonction d'audit interne, par la délibération du conseil de Paris de juin 2014. Cette délibération a, en effet, affirmé cette fonction et donné toute légitimité à l'IGVP pour l'assurer.

L'évolution se comprend mieux en examinant les transformations de l'inspection générale.

### **3.1. L'IGVP est un service de la Ville constitué de longue date**

L'IGVP est une composante ancienne de l'organisation de la Ville de Paris, inspirée du modèle des inspections générales ministérielles. Dans sa forme actuelle, elle a été créée en 1979.

Au cours de la période examinée, la direction générale de l'IGVP a été confiée à trois responsables successivement, du 15 mai 2004 au 31 août 2010, du 1<sup>er</sup> septembre 2010 au 31 août 2014 et depuis le 3 novembre 2014. Toutes disposaient d'une expérience acquise au sein d'inspections générales ministérielles

L'organigramme mentionne l'existence de deux directeurs généraux adjoints et suppléants de la directrice générale de l'IGVP.

À ce sujet, la Ville a précisé que « la fonction d'adjoint correspond à une simple désignation d'usage et ne prévoit aucune prérogative particulière. Il n'y a pas de décision de nomination. La suppléance s'effectue en fonction de la présence de l'un d'entre eux ou en accord entre eux s'ils sont simultanément présents.

Les arrêtés de délégation de signature de la maire à la directrice générale en fonction au 2 mai 2014, dans les domaines municipal et départemental prévoyaient en effet, qu'en cas d'absence ou d'empêchement de la directrice générale, la délégation était accordée à deux inspecteurs généraux.

Il convenait, dans un souci de bonne administration, qu'un ordre d'exercice de la délégation soit précisé. Depuis un arrêté du 28 juillet 2015, seul, l'un d'eux a conservé la délégation de signature.

Par ailleurs, un service chargé de la réalisation des missions rassemble l'ensemble des inspecteurs généraux, inspecteurs et auditeurs de divers statuts et grades, directement rattachés au directeur de l'inspection générale. Les équipes chargées d'une mission sont placées sous l'autorité fonctionnelle d'un chef de mission, en règle générale inspecteur général ou inspecteur.

L'inspection dispose enfin de services supports : il s'agit du secrétariat de la direction, et des unités suivantes : ressources humaines et budget ; informatique (également en charge des questions immobilières et de sécurité); confection des rapports et appui logistique (UCRAL) ; communication-internet-documentation (UCID).

### **3.2. L'IGVP est directement rattachée au maire de Paris**

L'IGVP est placée sous l'autorité directe du maire de Paris. Elle lui rend compte de ses travaux, ainsi qu'au conseil de Paris, auquel est communiqué annuellement un rapport d'activité daté de l'année n et correspondant à l'activité du second semestre de l'année n-1 et du premier semestre de l'année n.

### **3.3. L'inspection intervient à la demande du maire de Paris, dans des conditions très variables**

La délibération du 16 juin 2014 précise que l'IGVP « intervient sous forme de missions ponctuelles et ciblées ».

Le maire de Paris est seul habilité à saisir l'inspection générale, qui ne dispose pas d'un pouvoir d'auto-saisine. Aucune capacité de proposition n'était officiellement reconnue à la directrice générale de l'IGVP jusqu'à la délibération de juin 2014, même si des notes du maire de Paris faisaient parfois explicitement référence à des propositions émanant de l'IGVP. Ces propositions étaient sans doute peu formalisées car elles n'ont pu être produites à la chambre.

L'analyse des suites données à des recommandations formulées par l'inspection générale à l'occasion de missions d'audit et visant à mettre en œuvre des audits cycliques de vérification du respect des procédures a bien montré que les acteurs concernés s'assurent avec diligence que la compétence exclusive du maire pour saisir l'IGVP est bien respectée.

Depuis 2011, le principe d'une programmation annuelle a été retenu, mais, comme cela sera développé infra (voir point 5.1), sa mise en œuvre effective a été difficile. La règle figurant au mémento de l'inspection et selon laquelle « la Maire de Paris peut ajouter à ce programme des saisines ponctuelles, qui sont prises en compte en priorité » ne facilite pas la prééminence de la programmation annuelle.

L'examen des conditions de la programmation au cours de la période 2008-2014 montre qu'elles ont beaucoup varié.

Une première note du 18 mars 2011, donnait accord du maire, « dans le cadre du nouveau dispositif de contrôle des associations subventionnées » à la proposition de la directrice générale de l'IGVP de contrôler une liste d'associations et le maire avait complété cette liste de quelques demandes propres.

La note du 23 mai 2011 établissait la liste des demandes d'inscription à l'agenda de l'IGVP formulées par le maire, « dans le cadre de la programmation des travaux de l'inspection générale » et portait, sur des politiques, dispositifs, services et procédures internes à la collectivité.

Les notes du maire relatives aux programmes 2012 et 2013 ont été produites. La note du 28 février 2012 établie, comme celle du 23 mai 2011, « dans le cadre de la programmation des travaux de l'inspection générale » portait sur des politiques, dispositifs et procédures. Celle du 10 juin 2013 également établie « dans le cadre de la programmation des travaux de l'inspection générale » associait des audits de politiques, dispositifs et procédures et des audits d'organisations et d'associations subventionnées.

Les services de la Ville ont produit des données relatives aux périodes 2010-2011 à 2012-2013.

Sur la période 2010-2011, les saisines ponctuelles ont été au nombre de 40, contre 27 inscrites au programme annuel. Cette priorité marquée aux saisines ponctuelles peut s'expliquer par la nouveauté de la règle de programmation annuelle, intervenue en cours de période.

Au cours de la période 2011 à 2012, la mesure nouvelle de programmation annuelle a eu un effet certain, avec 18 inscriptions programmées contre 7 saisines ponctuelles.

Cependant, et dès 2012-2013, les saisines ponctuelles sont devenues prioritaires, avec 28 saisines ponctuelles pour 16 travaux programmés.

De ces notes, il ressort que les audits portant sur les activités des services de la Ville, d'une part et ceux concernant les organisations et associations subventionnées, d'autre part se réfèrent parfois à un cadre de programmation distinct.

Il en ressort également que les notes, s'étalant de février à juin selon les années, mettent en lumière l'incertitude sur la période annuelle. Celle-ci peut s'interpréter comme l'année civile ou comme l'année scolaire, ce dernier rythme temporel étant au demeurant celui en vigueur pour l'établissement du rapport d'activité de l'IGVP, sa présentation et le débat y afférent en conseil de Paris.

Les fortes variations dans la méthode d'élaboration du programme de travail de l'IGVP résultent également de l'absence de procédure précise.

Cette pratique n'a été documentée par la Ville que pour l'élaboration du programme annuel 2015. Aucune documentation de l'élaboration du programme 2013, antérieure aux dispositions nouvelles de juin 2014 et en l'absence de programme 2014 (cf. infra), n'a pu être communiquée à la chambre.

Concernant 2014, une note du directeur de cabinet du maire du 6 mars 2014 faisait état de son accord sur la liste de quatre associations proposée par la directrice générale de l'IGVP.

Dans son rapport d'activité portant sur le second semestre 2013 et le premier semestre 2014, l'IGVP indique que, mise à part cette note, « compte tenu des élections municipales, il n'a pas été établi de nouveau programme de missions ». Les notes de saisine successives, émises par le maire de Paris en 2014, concernent des demandes d'audit concentrées sur les services et établissements publics de la Ville.

Le rapport annuel 2014 montre la part limitée des travaux réalisés au titre de la programmation d'ensemble, arrêtée par le maire de Paris. Neuf missions sur 24 se sont inscrites dans le cadre des programmations annuelles antérieures, les autres missions résultant de saisines ponctuelles.

La pratique d'une programmation annuelle des travaux de l'inspection générale, fondée sur une évaluation préalable des risques et des enjeux, est donc limitée. Au cours de la période examinée, l'essentiel de l'activité de l'IGVP a été liée à des demandes circonstanciées du maire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville de Paris a souhaité préciser que « des inflexions importantes sont en cours. L'évolution depuis un an tend vers un programme élaboré pour apporter une réponse aux risques repérés dans la cartographie globale de la Ville. Ainsi, en 2014/2015, si 36 % des missions étaient encore des saisines ponctuelles, 64 % figuraient dans le programme annuel. Ne subsisteront à terme comme saisines ponctuelles que les missions portant sur des sujets apparus urgents en cours d'année. Ce sera déjà le cas pour le programme 2016. »

La délibération de juin 2014, sans remettre en cause la décision exclusive du maire, a ouvert aux groupes politiques du conseil de Paris et à l'inspection générale, elle-même, la capacité de proposer des thèmes d'audit, comme cela sera souligné plus loin (cf. 5.1).

**Recommandation n° 1 : Mettre en œuvre la délibération du 16 juin 2014 en donnant durablement à l'IGVP l'initiative de proposer des programmes annuels d'audit fondés sur une évaluation des risques.**

### **3.4. L'IGVP exerce des missions variées, au sein desquelles l'audit prédomine**

Les missions de l'IGVP étaient réparties par l'instruction du maire du 17 janvier 2003 en trois ensembles :

- le premier concernait le contrôle de comportements ou de procédures, portant sur la conformité aux textes législatifs et réglementaires ainsi qu'aux normes internes aux collectivités parisiennes, et sur la recherche d'une meilleure efficacité, exprimée en termes de « meilleur service au moindre coût » ;
- le second visait des audits, consistant en l'« analyse de l'action » des services et organismes liés à la Ville, et réalisés sous des « formes variées : d'audits organisationnels, d'analyse des procédures, des structures des directions, ou encore d'audits de gestion des organismes liés à la Ville et des associations recevant des subventions, l'objectif est d'apprécier la justification des actions subventionnées par la Ville eu regard de l'utilité publique locale et de mieux identifier les risques juridiques et financiers. »
- le troisième relevait de l'évaluation des politiques « municipales », sous la forme d'un support à « une commission d'évaluation des politiques publiques locales présidée par une personnalité indépendante », dont la création était alors décidée par le maire. Cette instance n'a jamais vu le jour.

Cette instruction énonçait déjà les règles de fonctionnement de l'inspection générale. Elle précisait les modalités de sa saisine, de la procédure contradictoire, de la mise en œuvre et du suivi de ses recommandations et enfin de la diffusion de ses travaux.

La délibération du conseil de Paris des 16 et 17 juin 2014 relative aux missions et conditions d'intervention de l'IGVP définit une nouvelle typologie des missions. Celles-ci sont réparties en missions d'audits, d'évaluation des politiques publiques locales, d'étude, de contrôle, d'enquête administrative et d'appui.

#### **3.4.1. L'IGVP réalise six types de missions, l'audit étant prioritaire**

La délibération du conseil de Paris décrit ainsi les missions d'audit.

Elles « ont pour objectif d'aider la collectivité à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, les processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. Elles vérifient que les risques liés au processus mis en œuvre sont identifiés et que les dispositifs de contrôle interne adéquats sont mis en œuvre. Elles donnent lieu à un diagnostic (points forts et points faibles) et se concluent par des recommandations. Les missions d'audit prennent des formes variées en fonction des objectifs, des enjeux, et des risques propres à l'entité ou au processus audité : audit de conformité, de performance, audit organisationnel, financier, d'analyse des procédures, de la gestion des organismes liés à la Ville, audit de stratégie et de management ... Elles doivent permettre de proposer des améliorations et déboucher sur un plan d'action à construire par l'entité auditée. Elles ont pour objet l'évaluation des systèmes et non des personnes. »

Ainsi l'activité d'audit interne vise à s'assurer de :

- La réalisation des objectifs de la collectivité ; l'identification et la gestion appropriées des risques associés.



- L'application correcte des lois, décrets, arrêtés, instructions, conventions et procédures.
- La protection et la sauvegarde du patrimoine de la collectivité et de ses opérateurs ou mis à disposition.
- La bonne gestion des ressources humaines.
- Le respect des règles éthiques et déontologiques. »

L'IGVP a également pour mission d'évaluer les politiques publiques locales, de conduire des études, de réaliser des contrôles à la suite d'événements ou de fonctionnements insatisfaisants, de faire des enquêtes administratives à vocation essentiellement disciplinaire et enfin d'assurer des missions d'appui, des contributions à des groupes de travail ou à des projets de l'administration parisienne qui, selon la délibération citée « doivent demeurer exceptionnelles. »

Le caractère exceptionnel de telles missions d'appui ne veut pas dire que leur incidence sur les charges de travail est faible.

Ainsi l'analyse des conditions d'une progression vers la certification des comptes de la collectivité parisienne, objet d'une demande du maire de Paris du 4 juillet 2008 a été mise en œuvre dans le cadre d'une démarche partenariale avec la direction générale des Finances publiques. En 2013-2014, la mission d'appui au diagnostic opérationnel de l'aménagement des rythmes scolaires a mobilisé dix chefs de mission et la directrice de l'inspection elle-même, sans compromettre l'aboutissement des missions alors en cours.

### 3.4.2. La conduite d'audits constitue l'activité prédominante de l'IGVP

Les services de la Ville ont produit les tableaux des missions réalisées par l'IGVP et correspondant aux rapports annuels allant de juillet 2008 à juin 2013.

Sur cette période, 246 missions ont été effectuées par l'inspection générale, soit en moyenne 49 missions par an. Elles se répartissent comme suit :

**Tableau n° 2 : Répartition des missions 2008 – 2013**

EXERCICE	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	TOTAL
AUDITS	25	49	47	40	25	186
ETUDES/EVALUATIONS DE POLITIQUES PUBLIQUES	3	5	3	2	18	31
ENQUETES	2	4		3	2	11
CONTROLES	4	1	1	3	1	10
PARTICIPATIONS A MIE CP		2	2	1		5
MISSIONS D'APPUI	1	1				2
ELABORATION GUIDE DE CONTRÔLE		1				1
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>63</b>	<b>53</b>	<b>49</b>	<b>46</b>	<b>246</b>

Source : Ville de Paris

Ce tableau souligne la part prépondérante des missions d'audit, (même si cette qualification ne correspond pas exactement à celle qui résulterait de l'application stricte des normes internationales d'audit interne). En effet, les audits représentent les trois quarts des missions réalisées. Il en a été de même de juillet 2013 à juin 2014 et le rapport annuel 2014 mentionne l'achèvement de 16 missions d'audit sur les 24 réalisées.

### **3.5. Le périmètre de compétence de l'IGVP est très large mais il n'inclut pas les mairies d'arrondissement**

L'inspection générale a en principe compétence pour l'ensemble des directions et services de la commune et du département de Paris (services centraux, services territoriaux et services des mairies d'arrondissement), ainsi que de leurs établissements publics.

Elle peut également intervenir auprès des sociétés et des organismes, de diverses natures juridiques, associés à la commune ou au département de Paris par des liens institutionnels, conventionnels ou financiers, en particulier les sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, associations subventionnées<sup>1</sup>, délégataires de service public<sup>2</sup>. Le périmètre des contrôles de l'IGVP correspond alors à celui que les textes législatifs et réglementaires offrent à la collectivité elle-même, éventuellement complétés de dispositions contractuelles ad hoc.

Certains organismes entretiennent avec la Ville des liens organiques étroits et ils peuvent être considérés comme des opérateurs de ses politiques. Sans doute serait-il utile que la Ville établisse la liste de ces structures et qu'elle affirme la compétence intégrale de l'IGVP à leur égard, par assimilation avec les services de la Ville. Dans un tel cas, la mention de l'accord des parties sur cette compétence serait inscrite dans les conventions liant la Ville à ces organismes.

Si ce périmètre de compétence va très au-delà des limites de l'administration de la collectivité parisienne, il n'en couvre pas pour autant toutes les composantes et les mairies d'arrondissement y dérogent. Leur spécificité institutionnelle a en effet pour conséquence, selon une note du directeur de l'inspection générale du 27 mars 2003, de faire échapper une partie de leurs activités au périmètre de compétence de l'IGVP.

Cette note rappelle la situation particulière des arrondissements, « divisions administratives » sans personnalité juridique. Elle expose que le pouvoir de contrôle du maire de Paris, dont relève sa capacité à saisir l'inspection générale à l'effet de l'exercer pour son compte, est juridiquement fondé, soit sur le fait que les entités contrôlées sont placées sous son autorité, soit sur l'existence d'un texte autorisant le contrôle. Traitant de missions de l'inspection générale réparties en trois catégories (différentes de celles de l'instruction du maire intervenue deux mois avant), elle distingue l'enquête disciplinaire, l'étude générale et le contrôle. La conduite d'enquêtes disciplinaires par l'IGVP est possible, les agents affectés dans les mairies d'arrondissement demeurant placés sous l'autorité hiérarchique du maire de Paris.

---

<sup>1</sup> En 2013, de l'ordre de 2400 associations ont perçu des subventions d'un montant global de 247 millions d'euros. Trente-quatre d'entre elles, intervenant dans les secteurs culturel, social, sportif et scolaire, ont reçu des subventions supérieures à un million d'euros, pour un montant total de plus de 153 millions d'euros

<sup>2</sup> Pour l'exercice 2012, les DSP passées par la Ville ont représenté un chiffre d'affaires de près de 1,5 milliard d'euros pour 179 contrats de délégation.

La réalisation d'études générales resterait possible, sous réserve que, s'agissant de compétences propres des conseils et maires d'arrondissement, les études se limitent au traitement des informations connues de la Ville de Paris ou figurant dans des documents administratifs des mairies d'arrondissement communicables, que l'IGVP « s'en tienne essentiellement à une description de l'existant et évite de porter des jugements de valeur sur les choix de nature politique des maires d'arrondissement, sauf à ce que ceux-ci méconnaissent directement le droit applicable et puissent, par suite, être de nature à engager la responsabilité de la collectivité parisienne. De la même manière, il est préférable de s'abstenir, durant la phase des investigations, de toute attitude par trop inquisitoriale. »

Enfin, en matière de contrôle, catégorie dont l'audit interne relèverait prioritairement, la note du directeur de l'inspection générale exclut toute compétence du maire de Paris en ce qui concerne les pouvoirs propres détenus par les maires d'arrondissement en vertu des dispositions de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, dite loi PLM et les compétences qu'ils exercent au nom de l'État, réservant la possibilité de l'IGVP à investiguer aux compétences éventuellement déléguées par le maire et le conseil de Paris aux maires et conseils d'arrondissement.

Il conviendrait, au regard du nouveau cadre fixé par la délibération de juin 2014, en considérant que la commune de Paris, seule dotée de la personnalité juridique, supporte, en fait comme en droit, les risques résultants des activités des maires d'arrondissement et que la fonction d'audit interne s'étend à tous les actes de gestion d'une entité juridiquement constituée que la Ville réexamine le bien-fondé de cette exception.

Une première étape de l'extension de la compétence de l'IGVP à l'ensemble des activités de la Ville pourrait consister à recueillir l'accord de tout ou partie des maires d'arrondissement sur l'intégration des activités de leur mairie dans le périmètre de compétence de l'IGVP ou, à défaut, sur l'inscription de telle ou telle de ces activités au programme de la dite inspection.

**Recommandation n° 2 : Réexaminer le périmètre des investigations de l'IGVP au regard de l'actuelle exclusion de l'exercice des pouvoirs propres des maires et des conseils d'arrondissement.**

### **3.6. L'IGVP dispose de moyens importants**

#### **3.6.1. Les moyens en personnels**

L'évolution des effectifs de l'IGVP entre 2008 et 2014 illustre la réduction du format du service. De 52 emplois ouverts et 51,4 équivalents temps-plein (ETP) à fin 2008, l'effectif a été ramené à 48 emplois ouverts et 47,1 ETP à fin 2014. Si le nombre des personnes affectées aux fonctions supports a peu évolué [entre 9,6 et 10 ETP sur la période, hors le point bas de 8,6 ETP seulement à la fin 2012], la réduction des collaborateurs affectés aux missions de contrôle a été sensible, passant dans le même temps de 41,6 à 37,1 ETP. Il n'est pas envisagé d'évolution de l'effectif global et les curriculum vitae des collaborateurs en charge de mission d'audit établissent leur haut niveau de formation initiale et d'expérience professionnelle.

Ces collaborateurs sont de statut très variés, cette diversité étant qualifiée de « mosaïque » par une directrice générale de l'inspection.

Sur les 36 collaborateurs en charge de missions, présentes à fin avril 2015, huit étaient inspecteurs généraux et six inspecteurs. Ces emplois sont généralement occupés par des cadres dirigeants ayant occupé des responsabilités variées dans l'administration parisienne.

Les fonctionnaires nommés inspecteurs généraux ou inspecteurs de la Ville de Paris sont placés en position de service détaché. Leur nomination est essentiellement révocable.

Les nominations à l'emploi d'inspecteur général sont laissées à la décision du Maire de Paris. Les vacances de poste ne sont pas publiées et les délibérations du conseil de Paris en vigueur ne définissent pas de conditions particulières de nomination dans l'emploi, dont l'échelonnement indiciaire comporte deux échelons, hors échelle C et D.

L'emploi d'inspecteur de la Ville de Paris est normalement réservé aux membres du corps des administrateurs de la Ville de Paris. Toute vacance d'emploi d'inspecteur fait l'objet d'un avis de vacance qui permet l'expression de candidatures. L'accès à cet emploi est subordonné à des conditions de durée minimum de services effectifs accomplis dans des corps ou cadres d'emplois précisément désignés et à la satisfaction des obligations éventuelles de mobilité. Tout agent occupant un emploi d'inspecteur peut se voir retiré cet emploi dans l'intérêt du service. L'échelonnement indiciaire de l'emploi d'inspecteur de la Ville de Paris comporte cinq échelons, allant de l'indice 901 à la hors échelle B Bis.

Les inspecteurs généraux et inspecteurs sont pour la plupart des anciens directeurs et sous-directeurs de la Ville, ce qui justifie que les régimes indemnitaires de ces collaborateurs soient fixés par référence à ceux des agents de la Ville occupant des emplois de directeur pour les inspecteurs généraux et de sous-directeur pour les inspecteurs.

Neuf auditeurs sont des « chargés de mission » sous contrat. Huit d'entre eux sont entrés à l'inspection entre 1986 et 1999. À cette période, la collectivité souhaitait recruter des collaborateurs disposant de connaissances en matière de gestion et de comptabilité privées, au regard de la part importante des missions d'inspection de structures de droit privé, SEM ou associations principalement, dans les activités. Un dernier recrutement de chargé de mission a été effectué en septembre 2010. Il s'agit du cas particulier d'une ancienne fonctionnaire territoriale ayant occupé avant son arrivée à l'IGVP pendant neuf années des fonctions au cabinet du maire de Paris. Cela témoigne d'un abandon progressif de la pratique de recrutement d'auditeurs contractuels. La Ville a précisé à ce sujet que l'absence de recrutement d'auditeur contractuel s'explique par le remplacement de quatre départs de contractuels (trois retraites et une mutation) par le recrutement d'attachés titulaires. Afin de disposer de davantage de profils adaptés à l'audit interne, notamment de qualité comptable dans l'objectif de la certification, les profils experts en comptabilité publique ont été plutôt privilégiés. Cela a correspondu à des recrutements en interne de la collectivité ou à l'accueil de fonctionnaires d'État en détachement (conseiller de CRC notamment).

Les autres auditeurs sont des agents titulaires de la Ville ou d'autres administrations, administrateurs, ingénieur, chef de service administratif, attachés....

Certains collaborateurs d'audit sont accueillis en détachement dans la collectivité : les directrices générales de l'inspection se sont ainsi attachées à disposer, au sein de leur effectif, d'un magistrat de l'ordre judiciaire, d'un autre de l'ordre administratif, et enfin d'un magistrat de chambre régionale des comptes.

La cartographie des risques de l'IGVP souligne que « l'inspection compte moins de spécialistes (financiers notamment) que de généralistes. Le manque de compétences techniques (spécialistes du social, informaticiens, ingénieurs...) peut conduire à restreindre le champ d'intervention de l'IG (qui de fait est peu saisie d'audits portant sur les directions techniques). Inversement, il y aurait un risque à trop spécialiser les personnels... ».

Les collaborateurs de l'inspection, indépendamment de leur statut et de leur éventuelle spécialité, font preuve d'une particulière stabilité professionnelle : leur ancienneté moyenne à l'inspection atteignait 9,89 ans à la fin avril 2015.

Cette stabilité illustre l'enjeu de management interne que constitue le renouvellement constant de la motivation des personnels d'audit.

La variété des missions, la composition changeante des équipes de contrôle, la rédaction de guides méthodologiques y contribuent ainsi que l'animation interne de l'inspection (réunions mensuelles de service et séminaires annuels). En outre, des collaborateurs de l'IGVP, le plus souvent inspecteurs généraux ou inspecteurs, assurent des missions thématiques permanentes d'animation ou d'organisation interne ou le rôle de correspondant/référent afin d'assurer les liaisons avec l'administration parisienne et de mutualiser la veille et l'expertise professionnelle sur divers sujets. L'organigramme de l'IGVP au premier semestre 2015 comporte la mention de ces diverses responsabilités thématiques.

D'autres occasions de renouvellement professionnel tiennent au fait que l'IGVP recourt régulièrement à la pratique de contrôles conjoints avec d'autres inspections ou organismes de contrôle. et accueille en détachement des fonctionnaires venus d'autres horizons (magistrats, administrateurs civils..).

### **3.6.2. Les moyens d'investigation**

L'inspection dispose des moyens d'investigation suivants :

- audition des personnes concernées,
- contrôle sur pièces et sur place,
- habilitation pour la consultation des fichiers, limitée par les seules dispositions réglementaires en vigueur,
- consultation de tout spécialiste de la Ville de Paris.

Comme indiqué supra (point 3.5), ces pouvoirs d'investigation varient selon la nature de l'organisme audité et des liens institutionnels, conventionnels ou financiers qu'il entretient avec la Ville. L'inspection générale se réfère, s'agissant de ces organismes dotés de la personnalité juridique, aux dispositions législatives et réglementaires régissant les contrôles exercés par les collectivités à leur endroit, mais aussi aux dispositions conventionnelles librement consenties, qui peuvent être plus exigeantes (subvention, DSP...).

### **3.6.3. Le coût de l'IGVP**

Les coûts directs générés par l'IGVP sont principalement de deux natures, de volumes très inégaux :

1 - Les coûts directs de masse salariale, qui ont évolué comme suit :

- 2008 : 5 515 245 €
- 2009 : 5 557 786 €
- 2010 : 5 602 580 €
- 2011 : 5 477 030 €
- 2012 : 5 435 448 €
- 2013 : 5 327 946 €

Après avoir légèrement progressé, de 1,5 % de 2008 à 2010, la masse salariale a reculé de 5 % entre 2010 et 2013. En 2013, la masse salariale de l'IGVP représentait 2,5 pour mille de celle de l'ensemble des personnels de la Ville, commune, département et budgets annexes inclus, de 2,15 milliards d'euros.

2 - Les montants des budgets mis à la disposition directe de l'IGVP, qui font apparaître une volonté marquée de maîtrise budgétaire.

La réduction du volume des crédits ouverts en matière de dépenses de fonctionnement, poursuivie d'année en année, a été de grande ampleur : ramenés de 262 960 € en 2008 à 59 000 € en 2014, ils ont été diminués de près de 80 %. Cette baisse importante des dépenses est attestée par les niveaux de réalisation, passés de 247 116 euros en 2008 à 37 445 euros en 2014.

Cette baisse sensible s'explique ainsi :

- l'année 2008 a comporté une dépense restée exceptionnelle d'études et recherche de 87 188 euros, correspondant à l'assistance d'un cabinet de conseil pour la réalisation de l'audit de la fonction bâtiment au sein de la Ville.
- une pratique coûteuse a été remise en cause : jusqu'en 2011, l'inspection disposait de huit véhicules de fonction, d'un véhicule et d'une motocyclette de service. La dépense de location de ces moyens de transport était facturée par le service des transports automobiles municipaux, ce qui a représenté en 2008 une charge de 90 669 euros.

Les véhicules de fonction ont été restitués au service des transports automobiles municipaux en 2011, le véhicule et la motocyclette de service en 2012. En 2013, le coût de transport a été ramené à 5 211 euros. Ne demeurent plus que des dépenses mineures de transport automobile occasionnel.

La baisse des volumes de dépenses d'investissement, par nature moins constants, a été moins régulière mais elle est néanmoins très significative, la moyenne des trois premières et des trois dernières années de la période 2008 à 2014 évoluant respectivement de 30 467 € à 12 815 €, soit une baisse de près de 60 % de crédits ouverts et de 26 856 à 7 389 euros, soit une baisse de 72 % en réalisations.

Les projections budgétaires à horizon 2020 sont établies sur la base d'un budget annuel plafonné à 59 000 euros en fonctionnement et à 10 000 euros en investissement.

La consultation sur place, des pièces justificatives de dépenses, n'a fait apparaître qu'une commande de volume injustifié, erreur corrigée depuis.

## **4. UNE DÉLIBÉRATION DU CONSEIL DE PARIS CONSACRE L'IGVP COMME SERVICE D'AUDIT INTERNE**

### **4.1. La délibération du conseil de Paris des 16 et 17 juin 2014 affirme la fonction d'audit interne de l'IGVP**

La délibération du conseil de Paris, intervenue sur proposition de la directrice générale de l'inspection alors en fonctions, affirme avec solennité le rôle joué par l'IGVP dans l'institution. Elle s'inscrit dans un ensemble de mesures illustrant la préoccupation de transparence de l'exécutif alors nouvellement élu.

S'agissant des modalités de fonctionnement de l'IGVP, les grands principes posés par l'instruction de 2003 n'ont pas été remis en cause par la délibération du conseil, les règles de mise en œuvre en résultant étant parfois détaillées.

S'agissant précisément de la fonction d'audit interne, cette délibération constitue une étape essentielle :

- 1) Les missions d'audit sont définies en des termes inspirés des normes internationales régissant l'audit interne. Elles « ont pour objectif d'aider la collectivité à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, les processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. Elles vérifient que les risques liés aux processus mis en œuvre sont identifiés et que des dispositifs de contrôle interne adéquats sont mis en œuvre. Elles donnent lieu à un diagnostic et doivent permettre de proposer des améliorations en vue d'un plan d'action à construire par l'entité auditée. Elles ont pour objet l'évaluation des systèmes et non des personnes. »
- 2) Un volet relatif à la déontologie est désormais développé, qui, outre le rappel des obligations pesant sur les agents publics, invite à « faire preuve d'une vigilance particulière pour le respect des règles déontologiques relevant des normes internationales de l'audit interne », dont les principales sont énoncées.
- 3) La volonté de la collectivité parisienne en la matière est clairement affichée par l'exposé des motifs de la proposition de délibération. Si ce dernier exprime la satisfaction relative aux évolutions de l'inspection générale depuis deux mandatures, en des termes qui soulignent qu'elle a répondu pleinement aux attentes formulées par l'instruction de 2003, il met en évidence une préoccupation de conformité des travaux aux normes internationales d'audit interne. Cet exposé des motifs souligne ainsi : « Dans un contexte de structuration des fonctions d'audit interne dans le secteur public (décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration), la délibération qui vous est soumise renforce et actualise la définition des missions et des conditions d'intervention de l'Inspection générale, qui étaient fixées jusqu'à présent par une instruction du Maire de Paris du 17 janvier 2003. Pour ce qui concerne les missions d'audit interne, elle a vocation à constituer une « charte d'audit » au sens des normes internationales. »

Comme indiqué supra, les conditions d'élaboration du programme de travail annuel de l'IGVP sont profondément revues: l'initiative de proposition est reconnue à l'inspection générale d'une part, et aux adjoints du maire et aux groupes du conseil de Paris, d'autre part. La première de ces deux évolutions est majeure pour le service d'audit interne. Elle n'a cependant pas été mise en œuvre à l'occasion de la préparation du programme 2015 de l'inspection générale, vraisemblablement en raison du remplacement, alors en cours, de la directrice générale.

## **4.2. Cette délibération s'appuie sur la convergence de trois démarches préalables**

### **4.2.1. La promotion d'une pratique de cartographie des risques**

#### **4.2.1.1. La collectivité parisienne a lancé en 2009, une démarche de gestion des risques**

Selon la Ville, ce dispositif s'insère dans une approche stratégique globale de l'action de l'administration parisienne. Il apporte une analyse complémentaire à des évolutions d'ores et déjà examinées dans un autre cadre, telles que les projets de direction, les tableaux de bord

stratégiques, les contrats d'objectifs et de performance et l'apport spécifique de l'Inspection générale.

#### **4.2.1.2. Cartographies des risques transversaux majeurs et des risques métiers des directions**

Une mission, rattachée au secrétariat général (SGVP), a été constituée en vue de prendre en charge cette démarche, initialement animée par un cabinet de consultants. Ce dernier a produit des documents qui ont été depuis « perdus de vue » en raison des changements des acteurs de la démarche, mais ils méritent de demeurer des références éclairantes pour la poursuite du projet. Ces documents portaient notamment sur la conception et la mise en œuvre d'un dispositif d'identification et de management des risques, sur l'évaluation des risques dans l'exercice de cartographie (guide) et sur les fiches de risques établies.

Les premiers travaux ont consisté à établir une « cartographie des risques transversaux de la collectivité ». Fin 2009, une liste de vingt-huit risques majeurs transversaux de la collectivité dont seize risques considérés comme prioritaires, a été élaborée avec l'appui du cabinet de consultants. Afin de réaliser et mettre en œuvre des plans d'actions, un pilote a été désigné pour chacun des risques prioritaires.

En juillet 2010, un chef de projet a été nommé pour prendre le relais du prestataire externe et notamment établir le lien avec les directions de la Ville pour la communication sur les risques transversaux et dessiner les grandes lignes des plans d'action correspondants. De plus, la cartographie d'une ou deux directions qui seraient parues prioritaires devait être engagée.

Après cette première période consacrée aux risques de niveau central, la Ville a eu recours à un nouvel assistant à la maîtrise d'ouvrage, à compter de la fin de l'année 2010.

Le prestataire faisait état en février 2011 de la forte hétérogénéité des directions en matière d'appropriation de la démarche, se traduisant par « des questionnaires pas, peu ou mal renseignés dans la majorité des directions rencontrées ». La difficulté des directions de se situer par rapport aux risques transversaux l'avait alors conduit à proposer un changement de méthode, consistant notamment à demander à toutes les directions d'établir leur cartographie métier et le plan d'actions correspondant, parallèlement à la poursuite de la cartographie des risques transversaux.

Le document destiné à la présentation de la démarche lors d'un comité de direction des services réuni le 1er octobre 2010 fixait un objectif calendaire très ambitieux : janvier 2011 pour la formalisation des plans d'action relatifs aux risques transversaux prioritaires et pour leur validation par le comité de pilotage, et le premier semestre 2011 pour leur mise en œuvre et leur suivi.

Cet objectif n'a pas été atteint, ni celui fixé par le maire à la secrétaire générale, d'achever cette étape avant la fin de la mandature. À cette échéance, il peut être sommairement jugé que la moitié du chemin avait été parcouru.

La Ville a précisé qu'à fin 2014, « si pour une partie des risques transversaux, un plan d'actions est d'ores et déjà mis en œuvre ou en cours d'élaboration, certains d'entre eux nécessitent une mobilisation de tous les acteurs concernés, pilotes et directions. Les 12 risques considérés comme non prioritaires n'ont pas, pour l'instant, fait l'objet de plans d'actions au niveau central mais ont pu être intégrés dans la cartographie « métier » des directions. »



À la fin du premier semestre 2014, la majeure partie des directions aurait transmis leur cartographie métier, totale ou partielle. La Ville a précisé que « les plans d'actions relatifs aux risques « métier » sont liés au développement des cartographies. Toutefois, dans de nombreux cas, des plans d'actions préexistent. En effet, les directions, pour faire face à des situations exceptionnelles ou récurrentes ont d'ores et déjà élaboré des plans d'actions. Par ailleurs, un lien fort entre les risques « métier » et les risques transversaux existent : une part importante des risques « métier » correspond aux risques majeurs prioritaires ou non prioritaires de la collectivité (fraudes, risques humains, défaillance/intrusion des SI, défaillance d'un partenaire/fournisseur stratégique...) ».

La réalisation des cartographies et des plans d'actions fait l'objet d'un suivi dans le cadre du tableau de bord stratégique du secrétariat général. Les tableaux, l'un destiné au suivi des risques majeurs de la collectivité et l'autre au suivi de l'élaboration des cartographies des directions, ont été établis à l'été 2014.

Ces tableaux soulignent la diversité des états d'avancement des travaux de cartographie. Ils établissent que l'exercice initial de cartographie, préalable indispensable à toute politique de gestion de risques, n'est pas achevé, cinq années après le lancement de la démarche.

Il est notable que sur les seize risques majeurs prioritaires, deux ne disposaient ni de direction pilote ni de pilote (augmentation de l'insécurité, dysfonctionnement majeur de la gouvernance parisienne) et l'un d'une direction pilote, le secrétariat général de la Ville, mais sans pilote. Seuls quatre plans d'actions étaient mentionnés.

S'agissant des directions de la Ville, la cartographie des risques a été transmise à la cellule du secrétariat général en charge de la gestion de la démarche dans un tiers des cas entre 2011 et 2013. Elle était transmise ou attendue pour 2014 dans un second tiers des cas et restait à réaliser pour le solde.

Un point d'avancement de la démarche de gestion des risques a été établi en novembre 2014 par la responsable de la cellule de gestion des risques à destination de son encadrement. Il a fait clairement apparaître la lenteur d'élaboration des cartographies, et plus encore de l'élaboration des plans d'action.

S'agissant des seize risques transversaux prioritaires, cinq ne sont pas suivis : leur redéfinition ou leur abandon est préconisé. S'agissant des plans d'action des onze risques « suivis », ils apparaissent le plus souvent « en cours », mais cette mention porte en fait sur la phase d'élaboration des dits plans d'action et non sur leur mise en œuvre. Seul le risque de fuite/vol/diffusion de données et informations sensibles et/ou confidentielles est mentionné comme ayant donné lieu à un plan d'action réalisé par la direction des systèmes et technologies de l'information, même s'il doit être complété par un travail transversal avec des directions les plus concernées.

S'agissant du risque de catastrophe naturelle, de nombreuses actions relèvent d'obligations réglementaires. Le risque d'échec d'un chantier de modernisation ou d'un projet de réforme est suivi par le secrétariat général, et ne semble pas concerné par l'élaboration d'un plan d'actions. Les huit autres risques font l'objet, soit de l'élaboration en cours du plan d'actions, soit de la réalisation de plans d'action qui ne couvrent qu'un champ partiel du risque à couvrir. Dans divers cas, le plan d'action a consisté en l'adoption d'un texte de référence (guide de déontologie, accord-cadre santé/sécurité au travail-ACSST), mais sa déclinaison effective dans les directions est incertaine.

Ainsi le risque d'accident du travail/maladie professionnelle, dont il est souligné qu'« il faudrait connaître les déclinaisons de l'ACSST dans les directions et voir si des évolutions sont constatées » ou du risque d'augmentation du taux d'absentéisme des agents dont il est

écrit qu' « un plan d'actions a été décliné par l'ensemble des directions en 2011. Un point sur les actions réalisées/en cours devrait être effectué et les plans d'actions revisités ». La note émettait des propositions d'abandon explicite ou de redéfinition des risques laissés en déshérence, propositions qui appellent des suites.

S'agissant des risques prioritaires définis dès 2009, ces informations établissent, outre la mise en mouvement partielle de la démarche, un stade d'avancement qui reste insuffisant. Dans la séquence « évaluation des risques - définition de plans d'action - mise en œuvre - retour d'expérience - réévaluation des risques et adaptation des plans d'action », la gestion des risques reste le plus généralement à un stade amont de la mise en œuvre complète et effective, quand une implantation durable d'une gestion de risque passe par la succession de cycles dont un exemple pédagogique a été donné par la « roue de Deming » ou méthode PDCA (plan-do-check-act), utilisée en matière de gestion de la qualité.

Les douze risques transversaux non prioritaires ne font pas l'objet d'une impulsion particulière, en l'absence de pilote désigné et d'échéance de réalisation, mais ils restent livrés à une libre adoption par les directions intéressées, pour ce qui concerne leur champ de compétence propre.

S'agissant enfin des cartographies « métier » des directions, les espoirs placés dans la livraison de cartographies nouvelles au second semestre 2014 ne sont pas réalisés : la moitié des directions seulement disposaient d'une cartographie, dont l'état d'avancement des plans d'action était qualifié de variable, à l'image des risques transversaux prioritaires. Seule la direction des systèmes et technologies de l'information est mentionnée comme disposant de « plans d'actions élaborés et mis à jour régulièrement ».

#### **4.2.1.3. Organisation de la gestion des risques**

La collectivité présente l'organisation mise en place depuis 2011, qui comprend un échelon central et un échelon « direction » de la façon suivante.

« L'échelon central comprend deux instances :

- la cellule de pilotage présidée par le Secrétaire Général. Outre les représentants du Secrétariat Général, elle comprend les directeurs des missions transversales dont l'IGVP ainsi que les responsables des risques des directions en tant que de besoin.
- une cellule de gestion des risques au niveau du Secrétariat Général ayant pour mission de déterminer l'approche globale de la démarche, piloter la mise en œuvre des plans d'actions, développer la culture « gestion des risques » notamment par l'animation d'un réseau et la sensibilisation des personnels...

L'échelon « direction » s'organise autour :

- des responsables de risques désignés dans chaque direction et ayant pour mission de participer au réseau gestion des risques, sensibiliser le personnel de la direction à cette problématique, identifier les risques majeurs de la direction et piloter la mise en œuvre des plans d'actions de maîtrise des risques...
- des pilotes de risques en charge de la gestion d'un des risques transversaux de la collectivité et/ou d'un risque majeur métier. Son rôle au sein des directions est de co-déterminer les plans d'actions avec le responsable des risques, s'assurer de leur mise en œuvre, évaluer leur efficacité et, le cas échéant, amender les plans d'actions initiaux. »

Le pilotage de la démarche par un comité (appellation plus généralement utilisée que celle de cellule de pilotage), placé sous la présidence du secrétaire général de la Ville et associant la direction générale de l'IGVP n'a pas été documenté par les services de la Ville au-delà de l'année 2009. De fait, le « pilotage » de la démarche résulte du rattachement de la cellule de gestion des risques au responsable de la mission pilotage des fonctions supports, lui-même rattaché au secrétaire général.

La cellule de gestion a connu des évolutions marginales (extension aux directions de la démarche initialement circonscrite au niveau central, changement de responsable). Une modification mérite d'être soulignée : la note de présentation de la création (en réalité de simples modifications) de la cellule de pilotage et de suivi des risques au SGVP prévoyait à l'époque, que, « sous l'autorité, du secrétaire général adjoint en charge des fonctions support et appui aux directions, la cellule serait composée de quatre personnes :

- Un expert de haut niveau en charge de la cellule
- Un directeur de projet pour assurer le déploiement du dispositif de maîtrise des risques, deux cadres administratifs, attaché ou équivalent »

Seule une directrice de projet compose actuellement la cellule et elle ne dispose pas d'assistance interne ou externe.

Si la cellule centrale de gestion des risques joue naturellement un rôle d'accompagnement, de conseil et d'aiguillon, la démarche de cartographie des risques par direction est quasi totalement déconcentrée. Les cartographies de risques sont initialisées et élaborées en interne par les directions, généralement par une démarche participative et parfois avec l'assistance d'un prestataire spécialisé. Elles sont validées au niveau de la direction elle-même, en général en réunion de comité de direction, sans transmission préalable pour avis à la cellule, ni même obligatoirement de transmission postérieure pour accord et enregistrement. La responsable de la cellule de gestion des risques ne peut en conséquence affirmer que les préconisations méthodologiques relatives, au-delà de l'identification des risques, à leur évaluation (occurrence et impact) sont effectivement mises en œuvre. De même, la cellule n'est pas nécessairement destinataire des plans d'action, qu'il ne lui appartient pas d'examiner et de valider.

La cellule interroge mensuellement les directions sur l'avancement de leurs travaux et reçoit des réponses rapides, ce qui serait signe de mobilisation des directions en la matière. Outre les conseils qu'elle dispense, si elle est consultée, la cellule joue un rôle de facilitateur de la réunion des directions concernées par la dimension transversale des risques métier. Ceci compense en partie les inconvénients de la conduite de la démarche en silos.

Si le dispositif déployé au niveau des directions peut souffrir de limites, correspondant à l'état d'avancement inégal des travaux, à l'exercice d'activités multiples des agents responsables ou pilotes de risques et à la difficulté de leur remplacement à l'occasion des mouvements de personnel, la capacité de l'échelon central actuel à impulser la démarche, qui suppose d'associer une visible implication personnelle du management du plus haut niveau et des moyens suffisants de pilotage quotidien, doit être réexaminée.

#### **4.2.1.4. La cartographie des risques de l'IGVP**

L'élaboration de la cartographie des risques de l'IGVP a notamment fait l'objet d'ateliers réunis lors du séminaire 2012 de l'inspection.

La cotation des risques a consisté, selon une méthode très généralement pratiquée, à croiser les critères de fréquence et d'impact des risques, tous deux notés de 1 à 4 par risque, chiffrés par addition de 2 à 8. Les risques identifiés sont concentrés sur la plage allant de 3 (4 cas) à 6 (2 cas), avec une forte concentration sur la note de 4 (14 cas) et 5 (15 cas). Les risques recensés par cette cartographie sont mentionnés en annexe n° 3 du présent rapport.

Il est à noter que les deux risques les plus importants (notés 6) sont l'autocensure (« ne pas mentionner des problèmes identifiés dans un souci consensuel ou du fait de la publication du rapport ») et les difficultés de mise en œuvre des recommandations par les directions concernées.

S'agissant du premier risque, les moyens de maîtrise suivants ont été mis en œuvre dans les mois qui ont suivi l'exercice de cartographie :

- présenter les risques juridiques et rappeler les textes et les sanctions en réunion de service,
- informer systématiquement la directrice d'éventuelles difficultés ou questions d'ordre déontologique, afin qu'elle apporte conseils et soutien nécessaire, y compris par des contacts avec les interlocuteurs de la mission lorsque le contexte d'intervention de l'IG est sensible,
- dans le cas des missions portant sur des organismes extérieurs à la Ville, produire une note ou un rapport séparé en cas de constats de défaillance importante des services de la Ville. Ces points ont été introduits lors de la refonte du mémento de l'Inspection Générale effectuée en septembre 2012.

Dans le dossier précité de présentation de l'IGVP et de propositions du 8 avril 2014, la directrice générale alors en fonction évoquait la question des « effets pervers importants » de la publication des rapports, qui oblige « à louvoyer entre deux écueils présents en permanence : l'autocensure dans la saisine de l'IG, qui peut conduire à différer le traitement des questions les plus difficiles pour limiter le risque médiatique..., l'autocensure des auteurs des rapports eux-mêmes ». Elle proposait notamment, s'agissant des rapports d'audit, de porter à six mois minimum le délai entre la diffusion interne et la publication.

Alors que dans le cadre général des activités d'audit, les rapports sont de diffusion restreinte, ce qui facilite l'expression par l'audit interne de ses constats, le risque d'autocensure, inhérent au caractère interne du service d'audit, est accru, dans le contexte parisien, par les difficultés et les contraintes qu'entraîne la publication des rapports depuis 2002 (cf. 4.3.5).

En réponse à cette observation provisoire, la Ville de Paris « réfute fermement cette affirmation de la chambre. Le cas d'autocensure évoqué dans le 1<sup>er</sup> document de cartographie des risques est resté purement théorique. C'est un cas qui n'a jamais été vécu. La publication n'engendre pas de risque supplémentaire contrairement à ce qu'en dit la Chambre. Si ces rapports n'étaient pas publiés, ils seraient de toute façon diffusés aux intéressés, parfois nombreux, et ils seraient communicables. ».

La chambre prend acte de la réponse de la Ville, en soulignant qu'elle traduit une importante différence d'appréciation avec les analyses des personnels de l'IGVP citées supra.

Dans ses observations provisoires, la chambre avait appelé l'attention sur des mentions figurant dans des documents internes à l'IGVP, dont la rédaction pouvait laisser penser qu'elles constituaient des instructions ou conseils explicites qui ne contribuaient pas à la maîtrise du risque d'autocensure :

- le document de présentation et d'animation du thème « support technique et logistique à la disposition des auditeurs » traité en séminaire 2011 de l'IGVP, évoque, au sujet de la confection de la charte éditoriale, « l'articulation entre des développements publiables et des informations devant remonter aux décideurs sans mettre en difficulté la collectivité ». Cette mention ne reflète pas une simple hypothèse soumise à débat lors du séminaire du 8 février 2011 et dont le caractère contestable aurait conduit à en écarter la mise en œuvre. Une note de service relative à l'archivage en confirme la volonté.
- la note de la directrice générale de l'IGVP du 7 novembre 2011, relative à l'archivage des dossiers de travail des missions, prévoit, que « dans le cas où la commission de suivi a conclu au classement du rapport, seront conservés sous forme papier les éléments décisionnels à diffusion limitée, notes, mails (originaux ou copies) reçus ou adressés aux cabinets ou instances décisionnelles pour informer sur le contexte de la mission, notamment pour les éléments ne pouvant être repris dans le rapport. »
- la présentation de conseils de rédaction des rapports intitulée « Rédiger pour ne pas être (trop) occulté », récente encore car datée du 5 février 2015, propose une solution supplémentaire d'occultation des informations sensibles en invitant les rapporteurs de l'IGVP, à « annexer les éléments sensibles pouvant être disjoints du corps du rapport ». En effet, les annexes des rapports ne sont que par exception publiées sur le site de la Ville.

De la consultation d'un échantillon de quatorze dossiers de mission archivés (qui ne comportaient que dans huit cas un « dossier de travail »), la chambre avait toutefois observé qu'il ne ressortait pas une pratique effective de transmission écrite d'informations sensibles.

A ces observations provisoires de la chambre, la Ville de Paris a apporté les réponses suivantes :

« On ne peut évoquer de l'autocensure, surtout pour écrire qu'elle fait « l'objet d'instructions ou de conseils explicites ». Cette interprétation de documents successivement cités fait contresens.

Le « support technique et logistique à la disposition des auditeurs », par exemple, est une restitution synthétique d'un groupe de travail interne antérieur à la cartographie des risques (« GT support technique et logistique »). « L'articulation entre les développements publiables et des informations devant remonter aux décideurs sans mettre en difficulté la collectivité » citée est extraite de la seconde partie, consacrée au processus de fabrication des rapports. Elle concerne l'éventualité d'une situation décrite au § 232<sup>3</sup> du rapport provisoire, mais qui n'a dans les faits jamais existé depuis lors. La possibilité ainsi introduite n'interdit pas de critiquer la gestion des services. D'ailleurs beaucoup de rapports portant sur des organismes externes comportent des critiques, parfois fortes, à l'égard des services compétents de la Ville et insistent sur la nécessité d'affermir le contrôle interne. L'objectif visé par une telle formulation est d'empêcher que les relations entre la Ville et la structure auditée n'en soient fragilisées si la structure a connaissance de ces critiques.

---

<sup>3</sup> Un cas particulier est mentionné par le memento de l'inspection : le risque pour une direction de tutelle d'être affaiblie par le rapport aux yeux de l'entité auditée. En cas de constats de défaillances importantes des services de la Ville, il est recommandé d'établir une note séparée. S'il n'apparaît pas possible de détacher l'analyse de ces défaillances des autres constats du rapport, un projet de rapport provisoire peut être communiqué à la direction de tutelle. La Ville a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que ce cas est resté virtuel.

Concernant l'adaptation de la rédaction en vue de la publication du rapport, il s'agit de limiter les occultations des mentions non communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, afin de rendre le rapport le plus lisible possible (et non par opportunité pour « ne pas porter atteinte à l'image de la Ville »). Les occultations se font toujours au regard des règles applicables (loi de 1978, recommandations de la CNIL, délibération 2014.IG.1001).

La diapo 13 du document PowerPoint cité, qui suggère d'annexer les éléments sensibles présents dans le corps du rapport a été explicitée en ce sens : il s'agit de rendre la lecture du rapport la plus fluide possible pour l'internaute, donc les éléments susceptibles d'occultation au regard de la loi du 17 juillet 1978 précitée peuvent éventuellement être annexés. Il convient de préciser que les conseils donnés doivent être entendus dans leur portée juridique et ne doivent en aucun cas être appréciés sous l'angle de l'opportunité ; le mot « sensible » a été utilisé pour signaler des données non communicables/publiables au sens juridique (vie privée, sécurité, appréciations préjudiciables, secret industriel et économique...). L'exemple du tableau à occulter cité en p.13 est typique : il s'agit d'éléments de vie privée (âges, salaires...) pour des personnes aisément identifiables qu'il est donc nécessaire d'occulter. Il est donc suggéré dans cet exemple d'annexer plutôt que d'avoir un tableau en « dentelle » qui devient incompréhensible.

Les conseils de rédaction des rapports (05/02/2015) servent à permettre une approche aisée du rapport par le lecteur quand certains passages seront occultés selon l'obligation juridique (articles 6 et 7 de la loi du 17 juillet 1978 précitée). Les espaces occultés dans un rapport gênent sa compréhension par le lecteur, c'est la raison pour laquelle la charte éditoriale demande de faire figurer en annexe « les passages qui sont par nature non communicables ». Les annexes ne sont dans la plupart des cas pas publiées, mais figurent sous forme de liste dans le rapport publié. Elles sont communicables sur demande écrite, sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 précitée.

La note de service du 7 novembre 2011, concernant l'archivage des dossiers de travail des missions n'est pas méconnue ; elle figure dans le mémento que tous les auditeurs reçoivent à leur arrivée à l'IG. Elle est systématiquement rappelée lorsqu'un mail est envoyé au chef de mission concerné, à l'issue de la commission de suivi, afin de commencer à récupérer leurs archives de travail. Mais surtout elle n'a pas le sens que lui donne le rapport.

Cette note de service a pour fonction d'organiser l'archivage des pièces qui étayent les analyses d'un rapport. La chambre l'interprète comme une « instruction explicite d'autocensure » car « seront conservés sous forme papier les éléments décisionnels à diffusion limitée, notes, mails reçus ou adressés aux cabinets ou instances décisionnelles pour informer sur le contexte de la mission, notamment pour les éléments ne pouvant être repris dans le rapport ». Cette interprétation paraît complètement fautive. Toute mission peut engendrer des échanges par écrit qu'il est inutile de mettre en annexe du rapport mais qui doivent néanmoins être archivés, davantage dans le cas d'enquêtes disciplinaires que d'audit.

Le document PowerPoint : « Rédiger pour ne pas être trop occulté » a été présenté et finalisé en réunion de service le 05 février 2015, puis mis à disposition dans l'outil partagé TICO. Un vade-mecum, reprenant cette présentation sans les illustrations, a été diffusé à tous, il est également donné aux nouveaux arrivants. On ne saurait parler de méconnaissance sauf à en fournir des preuves ».

La chambre prend acte de cette réponse et précise que la réponse apportée par la directrice générale de l'IGVP en poste de 2010 à 2014 aux mêmes observations développe la même argumentation.

S'agissant du second risque classé 6, diverses propositions sont émises afin de s'assurer de la mise en œuvre des recommandations de l'IGVP. La publication de juillet 2012 relève que deux risques relatifs aux recommandations « se recoupent largement : l'absence de transformation des recommandations en plan d'actions dans la période qui suit la diffusion du rapport et les difficultés que rencontrent les directions pour mettre en œuvre les recommandations, difficultés souvent constatées au moment de la réunion du comité de suivi... Malgré la mise en place d'un dispositif de suivi structuré (commission de suivi présidée par la secrétaire générale), ces difficultés restent relativement fréquentes... ». Sans doute peut-on simplement relever une apparente contradiction entre ce développement écrit des moyens de maîtrise en la matière, faisant état d'une relative fréquence et la notation du critère de fréquence de survenue de ces deux risques à 2, chiffre correspondant, sur une échelle de 1 à 4, à l'occurrence « de une à trois fois tous les deux ans ».

Un adjoint à la directrice générale de l'IGVP ainsi qu'une inspectrice générale assurent la fonction de correspondant/référent en matière de gestion des risques. Ceci consiste, selon le mémento de l'inspection en « l'actualisation régulière de la cartographie des risques métier de l'inspection générale ». À cet effet, une réunion spécifique a été organisée à l'initiative de la directrice, portant sur l'actualisation du plan d'actions, en décembre 2014.

#### **4.2.2. La décision de la collectivité de préparer la certification de ses comptes**

La certification des comptes a pour objet de confier à un organisme professionnel externe à la collectivité la tâche de contrôler les comptes de l'organisme qui y est soumis, et de se prononcer sur le fait qu'ils donnent ou non une image fidèle de sa situation financière.

Le lien entre la démarche de certification des comptes et la volonté de prendre en considération les normes internationales de l'audit interne est étroit. L'organisme certificateur des comptes de la collectivité devra en effet porter un regard critique sur l'exercice de l'audit interne, dont la qualité et la conformité aux normes sont un élément de garantie de fiabilité des comptes.

Dans un contexte national de développement de la pratique de certification des comptes publics, mise en œuvre par l'État et ses établissements publics, les organismes de sécurité sociale et progressivement dans les secteurs hospitalier et universitaire, le législateur a souhaité que soient définies les conditions d'une expérimentation de la certification des comptes de collectivités territoriales, sur la base du volontariat des plus importantes d'entre elles par le volume de leur budget.

C'est dans la perspective d'une telle expérience que le maire de Paris a confié à l'IGVP, par une note datée du 4 juillet 2008, une mission intitulée « d'audit partenarial avec le Ministère des finances sur la chaîne comptable de dépenses », dont l'objet était de « permettre de poser les conditions d'une progression vers la certification des comptes de la collectivité parisienne. »

Le rapport n° 08-18 de l'IGVP, daté de novembre 2009, précise que « l'offre de service de la DGFIP était l'accompagnement de la collectivité dans la phase de diagnostic et de préparation devant amorcer le projet de certification, l'offre spécifique du département de l'audit portant sur l'identification des conditions d'une progression vers l'auditabilité des comptes dans le cadre de ce diagnostic préalable. »

Ce rapport met notamment en relief la nécessité pour l'auditeur externe certificateur de réaliser une évaluation des risques et des procédures et dispositifs de contrôle interne.

Sans entrer dans le détail des obstacles à lever relatifs à chacun des cycles comptables, le diagnostic de l'IGVP était sévère sur les insuffisances de formalisation, de documentation et de structuration du contrôle interne : « Quels que soient le certificateur et son référentiel, le certificateur ne peut s'appuyer que sur un contrôle interne qui, pour la collectivité, est à construire. » La Ville a mentionné, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que ce déficit de structuration et de formalisation a été souligné, symétriquement, concernant l'appareil administratif de l'État, par le comité d'harmonisation de l'audit interne, dans ses rapports 2014 et 2015.

En conclusion le rapport décrivait les chantiers à mettre en œuvre, distinguant les actions « incontournables » des actions prioritaires et secondaires. La première des actions incontournables était « la définition et la mise en œuvre du cadre organisationnel et méthodologique de déploiement du contrôle interne ».

La lacune ainsi mise en évidence explique sans nul doute la faible activité de l'IGVP en matière d'audit comptable et financier de la collectivité, ces champs paraissant alors peu « auditables » en l'état. Réciproquement, la faiblesse de la formalisation du contrôle interne et du contrôle de son effectivité peut s'expliquer par les interventions extrêmement rares jusqu'alors de l'IGVP dans le champ de compétence de la direction des finances.

Afin de mettre en œuvre la démarche de préparation à la certification, la Ville de Paris et la direction générale des finances publiques ont signé un accord cadre en 2010, puis élaboré une convention de services comptables et financiers (CSCF) en 2011 et défini conjointement la même année un « cadre de référence de la maîtrise interne des risques comptables et financiers. ». L'écart temporel séparant la note de la direction des finances au maire-adjoint compétent, en date du 5 avril 2011, et celle de la directrice générale de l'IGVP audit maire-adjoint, en date du 30 avril 2013, témoigne d'une longue élaboration de ces documents.

En mars 2015, la Ville a indiqué que « les instances relatives à la préparation à la certification des comptes avaient été créées lors de la signature de la convention de service comptable et financier conclue avec le comptable public en mai 2012. Ces instances n'ont pas été activées du fait de la nécessité de poursuivre les travaux préparatoires qui allaient être soumis aux différents comités. »

L'IGVP et la mission départementale d'audit de la direction régionale des Finances publiques d'Île-de-France et du département de Paris ont défini un « cadre méthodologique pour la conduite des audits comptables et financiers. »

Depuis, seules deux missions conjointes ont été menées par la DRFIP et l'inspection générale :

- la première qui portait sur le contrôle des comptes de Vélib' tenus par la SOMUPI (rapport annuel 2013/2014) était lancée antérieurement à la finalisation du cadre méthodologique et l'équipe a établi sa propre méthodologie ;
- la seconde (n° 12-08 novembre 2014) portant sur les systèmes de contrôle des régies et sous régies. Cette pratique partenariale devait se développer, dans le cadre de la convention de services comptables et financiers relative à la préparation de la certification des comptes de la collectivité, convention finalisée en 2015.

L'IGVP a également réalisé une mission d'audit, au cas d'espèce non conjointe avec les services de la DRFIP, portant sur la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement par les services de la Ville. Celle-ci a donné lieu au rapport n° 10-27 de janvier 2012.



Ce rapport met notamment en évidence les problèmes d'auditabilité rencontrés, comme en témoigne l'extrait suivant (page 5) : « D'une façon générale, la progression de la mission a été sensiblement ralentie par une charge de travail non prévue sur deux points en particulier : l'effort de clarification du vocabulaire concernant les techniques comptables, la documentation fournie aux rapporteurs étant disparate, et les difficultés rencontrées dans l'exploitation des données enregistrées dans ALIZÉ. Compte tenu de ces difficultés, les vérifications nécessaires pour qualifier le degré de fiabilité des engagements juridiques et comptables n'ont pu être réalisées. La mission n'a pu procéder qu'à quelques analyses simples sur les données 2010 de la DASCO... »

Le rapport relève notamment « une relative distanciation de l'encadrement métier », constituant un « risque d'insuffisance du contrôle interne » et que « l'établissement d'un véritable référentiel documentaire conditionne une remobilisation de l'encadrement dans la maîtrise des processus d'engagement. »

La première recommandation du rapport est donc « d'établir un référentiel documentaire unique, avec les modèles de données associés dans les différents logiciels traitant de la comptabilité. Ce référentiel servira de base à la mise en place future d'un dispositif de contrôle interne ».

Les difficultés liées aux insuffisances de l'évaluation des risques et du contrôle interne ne sont pas propres au domaine comptable et financier. Elles caractérisent de manière générale le contexte d'audit interne de la Ville de Paris.

La Ville de Paris s'est engagée à renforcer son contrôle interne et a signé avec le comptable public une convention aux termes de laquelle, au travers de domaines clés, sont listées les actions à entreprendre pour la fiabilisation du bilan d'ouverture (fixation des règles de gestion comptable des immobilisations, régularisation de l'inventaire physique, fiabilisation de l'inventaire comptable, régularisation des immobilisations financières, fiabilisation des stocks, des subventions versées, des dotations et impôts locaux, recensement et fiabilisation des engagements hors bilan) avec désignation d'acteurs et calendriers.

Elle vise, en vue d'atteindre un « palier significatif » en 2017, à décliner le contrôle interne dans les opérations comptables en cours et en fin d'année au sein des services de l'ordonnateur et du comptable.

Le cadre juridique de la certification des comptes des collectivités territoriales a été modifié par l'article 110 de la loi du 7 avril 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Cette loi prévoit une période de trois ans au cours de laquelle la Cour des comptes conduit avec les chambres régionales des comptes, « une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements ».

La loi prévoit en outre que « cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés ».

La loi précise qu'il appartient alors aux collectivités territoriales intéressées par cette expérimentation de faire connaître leur candidature, dans un délai d'un an à compter de la prolongation de la loi, auprès du ministre chargé des collectivités territoriales.

Sous réserve des précisions à apporter sur les modalités de la certification des comptes, il apparaît que la Ville de Paris serait, d'ores et déjà, disposée à faire acte de candidature dans ce cadre légal.

C'est dans cette perspective que la Ville de Paris a conclu, le 9 septembre 2015, avec la direction régionale des finances publiques de Paris et pour trois ans, une nouvelle convention de services comptables et financiers relative à la préparation de la vérification des comptes parisiens.

#### **4.2.3. Une professionnalisation soutenue des activités de l'IGVP**

L'examen de l'évolution de l'IGVP sur la période allant de 2008 à 2015 permet de constater que de nombreuses initiatives ont été prises par les directrices générales successives du service pour professionnaliser ses activités.

L'IGVP n'a pas élaboré de projet de service formalisé.

La trace d'un projet de service informel est toutefois lisible dans le document de travail intitulé « support technique et logistique à la disposition des auditeurs » élaboré à l'occasion du séminaire annuel du 8 février 2011. L'introduction de ce document, après avoir rappelé l'effort « significatif et reconnu de professionnalisation » réalisé depuis 2002, (code de déontologie, procédures de travail structurées, outils de productivité basés sur l'informatique et actions de formation) indique qu' « à partir de 2011, il s'agit de faire face aux évolutions futures des missions ... évaluations prospectives, contrôle interne, audit d'organisation, audit flash, audit des grands progiciels de la Ville ... en intégrant les innovations technologiques, en faisant évoluer nos processus de conception et de fabrication et en structurant nos services support ».

Sous ce terme général de professionnalisation, comportant de multiples facettes, quatre composantes essentielles s'imposent avec évidence. Une vive attention a été portée à la définition et au respect des règles déontologiques, un effort constant de développement des compétences a été poursuivi, un souci de précision a animé la définition des procédures de réalisation des missions et enfin une structuration des fonctions supports du service est intervenue.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a précisé que « l'actuelle direction de l'IGVP s'inscrit dans la continuité de la professionnalisation de l'action :

- la cartographie des risques propre à l'IG a été actualisée ; y ont été ajoutés notamment les risques liés aux process logistiques, RH, financiers et la nouvelle version sera finalisée début 2016 ;
- aux notes de cadrages s'ajoutent désormais des tableaux d'audit de risques discutés entre l'équipe de mission et la directrice ;
- le suivi a été renforcé, les plans d'action des services élaborés à l'issue des recommandations des rapports sont désormais expertisés par l'IG qui s'assure de leur existence, en vérifie la pertinence et des missions de retour peuvent lui être confiées au terme d'un à cinq ans pour auditer la mise en œuvre, selon les cas, d'un marché public, d'une réorganisation ou d'une réforme plus transversale ».

#### **4.2.3.1. Des règles déontologiques explicites**

Les membres de l'IGVP sont soumis à trois ensembles de règles déontologiques de niveaux différents :

- celui des obligations imposées par les statuts de la fonction publique à l'ensemble des agents qui en relèvent, dont, naturellement, ceux exerçant à l'IGVP. Ces règles n'appellent pas de commentaire particulier.
- celui édicté par la collectivité parisienne, à destination de l'ensemble de ses agents, formalisé dans un guide spécifique de déontologie professionnelle, qui exprime la préoccupation des dirigeants de la Ville en matière d'intégrité, d'impartialité et d'objectivité de ses agents et présente tout spécialement l'intérêt d'assortir les règles de conseils pratiques à vocation prudentielle ;
- enfin, des dispositions spécialement dédiées au personnel de l'IGVP, formalisées dans le chapitre trois de la délibération de 2014 et développées dans le mémento de l'IGVP.

Certaines règles déontologiques, telles celles relatives à l'intégrité des auditeurs, à leur objectivité, à leur compétence et à la confidentialité des informations traitées sont directement liées aux normes internationales de l'audit interne et recensées dans le « code de déontologie » que ces normes comportent. Sous la réserve de différences formelles, elles ne posent pas de problème significatif de conformité de l'IGVP à ces normes.

D'autres sont formellement indépendantes de ces normes, mais ne sont naturellement pas contradictoires. Sans entrer dans un recensement complet, il peut être relevé que la collectivité a tout spécialement marqué son attachement au respect des services audités, à la qualité des échanges entre auditeurs et audités tout au long des missions : ainsi, il n'est pas indifférent que la fiche de poste d'auditeur place au premier rang des qualités requises d'un auditeur la capacité d'écoute et les qualités relationnelles. Elle a également porté une attention particulière aux modalités pratiques de mise en œuvre des règles de confidentialité relatives aux informations recueillies lors des missions et à la protection des travaux de l'inspection, comme en témoigne la charte éditoriale de l'inspection et la mise en œuvre d'un dispositif et d'équipements de mise en sécurité des documents. Il est noté que l'IGVP estime que trois à cinq missions par an seraient «à haute confidentialité».

La traduction la plus évidente de l'exigence de professionnalisation est l'attention portée à la formation des personnels, en premier lieu d'audit.

#### **4.2.3.2. Une politique active de développement des compétences**

Une importance particulière est attachée aux formations qualifiantes, ce qui correspond à l'exigence de compétence attendue des auditeurs (au sens large de personnel en charge de missions d'audit, employé dans ce paragraphe du rapport). Un adjoint de la directrice générale de l'IGVP est titulaire du certificat international d'audit, deux auditeurs par an sont formés sur 18 jours à l'audit dans le secteur public dans le cadre du cursus organisé par la Cour des comptes, l'université de Paris X Nanterre et l'institut national des techniques économiques et comptables (INTEC). L'informaticien, auditeur à mi-temps, suit une formation à l'audit informatique à l'Institut d'administration des entreprises de Paris et un auditeur celle à l'audit comptable et financier dispensée sur 26 jours par l'Institut de la Gestion publique et du Développement économique (IGPDE). Il s'agit là d'investissements de long terme pour l'IGVP.

Plus généralement, le nombre des agents formés chaque année est élevé. Les bilans annuels font apparaître un taux d'agents ayant reçu une formation dans l'année, rapportés à l'effectif de l'IGVP, de 80 % au plus bas (année 2010) à 96 % au plus haut (année 2012) sur la période examinée avec une moyenne en nombre de jours de 4,4 par agent.

L'accent est mis sur des formations collectives conçues sur mesure avec des cabinets extérieurs, regroupant entre une dizaine et une quinzaine de participants. Ces formations collectives font l'objet de marchés à bons de commande sous procédure adaptée, souvent d'une durée de trois ans. Les formations proposées sont d'une durée généralement de deux jours et leur conception est destinée à un public dit « généraliste » en tenant compte des expériences professionnelles et des enjeux d'audit identifiés. À titre d'illustration thématique, les formations collectives suivantes ont ainsi été organisées : « Enquête de satisfaction » - (2009), « l'analyse de l'adéquation des moyens-missions et l'évaluation de l'efficacité des services de la Ville de Paris » (2011-2014), « l'audit de la performance des ressources humaines » (2010-2013), « la cartographie des risques et l'audit » (2010-2013), ou « les techniques d'entretien appliquées à la relation d'audit » (2009-2011). Pour 2015, les formations collectives in situ devaient porter, outre sur les fondamentaux que sont la relation de l'audit interne à la cartographie des risques et au contrôle interne, sur l'audit des processus informatisés et sur la fraude interne dans les collectivités locales, par exemple. Sur ce dernier sujet, il est à noter que l'IGVP avait longtemps abordé cette pathologie sous l'angle des enquêtes et contrôles à connotation disciplinaire, a posteriori. L'approche du problème par l'audit développerait la prévention. Le but recherché est, outre le développement des compétences, d'homogénéiser les pratiques professionnelles. Plusieurs membres de l'IGVP ont pu bénéficier de sessions de formation organisées par l'IGAS et l'IFACI se traduisant par un enrichissement mutuel des compétences et des approches de contrôle et permettant une meilleure prise en compte des normes ou références nationales.

Mais les formations dispensées n'épuisent naturellement pas les moyens de développement des compétences, au nombre desquels il convient de mentionner notamment la composition des équipes propre à chaque mission, la constitution d'un ensemble de guides méthodologiques internes, la participation à des organisations professionnelles (l'IGVP est membre de l'IFACI) ou encore le partenariat comportant des échanges de personnels entretenu de longue date avec l'inspection générale de la Ville de Vienne (Autriche), l'animation du service et la tenue d'un séminaire annuel, et enfin des outils informatiques partagés (outil de travail collaboratif, dénommé TICO, outil de suivi des missions et rapports (MIRA), logiciel d'audit IDEA).

#### **4.2.3.3. Des procédures strictes de réalisation des missions**

L'instruction du maire de Paris de 2003 énonçait déjà les règles de fonctionnement de l'IGVP, relatives à sa saisine, à la procédure contradictoire à développer avec les acteurs concernés, à la mise en œuvre et au suivi de ses recommandations et enfin à la diffusion de ses travaux.

En complément de cette instruction, l'inspection générale a poursuivi, sous l'impulsion des directrices générales successives, un important travail de définition des modalités précises de conduite des missions, récapitulées par un « mémento » de l'inspection générale à caractère pratique.

Le processus de réalisation des missions débute au moment de la réception de la note du maire sollicitant un rapport de l'IGVP. La phase d'élaboration du programme annuel de l'IGVP échappe, elle, à toute formalisation. Elle n'est pas évoquée par le mémento de l'IGVP, laquelle n'était pas supposée, jusqu'au vote de la délibération de juin 2014, jouer un rôle actif dans cette élaboration.

À la réception de la note du maire, la directrice de l'Inspection générale désigne un chef de mission et les membres de l'équipe par une note d'attribution. La composition des équipes est inspirée par un souci d'associer des compétences complémentaires et de développer la polyvalence. Le nombre de missions simultanées est limité en règle générale à deux par auditeur.

Une phase préparatoire s'engage alors, qui doit comporter la consultation des « commanditaires » qui sont à l'origine de la saisine du Maire : élu, cabinet du maire, secrétariat général, directeur de tutelle de l'entité à auditer.

Les entités contrôlées et concernées sont systématiquement informées.

La phase de préparation se conclut par la rédaction d'une note de cadrage qui précise l'objet et le contexte de la mission, la réalité de l'organisme ou de l'entité visé, l'analyse succincte de son activité et de son environnement, les zones de risques identifiées.

Cette note doit aussi fixer les objectifs de la mission, délimiter le champ et le calendrier d'intervention, préciser la méthode retenue et les moyens humains et matériels nécessaires.

Est jointe à la note de cadrage une première version du programme de travail de la mission, définissant les tâches à accomplir pour atteindre les objectifs : thèmes d'audit, modes d'investigation, supports à élaborer, livrables intermédiaires prévus.

La supervision des missions a été assurée, au cours de la période examinée, par la directrice générale elle-même. Elle trouve naturellement à s'exercer au stade de l'élaboration de la note de cadrage et peut par exemple manifester le souhait de mettre en œuvre des techniques d'investigation qui aillent au-delà de la réalisation d'entretiens, ceci afin de « factueliser/objectiver/apporter des informations non connues ». Elle peut parfois ne pas trouver d'écho, comme en témoigne la rédaction identique de la note relative à la mission portant sur le processus de traitement des « accidents du travail » dont la rédaction initiale datée du 27 septembre 2013 a été intégralement reprise dans la note datée du 8 octobre 2013, malgré les diverses demandes manuscrites de précisions et de compléments apposées sur la version initiale.

Cette note de cadrage peut être envoyée au(x) commanditaire(s) de la mission.

Une « banque » des notes de cadrage est à la disposition des auditeurs.

A l'occasion d'un entretien de début de contrôle, les rapporteurs doivent indiquer au responsable de la structure auditée leur plan d'intervention : le champ d'investigation, le calendrier, les entretiens et les tests prévus ainsi que les principaux documents qui devront être fournis ou consultés sur place.

Une vive attention est portée à la qualité des relations avec les entités auditées : courtoisie, écoute, dialogue, prise en compte de l'expression de leurs points de vue, analyse des systèmes et abstention de tout jugement sur les personnes, sauf composante disciplinaire.

La procédure contradictoire mise en place en 2001 distingue le rapport provisoire, auquel les destinataires sont invités à répondre dans un délai de principe d'un mois, et le rapport définitif remis au maire. Cette procédure a été enrichie à la suite du séminaire annuel de 2011. Ses conclusions ont retenu de réaliser, de façon obligatoire et quel que soit le type de mission, une restitution orale avant la remise du rapport provisoire, auprès de l'entité auditée, et au besoin auprès de la direction « de tutelle » ou de l'adjoint du secteur concerné, d'une part, et de proposer systématiquement au secrétariat général une restitution dans la note de transmission du rapport définitif.

Il peut exceptionnellement arriver que le rapport remis par l'IGVP ne corresponde pas aux attentes du commanditaire. Il en a été ainsi de la mission portant sur les « contrats jeunes majeurs », initialement inscrite au programme de l'IGVP sur la proposition du maire-adjoint compétent. Elle a donné lieu à la demande du cabinet du maire à une actualisation du bilan réalisé dans le rapport provisoire et à de nouvelles investigations et propositions de réforme, confiées par la directrice de l'IGVP à une nouvelle équipe d'auditeurs, et au final à deux rapports définitifs.

Un cas particulier est mentionné par le mémento de l'inspection : le risque pour une direction de tutelle d'être affaiblie par le rapport aux yeux de l'entité auditée. En cas de constats de défaillances importantes des services de la Ville, il est recommandé d'établir une note séparée. S'il n'apparaît pas possible de détacher l'analyse de ces défaillances des autres constats du rapport, un projet de rapport provisoire peut être communiqué à la direction de tutelle. La Ville a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que ce cas est resté virtuel.

La supervision peut exceptionnellement donner lieu à des instructions écrites de la directrice générale au chef de mission, relatives à la rédaction du rapport. La Ville a également souligné qu'aucun exemple récent n'est à relever d'instruction écrite de la directrice à un chef de mission, ni aucun commentaire à l'appui de la transmission d'un rapport définitif.

La rédaction des rapports est collectivement assurée par l'équipe de contrôle et le rapport définitif porte le nom du chef de mission et des auditeurs.

« Le Directeur(rice) de l'Inspection générale assure la transmission du rapport définitif à la Maire en y adjoignant, le cas échéant, les remarques et observations qu'il juge utiles. Il peut ainsi appuyer certaines des recommandations qu'il estime particulièrement pertinentes et urgentes ».

Naturellement, l'IGVP n'attend pas nécessairement d'avoir produit un rapport pour appeler l'attention de l'exécutif sur des faits appelant des mesures urgentes.

Les rapports de l'IGVP comportent des recommandations, débattues avec les organismes contrôlés afin de s'assurer de la faisabilité de leur mise en œuvre. Le mémento de l'IGVP précise ainsi que « les propositions des auditeurs doivent être en cohérence avec les constats, opérationnelles et clairement argumentées. Elles doivent être limitées en nombre et dans la mesure du possible hiérarchisées, de façon à être plus facilement traduites en plan d'action. Pour chaque recommandation, l'échéance et l'entité responsable sont précisées. »

La question du suivi des recommandations de l'IGVP, traitée plus loin (cf. 4.3.4.2), constitue un facteur déterminant d'appréciation de sa valeur ajoutée.

La diffusion administrative du rapport définitif est assurée à destination de l'entité auditée, des personnes mises en cause, des adjoints au maire ou maires d'arrondissement concernés, du secrétariat général et des directeurs concernés, essentiellement.

Document administratif communicable sur demande, sa communication peut être refusée s'il est destiné à la préparation d'une décision administrative en cours d'élaboration ou en raison de limitations légales visant à la protection des personnes.

L'IGVP saisit l'occasion de la diffusion du rapport d'audit pour procéder à une « enquête de satisfaction » auprès de certains commanditaires et entités contrôlés. Les appréciations portées sur les travaux sont, de manière générale, positives. Toutefois, le taux de réponse

aux questionnaires, variable d'année en année, reste faible, de l'ordre de 20 à 25 %, mais il a permis l'expression d'au moins un avis pour la moitié des rapports concernés.

Par son instruction du 17 janvier 2003, le maire de Paris avait fixé le principe de la publication des rapports de l'IGVP, dans la limite du cadre légal en vigueur. Les règles correspondantes seront précisées plus loin (cf. 4.3.5).

Les vérifications opérées sur place et sur pièces par l'équipe de contrôle de la chambre ont porté sur un échantillon de quatorze dossiers de mission de l'IGVP, archivés dans la période préalable à leur versement aux archives départementales.

Elles ont permis de constater un respect général des procédures, ceci dans la limite des documents archivés. Ils devraient depuis novembre 2011 comporter un dossier administratif, un dossier de travail de la mission et la fiche « GESMI » actualisée, du nom d'une application informatique remplacée depuis 2012 par l'outil de suivi MIRA.

Si la tenue du dossier administratif des missions est satisfaisante pour ce qui concerne la vie de la mission jusqu'à la diffusion du rapport définitif, des lacunes ont été relevées dans la documentation des phases suivantes, tels le suivi des recommandations, le classement du dossier par la commission compétente, la proposition de publication adressée par la directrice générale de l'IGVP au cabinet et la décision de publication notifiée par ce dernier.

Les fiches récapitulatives « GESMI » sont rarement servies dans la phase finale de suivi du dossier. L'amélioration de la tenue des dossiers est cependant réelle dans les dernières années examinées.

Il serait utile que les dossiers administratifs des missions comportent à l'avenir un sommaire recensant les rubriques et pièces dont l'archivage est obligatoire, afin de faciliter l'auto contrôle par l'IGVP de la complétude de ses dossiers. Un basculement direct de la responsabilité de tenue du dossier du service support de confection des rapports et appui logistique (UCRAL) au service de communication-internet-documentation (UCID), de préférence à une transmission intermédiaire à l'équipe de mission serait à envisager. Les équipes, recomposées de mission en mission, ne sont pas très motivées par la tenue de dossiers, une fois leur rôle principal de production des rapports définitifs achevé.

Cette même difficulté à mobiliser les équipes de mission est constatable, s'agissant des dossiers de travail des missions. Leur archivage est plus récent. Il a été relevé lors du contrôle de l'échantillon de dossiers qu'ils manquaient fréquemment et que, lorsqu'ils figuraient, leur teneur était de nature très variable. Cette diversité ne reflète pas celle des missions elles-mêmes mais une probable difficulté des équipes de mission à constituer un dossier à la teneur pertinente. Outre la question évoquée de leur plus faible disponibilité et motivation à ce stade de leurs travaux, la note de service de la directrice générale de l'IGVP du 7 novembre 2011 ne donne sans doute pas assez d'indications pour guider efficacement les chefs de mission dans leur sélection de pièces utiles.

En conclusion de cette évolution des procédures, le rapport annuel de l'IGVP 2007-2008 exprime bien l'esprit qui a inspiré des « infléchissements qui tendent à réduire la distance entre auditeurs et décideurs/acteurs tout au long de la procédure : recueil plus systématique de leurs attentes au départ de la mission, diffusion d'une « note de cadrage » de la mission pour réactions éventuelles, élaboration d'un « document de travail préalable au rapport provisoire discuté verbalement avec les décideurs concernés, écriture plus dynamique du rapport définitif, restitutions orales des conclusions du rapport. Ces infléchissements ont pour but de faciliter l'appropriation de la mission par ceux qui ont vocation à mettre en œuvre ses recommandations ».

#### 4.2.3.4. Une meilleure organisation des fonctions supports

L'IGVP ne disposait pas d'arrêté d'organisation avant juillet 2011.

L'organisation interne de l'IGVP est restée inchangée depuis l'arrêté du maire de Paris du 20 juillet 2011, comme en témoigne l'organigramme produit à la chambre en novembre 2014.

Cette organisation a été un préalable indispensable à la définition précise des procédures, soulignée précédemment (cf. 4.2.3.3). Elle a permis l'élaboration de documents d'application interne : charte éditoriale, charte graphique et annexes, règles de publication.

Le guide de procédure sur le suivi des missions et la diffusion des rapports, dans sa version d'avril 2015, illustre cet effort d'organisation à visée pratique.

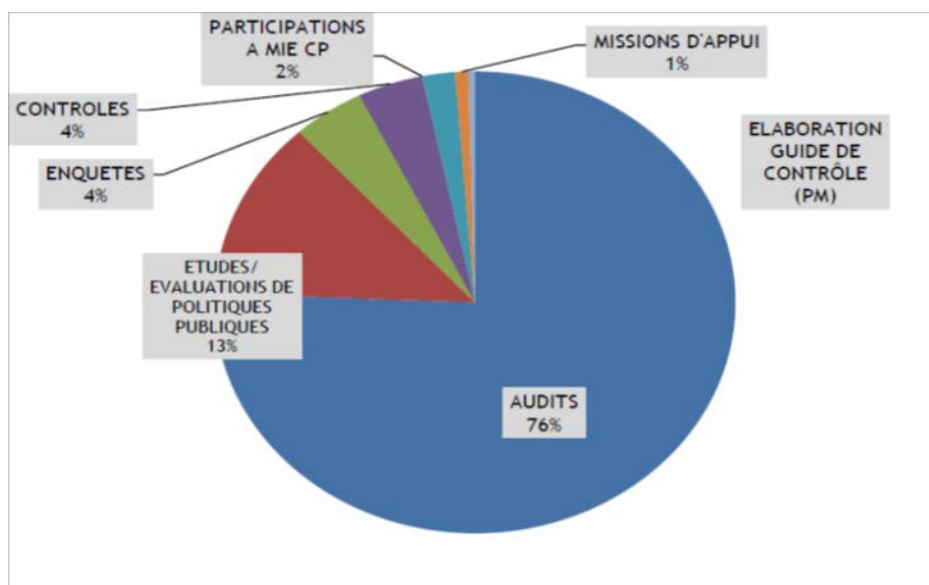
### 4.3. Une décision justifiée par l'incontestable valeur ajoutée des rapports de l'inspection

#### 4.3.1. Une activité d'audit aux sujets très divers mais dont la répartition est déséquilibrée

Les services de la Ville ont produit à la chambre des tableaux descriptifs des missions réalisées par l'IGVP et qui correspondent aux données des rapports annuels allant de juillet 2008 à juin 2013.

Sur cette période, 246 missions ont été effectuées par l'Inspection générale, soit en moyenne 49 missions par an. Elles se répartissent comme suit :

**Tableau n° 3 : Répartition globale des missions par type de 2008 à 2013 :**



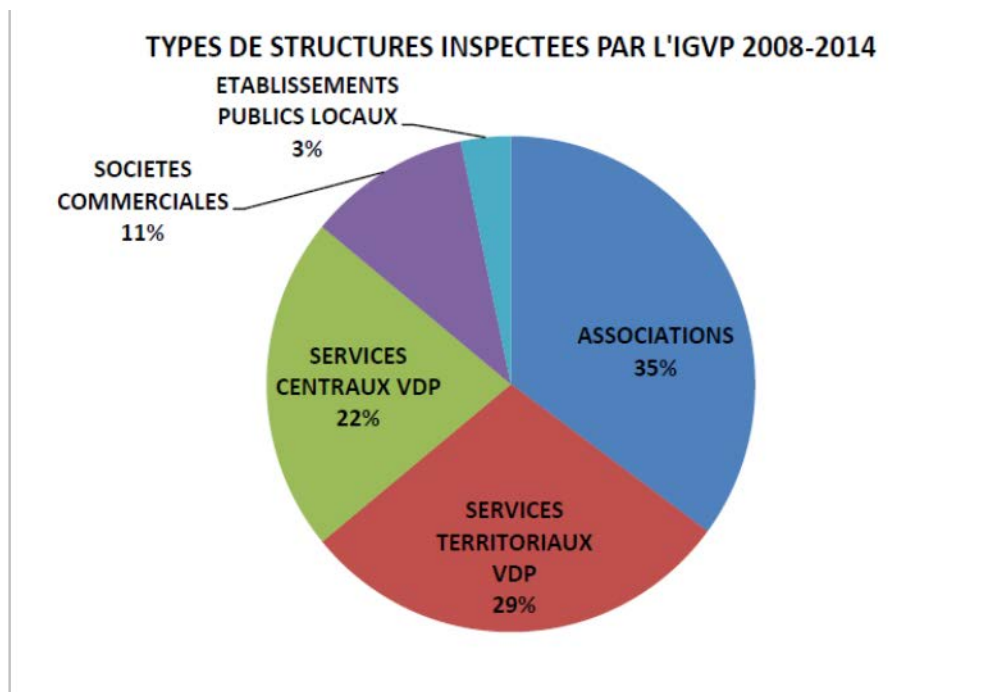
Source : Ville de Paris – typologie des missions réalisées par l'IGVP

Ce tableau souligne la part prépondérante des missions d'audit, (même si cette qualification ne correspond pas exactement à celle qui résulterait de l'application stricte des normes internationales d'audit interne). Ces audits représentent les trois quarts des missions réalisées sur la période.



Il est à noter que ces données chiffrées regroupent des contrôles multiples réalisés dans le cadre d'une même étude et leur synthèse (telles celles portant sur les services des mairies d'arrondissement, les conservatoires, les musées de la Ville).

**Tableau n° 4 : Répartition des missions par type de structure :**



Source : Ville de Paris – typologie des missions réalisées par l'IGVP

La moitié des travaux réalisés portent sur les services centraux ou territoriaux de la Ville.

Toutefois, le rapprochement direct des deux tableaux serait trompeur. Les services de la Ville ne font pas l'objet de la moitié des audits de l'IGVP, car l'essentiel des autres missions de l'inspection est concentré sur ces services, les missions d'audit étant au contraire largement consacrées aux partenaires externes à la Ville : associations, SEM ou SPL, délégataires.

Le rapport annuel 2013-2014, ou rapport 2014, a été mis en ligne sur le site de la Ville au cours de l'examen de gestion de la chambre. Ce rapport fait état de la production sur cette période de 119 rapports, chiffre supérieur au double de la moyenne annuelle de 49 rapports mentionnée supra. Ce chiffre inclut les 90 monographies de visites d'écoles et le rapport de synthèse réalisés dans le cadre de la mission d'appui au diagnostic organisationnel de l'aménagement des rythmes éducatifs (ARE). Hors cette commande exceptionnelle, étrangère à l'activité d'audit interne, l'IGVP a sur cette dernière période annuelle, terminé vingt-trois missions seulement, dont seize missions d'audit. Parmi ces dernières, cinq audits ont porté sur les activités de services de la Ville, dont deux concernent le domaine des ressources humaines.

La liste des rapports publiés par l'IGVP depuis 2008 fait apparaître que son champ de compétence est couvert de façon déséquilibrée :

- entre les audits d'organismes externes à la Ville, majoritaires et de ses services propres ;

- entre les sujets de gouvernance, exceptionnellement mentionnés dans des rapports, et ceux de mise en œuvre opérationnelle ;
- s'agissant des fonctions supports, entre les activités des services juridiques, financiers et informatiques, peu audités et celles de gestion des ressources humaines, donnant lieu à un grand nombre de missions ;
- s'agissant des activités opérationnelles, entre les champs techniques, peu examinés, et les champs administratifs, objets de nombreux rapports, tout spécialement dans les domaines culturel et social, en raison du nombre élevé des associations subventionnées y intervenant.

#### **4.3.2. Une réelle faiblesse du contrôle interne dans les services**

Un échantillon de 52 rapports d'audit remis au maire de Paris de 2008 à 2014 et portant principalement sur les services, établissements publics et organismes satellites de la collectivité, dont la liste est jointe en annexe n° 4 au présent rapport, a été analysé par la chambre.

##### **4.3.2.1. Ces audits mettent en lumière telle ou telle des pathologies suivantes, fréquentes dans les collectivités**

La mention explicite d'une évaluation du contrôle interne, de la gestion des risques et de l'assurance relative à l'efficacité du contrôle interne et à la maîtrise des activités restait encore rare dans les rapports publiés sur le site paris.fr à l'automne 2014.

Certains constats peuvent néanmoins être établis en lien avec cette évaluation. S'ils n'apportent pas de façon générale de réponses positives à l'assurance raisonnable attendue des travaux d'audit, ils donnent des indices d'une insuffisante maîtrise des activités.

Ainsi, on relève :

- 1° l'identification d'un ou plusieurs risques, sans que ces risques soient le plus souvent évalués en termes d'impact ni de fréquence ;
- 2° la concentration des risques identifiés sur un faible nombre de types de risques. Il s'agit le plus fréquemment de risques juridiques, de ressources humaines, de sécurité ou de sûreté, et plus rarement de risques financiers. Lorsque les risques portent sur la performance (économie, efficacité et efficacité de la gestion), ils sont rarement décrits de façon précise et les objectifs fixés par la collectivité ne sont pas explicitement rappelés ;
- 3° l'absence totale de référentiel des processus et dispositifs, assez rare, ainsi que leur caractère plus souvent imprécis, insuffisamment formalisé ou encore la multiplicité de référentiels parfois contradictoires, dépassés, ignorés ou « perdus de vue » ;
- 4° l'imprécision des responsabilités incombant aux différents intervenants, notamment en matière de contrôle interne, rendant aléatoire sa mise en œuvre effective, laquelle n'est pas vérifiée ;
- 5° la variété des pratiques entre les services, les unités de travail et les agents, qui en résulte, cette diversité des pratiques étant parfois positivée par la mention du « pragmatisme » des acteurs ;

6° l'absence de séparation de fonctions notamment d'instruction, de décision puis de mise en œuvre dans des domaines comme ceux de la commande publique ou de l'octroi de prestations ;

7° l'absence de cadre stratégique ou éthique de l'activité;

8° l'imprécision des objectifs assignés à un dispositif ou à une activité, objectifs fréquemment exprimés en termes très généraux sans être assortis des indicateurs correspondants, notamment chiffrés;

9° l'indisponibilité des données nécessaires aux auditeurs, souvent jugées peu fiables ou inadaptées à la réalisation de la mission ;

10 la défaillance du pilotage, notamment lorsqu'il devrait être transversal, lorsque le service « chef de file » n'est pas clairement identifié ou lorsque son champ d'application comporte des services décentralisés ou des organismes satellites de la collectivité, dont le suivi par le service de « tutelle » peut être insuffisant ;

11° le cloisonnement étanche des unités de travail ou des dispositifs, facteur déterminant de l'hétérogénéité des pratiques et des lacunes en matière de pilotage ;

12° l'absence de reporting et notamment de dispositifs de remontée des informations relatives à des dysfonctionnements, permettant de prendre les mesures d'évitement de leur renouvellement ;

13° l'absence de traçabilité des opérations, notamment mais pas exclusivement dans l'usage d'applications informatiques, les rendant peu ou pas auditables.

En réponse à ces observations, la Ville de Paris a estimé disposer d'un « bon environnement de contrôle, au sens des normes internationales, avec des contrats d'objectifs et de performances, avec un contrôle interne budgétaire, comptable et financier parfois très détaillé comme par exemple à la direction des affaires scolaires, et une réelle déontologie de service public. Il existe depuis longtemps un guide de déontologie des fonctionnaires et le Conseil de Paris s'est doté d'un guide déontologique des élus. »

#### **4.3.2.2. Dans leur variété, les rapports décrivent un contrôle interne généralement insuffisant**

De la consultation des rapports de l'IGVP, il ressort que le contrôle interne présente de réelles faiblesses dans les services de la collectivité. Quelques exemples l'illustrent :

- Comme indiqué précédemment (cf. 4.2.1.2), le cabinet conseil en charge du lancement de la démarche de cartographie des risques tirait de ses entretiens avec des cadres dirigeants de la collectivité sept spécificités de la collectivité, dont « un contrôle interne faiblement développé ».
- Dans son rapport précité sur les conditions de la certification des comptes de la Ville, l'IGVP estimait que « quels que soient le certificateur et son référentiel, le certificateur ne peut s'appuyer que sur un contrôle interne qui, pour la collectivité, reste à construire ».
- Dans son rapport de janvier 2012, portant sur la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement, l'IGVP évoquait l'absence de procédures de contrôle interne dans les directions, s'agissant des opérations de basculement d'exercice, et la rigueur insuffisante des procédures de contrôle interne du report de crédits en fin d'exercice, par exemple. Plus généralement, la recommandation n° 1 émise par

l'IGVP sur l'ensemble du sujet des engagements était d'établir un référentiel documentaire unique : « Ce référentiel servira de base à la mise en place future d'un contrôle interne ».

- La recommandation n° 2 du rapport d'audit des systèmes de contrôle des régies et sous régies remis en novembre 2014, est de « structurer la fonction de contrôle interne ».
- Le rapport, remis en août 2012, de synthèse de l'audit des services administratifs des mairies d'arrondissement, comporte une recommandation motivée par le fait que les services d'état civil et d'affaires générales représentent plus du tiers des effectifs et gèrent des procédures qui comportent pour certaines des risques de fraude. Elle invite à « réaliser une cartographie des risques et définir des lignes directrices pour que chaque service d'état civil et d'affaires générales se dote d'un dispositif de contrôle interne définissant notamment – les modalités de contrôle (exhaustif ou par sondage) des activités les plus complexe ou à risque.. ». Il est à noter que cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, la direction de rattachement à la Ville des personnels des mairies d'arrondissement ayant renvoyé à la compétence propre de ces mairies en la matière.
- Le rapport, remis au maire en février 2014, relatif à l'audit de l'organisation et du contrôle des opérations d'exhumation administrative, conclut à une maîtrise des risques globalement insuffisante au regard des différentes composantes du contrôle interne. Vingt-et-une recommandations détaillent les lacunes constatées.
- Le rapport, remis au maire en février 2013 et relatif à la synthèse de l'audit des magasins des ateliers de la collectivité parisienne, également évoqué infra introduit l'analyse de la qualité du contrôle interne par l'affirmation selon laquelle : « les magasins sont difficilement auditables en l'état. »

Fréquemment, les insuffisances du contrôle interne ne sont pas qualifiées explicitement, mais les constats décrits ne laissent pas de doute sur la faiblesse, voire l'impossibilité d'un contrôle interne efficace :

- Ainsi le rapport n° 13-02 remis en novembre 2013, portant sur les processus de promotion de grade et de corps des personnels de la Ville, faisant état de « critères parfois peu définis », d'« hétérogénéité des procédures » de « règles de gestion insuffisamment définies », « spécifiques » à des directions et qui « ne figurent dans aucun document affiché et partagé par tous. »
- De même, le rapport remis en avril 2013, consacré au processus de traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires, fait état de risques d'erreur ou de fraude, provenant notamment de l'absence de séparation des fonctions d'instruction des dossiers et d'indemnisation des agents. L'exercice d'un quelconque contrôle interne n'est pas indiqué, mais le rapport précise que « d'après la DRFIP, le taux d'erreurs constaté pour l'indemnisation du chômage des agents de la Ville de Paris se situe aux environs de 10 %, ce qui est très élevé (le taux d'erreurs « normal » est de l'ordre de 2 %) ».

Enfin, il n'y a évidemment pas d'absence de contrôle interne, même s'il reste perfectible :

- Le rapport remis en avril 2013, d'audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande, établit qu'« aucune analyse des risques induits par l'absence ou la faiblesse des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande n'a, à notre connaissance, été effectuée. Cette situation s'explique par le fait que l'exécution est, en principe, une compétence

directoriale. Cette absence a été compensée par des initiatives nombreuses des directions opérationnelles. » L'IGVP mentionne l'existence d'un « guide de déontologie » d'application générale et d'un système comptable et financier qui comporte des contrôles embarqués. Mais l'essentiel des contrôles est laissé à l'initiative des directions : « 60 % des directions déclarent ainsi avoir mis en place des mécanismes de contrôle. Ces directions représentent en 2011, 87 % des engagements juridiques liquidés et 80 % des marchés à bons de commande liquidés. » L'IGVP atteste de l'effectivité des contrôles sur un échantillon de dix entités et seize marchés examinés. Elle concède « néanmoins que la surcharge de travail et/ou la faible appétence de certains agents pour ce type de procédures peuvent conduire à une carence partielle ou totale dans le contrôle de l'exécution ». Elle formule naturellement des recommandations, notamment d'« homogénéisation des règles de contrôle au sein des directions et l'établissement d'un socle commun de règles » et de « réalisation en interne de contrôles ponctuels dans les services ».

À contrario, et s'agissant également des marchés de la Ville, le rapport remis en janvier 2013, « d'évaluation des clauses sociales d'insertion dans les marchés de la Ville et du Département de Paris », s'il ne se présente pas comme un rapport d'audit centré sur l'évaluation des risques et du contrôle interne, décrit une situation qui ne peut conduire qu'à un jugement sévère sur ce point.

Les exemples tirés de rapports remis pour l'essentiel en 2013 et 2014 montrent que le diagnostic de faiblesse du contrôle interne posé en 2009 n'est pas encore dépassé. L'exemple est exceptionnel du rapport remis en septembre 2012, d'audit du bureau de la protection des locaux d'habitation mentionnant qu'il est « doté de procédures bien définies et rigoureuses permettant un niveau de contrôle interne satisfaisant ».

#### **4.3.3. Un souci perceptible d'approche des missions par les risques et l'évaluation du contrôle interne**

La diffusion au sein de l'IGVP d'une culture de l'audit interne, au sens des normes internationales, se mesure dans des rapports de l'IGVP remis en 2013 et 2014:

Ainsi, le rapport, remis au maire en février 2014, relatif à l'audit de l'organisation et du contrôle des opérations d'exhumation administrative, indique que les objectifs poursuivis par les auditeurs sont, outre une appréhension précise de la conduite des opérations d'exhumation administrative, « d'évaluer l'existence et la qualité du contrôle interne visant à garantir l'atteinte des objectifs techniques et moraux et les moyens de la conforter et l'améliorer et d'identifier les lacunes éventuelles de la chaîne hiérarchique ».

La conclusion du rapport exprime l'approche des rapporteurs : « la maîtrise des risques liés à ces opérations apparaît globalement insuffisante au regard des différentes composantes du contrôle interne que sont l'environnement de contrôle (lié à la diffusion des valeurs), l'évaluation des risques, la matérialisation factuelle des contrôles, l'information et la communication, et enfin le pilotage ».

On peut relever que les rédacteurs ont souhaité, par une note de bas de page, faire référence au référentiel de contrôle interne dit « COSO », défini par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Ils ont souligné à ce sujet que « Le service dans le cadre de la procédure contradictoire a considéré que ces normes ne concernent que les entreprises et n'en voit pas le lien avec son activité : actualisé en 2013, le COSO est une référence incontournable depuis plus de vingt ans en matière de contrôle interne et ne se limite pas au secteur privé, ni au domaine comptable et financier ; les principes de gestion des risques et de contrôle interne concernent aussi le secteur public et

le secteur associatif, notamment pour la réalisation des objectifs opérationnels, le reporting et le respect des règles éthiques et juridiques ».

Cette prise de position de l'IGVP mériterait sans doute d'être largement diffusée dans l'administration parisienne.

Le rapport, remis au maire en février 2013 et relatif à la synthèse de l'audit des magasins des ateliers de la collectivité parisienne, comporte deux volets :

- le premier volet porte sur « la qualité du contrôle interne instauré pour maîtriser les risques » dont l'IGVP estime qu'elle doit être améliorée. Ce volet est décliné par risque, d'insincérité des comptes de stock, de rupture d'approvisionnement et de stockage non efficient, et enfin d'hygiène et de sécurité. Les recommandations de l'IGVP sont classées par risque. Un tableau dans le rapport explicite la correspondance entre les domaines fonctionnels, les objectifs, les facteurs de risque, les constats et les correctifs.
- le second volet du rapport est consacré à l'organisation et au fonctionnement des magasins.

#### **4.3.4. Une valeur ajoutée des travaux de l'inspection illustrée par le grand nombre de recommandations prises en compte**

##### **4.3.4.1. La qualité des travaux d'audit de l'IGVP est reconnue**

Comme mentionné supra (point 4.3.2) et afin d'améliorer sa performance, l'inspection, à l'instar des inspections ministérielles, a cherché à évaluer la qualité de ses travaux à travers des questionnaires adressés aux destinataires des rapports. Ce dispositif est expérimenté depuis mai 2006. Les réponses, même si elles sont peu nombreuses, sont le plus souvent positives et instructives. Elles ont conduit à augmenter le nombre de restitutions orales des rapports.

Un rapport annuel d'activité de l'IGVP (entre le 1<sup>er</sup> juillet de l'année n et le 30 juin de l'année n+1) est établi et présenté au conseil de Paris depuis la période 2001-2002.

Ce rapport s'articule habituellement en trois volets : point sur l'activité quantitative du service ; synthèses de l'ensemble des rapports remis au maire durant l'année et résumé des réformes engagées à partir des préconisations du rapport ; vie de l'inspection (évolution des ressources humaines du service, effort de formation et améliorations des méthodes et outils de travail des auditeurs). Le rapport annuel d'activité fait l'objet d'une présentation au conseil de Paris et il est publié sur le site paris.fr.

Les extraits des débats du conseil de Paris tenus lors des séances des 24-25 novembre 2008, 23-24 novembre 2009 et 14-15 novembre 2011 ont été produits. De façon constante, on relève la prise de parole d'un représentant de l'opposition municipale mettant l'accent sur les constats opérés par l'IGVP à l'issue de telle ou telle de ses missions et sur la responsabilité de l'exécutif à leur égard, puis la réponse en défense d'un adjoint au maire.

Dans deux cas (années 2008 et 2011), l'opposition a critiqué le manque d'indépendance de l'IGVP dans le choix de ses sujets de mission, en raison de la compétence exclusive du maire à définir son programme de travail. Si les débats sont brefs, la qualité des travaux de l'IGVP n'est pas contestée.

#### **4.3.4.2. Le bon niveau de mise en œuvre des recommandations marque la valeur ajoutée des travaux de l'inspection générale.**

L'existence même de l'IGVP constitue une incitation des services de la collectivité à améliorer la maîtrise de leurs activités. La réalisation d'une mission donne lieu à des échanges informels dont les services peuvent tirer des enseignements les conduisant à modifier leurs pratiques, et ceci sans que les rapports de l'IGVP n'en fassent systématiquement état. Mais la suite donnée aux recommandations formalisées de l'IGVP constitue le marqueur le plus représentatif de la valeur ajoutée qu'elle apporte.

Le mémento de l'IGVP décrit le dispositif de suivi des recommandations dans les termes suivants : « La mise en œuvre des préconisations et recommandations contenues dans les rapports de l'Inspection générale relève de la responsabilité du Secrétaire général de la Ville de Paris et des directeurs ou responsables concernés, après que la Maire en ait approuvé les termes.

Dans ce but, une commission de suivi à laquelle participe l'Inspection générale est organisée autour du Secrétaire Général. Elle se réunit au moins deux fois par an et examine les suites données aux rapports remis depuis plus de six mois.

Il appartient au secrétariat général, après les réunions et arbitrages nécessaires, de s'assurer de la prise en compte des propositions de l'Inspection générale en un plan d'actions engageant l'administration parisienne responsable de sa mise œuvre.

La ou les direction(s) «pilote(s)» doi(ven)t informer le Secrétariat général et l'Inspection générale des suites qui ont été données aux différents rapports définitifs les concernant.

Leurs réponses sont analysées par les auteurs des rapports dont les observations sont portées à la connaissance de la commission de suivi.

Pour les rapports plus importants une réunion préparatoire présidée par le secrétaire général adjoint ou le cabinet peut être organisée avec les adjoints à la Maire et les directions concernées.

Lorsque les suites données sont considérées comme satisfaisantes, la commission en prend acte. Il en va de même lorsque l'absence ou l'insuffisance des suites données à un rapport est justifiée de manière recevable. Pour les rapports dont le suivi est prolongé après leur premier examen en commission de suivi, le relevé de décision précise les attentes à l'égard des directions.

Le rapport d'activité annuel de l'Inspection comprend pour chaque rapport, un résumé des réformes déjà engagées sur la base des préconisations de l'Inspection générale. »

Un des deux adjoints de la directrice générale de l'IGVP assure une mission permanente relative à l'activité de la commission de suivi. Il est assisté pour ce faire par la responsable de l'unité « communication-internet-documentation ».

La commission était sur la période contrôlée, composée du secrétaire général de la Ville et de ses adjoints, des adjoints au maire chargés des ressources humaines et des finances, du directeur de cabinet du maire, de la directrice générale de l'inspection et du médiateur de la collectivité. En 2014, sa composition a été élargie au directeur des finances et des achats et au directeur des ressources humaines.

La commission examine les suites des recommandations émises par l'IGVP dans les rapports relatifs à ses missions, quelle qu'en soit la nature.

Les relevés de conclusion des réunions de la commission de suivi tenues depuis l'année 2008 ont permis de constater que le rythme de deux réunions par an a été respecté, à l'exception de l'année 2014.

La séquence pour 2008 à 2013 des réunions de commission permet de constater une amélioration des modalités de suivi notamment depuis 2011 :

- révision de la typologie des motifs de classement,
- identification des recommandations nécessitant une décision de principe ou un suivi spécifique au niveau de l'exécutif,
- mise en relief des recommandations relatives à la sécurité des personnes ou des biens ainsi qu'au respect des règles éthiques ou juridiques,
- organisation de réunions préparatoires associant au besoin les élus directement concernés, s'agissant des rapports les plus importants,
- explicitation des attentes vis-à-vis des directions, recueil de l'avis de ces dernières, s'agissant du suivi des recommandations par des organisations extérieures de leur champ de compétences,
- décisions de prolongation de suivi assorties d'une échéance adaptée à l'estimation du temps nécessaire à la mise en œuvre des recommandations.

Les documents de présentation utilisés pour la préparation et l'animation des réunions de commissions de suivi, établis par l'IGVP et formalisant ses avis sur les rapports inscrits à l'ordre du jour des commissions du 18 avril 2013 et du 8 novembre 2013, puis du 26 septembre 2014 ont été analysés. La commission de suivi du premier semestre 2014 a été reportée au second semestre en raison de la période électorale et post-électorale.

Les documents de présentation et d'animation des réunions de commission mentionnées ci-dessus établissent le fort investissement de l'IGVP dans le processus. Il apparaît ainsi que l'IGVP, en la personne du responsable de la mission, effectue un travail « intersessions » de commission, afin de relancer les directions en charge de la mise en œuvre des recommandations et d'obtenir des informations utiles tant sur le niveau des mises en œuvre que sur les intentions des directions en la matière. Elle joue un rôle important en matière d'appréciation de la volonté effective de ces dernières de finaliser les processus de mise en œuvre déjà bien avancés.

Les travaux des commissions sont réalisés sur la base du support de présentation élaboré par l'IGVP faisant état des informations recueillies et de son avis sur le classement à opérer ou la prolongation de suivi à adopter. L'IGVP émet à cette occasion les propositions qui lui paraissent utiles à la relance de plans d'action dont l'engagement est insuffisamment actif et rapide.

Aussi, si le secrétariat général de la Ville garantit la volonté institutionnelle de la collectivité de ne pas laisser les rapports de l'IGVP sans effet maximal, et s'il constitue l'autorité hiérarchique adaptée à cette fin, l'IGVP ne se cantonne pas à un rôle de simple observation, mais elle joue un rôle actif d'aiguillon de l'ensemble des acteurs impliqués tant dans la prise de décision que dans la mise en œuvre effective des plans d'action.

L'IGVP a mis en place, sous forme de tableur, un tableau de bord de la situation du suivi de ses recommandations par rapport définitif remis au maire. Ce document retrace ces situations et leur évolution, s'agissant des rapports remis à compter du second semestre 2010. Les onglets portent sur une période annuelle correspondant à la périodicité des rapports d'activité de l'IGVP (second semestre de l'année n-1 et premier semestre de l'année n).



Les rapports dont les recommandations n'ont pu être classées comme « prises en compte de manière satisfaisante » sont répertoriés dans la catégorie des « classements pour autres motifs ». La commission de suivi réunie le 18 avril 2013 a validé la proposition de l'IGVP concernant une définition plus précise des autres motifs désormais répartis en « risques résiduels peu significatifs ou assumés ; adoption d'orientations différentes ; changement de contexte ». Il est observé que cette nomenclature ne fait plus de place à la possibilité de classement « en opportunité », sans que cette suppression exclue par elle-même qu'une telle situation puisse se rencontrer.

Antérieurement, à titre d'exemple, la commission de suivi du 15 juin 2010 avait décidé que « deux rapports ne seront plus examinés en commission de suivi mais relèveront d'un suivi particulier au cabinet du maire ».

Sur la totalité de la période allant du second semestre 2008 au premier semestre 2013, l'IGVP a répertorié trente cas de « classements pour autres motifs », dont quatorze de risques résiduels peu significatifs ou assumés ; dix d'adoption d'orientations différentes ; six de changement de contexte. À titre d'illustration de cette dernière catégorie peuvent être mentionnés les cas d'interruption du lien conventionnel de la Ville avec une association ou encore la fin prochaine d'une DSP.

L'IGVP tient des tableaux récapitulatifs des conclusions des commissions de suivi. Ces tableaux récapitulatifs sont arrêtés au niveau du rapport, et non par recommandation. Or, les rapports comportent un nombre assez élevé de recommandations, qui ne sont pas hiérarchisées. Aussi, le classement global des suites d'un rapport est-il inévitablement approximatif.

Il serait souhaitable que l'IGVP établisse à l'avenir des tableaux de suivi par recommandation, de façon à pouvoir analyser la prise en compte ou non des recommandations en fonction de leur nature.

La consultation de ces tableaux arrêtés à fin 2014 a permis de constater que :

- sur les 51 rapports de la période second semestre 2010 - premier semestre 2011 examinés en commission et classés, 40 étaient concernés par une prise en compte satisfaisante de leurs recommandations ;
- sur les 48 rapports de la période second semestre 2011 - premier semestre 2012, dont 46 ont été examinés et classés, 39 étaient concernés par une prise en compte satisfaisante de leurs recommandations ;
- sur les 46 rapports de la période second semestre 2012 - premier semestre 2013 dont 26 ont été examinés (19 monographies d'analyses de fonctionnement d'établissements de garde de jeunes enfants et une étude comparative de politiques de lutte contre les salissures en ont été dispensées) et 24 classés, 19 étaient concernés par une prise en compte satisfaisante de leurs recommandations, 2 restant en instance de suivi ;
- sur les 119 rapports de la période second semestre 2013 - premier semestre 2014 dont 26 ont été examinés (90 visites d'école dans le cadre de l'appui au diagnostic organisationnel de l'aménagement des rythmes scolaires et un rapport de synthèse sans recommandations mais avec mention des bonnes pratiques, ainsi qu'un rapport d'étape d'une mission en cours ont été écartés d'un suivi en commission) et 10 classés, 7 l'ont été pour la prise en compte satisfaisante de leurs recommandations, 13 restant en instance de suivi.

Ces données chiffrées mettent en évidence le choix d'un rythme raisonnable de classement des dossiers (obtenu en totalité en deux ans pour les deux premières années récapitulées supra). À ce sujet, on relève la position de l'IGVP visant à considérer que lorsque des

recommandations n'ont pas été mises en œuvre après deux ans de suivi, il serait justifié de classer le rapport pour « risques résiduels peu significatifs ou assumés ».

Cette orientation peut s'expliquer par l'expérience de prolongation de suivi sur une longue période, l'attention portée par les directions à la mise en œuvre des recommandations s'émoissant au fil du temps : ainsi, la commission de suivi du 15 juin 2010 avait-elle été conduite à inscrire à son ordre du jour le « suivi des rapports anciens ; (Jusqu'à 2004) ». Ces rapports « anciens » étaient au nombre de 32.

La part importante des recommandations de l'IGVP prises en compte, soit 81 % sur les périodes 2010-2011 à 2012-2013, illustre le haut niveau de leur suivi, non démenti depuis. La qualité des rapports de l'IGVP et son souci de réalisme trouvent dans la bonne organisation du dispositif de suivi des recommandations un relais efficace.

#### **4.3.5. Une forte visibilité de l'IGVP, assurée par une décision de principe de publication de ses rapports**

Le principe de mise en ligne des rapports est une décision, qui n'avait aucun caractère obligatoire, prise par le maire de Paris en 2002.

Les règles applicables à fin 2014, en matière de diffusion et de publication, ont été fixées par la délibération du conseil de Paris du 16 juin 2014 relative aux missions et conditions d'intervention de l'IGVP. « En vertu de cette délibération, la Maire de Paris valide la liste des destinataires des rapports définitifs, dans le cadre de leur diffusion administrative, ainsi que celle des rapports à mettre en ligne sur paris.fr. »

Un document interne de référence intitulé « Règles de publication des rapports IGVP sur Internet » daté d'août 2014 précise notamment que la directrice générale de l'IGVP soumet au directeur de cabinet de la maire une liste des rapports et leur proposition de mise en ligne, ou non, par une note argumentée. Le directeur de cabinet valide, au nom de la maire, dans sa réponse à la directrice, les propositions de l'inspection générale en donnant son accord définitif sur la publication ou non des rapports cités dans la note.

Les rapports d'audit, d'étude et d'évaluation ont vocation à être publiés sur le site paris.fr. Leur mise en ligne est réalisée au plus tard six mois après leur diffusion administrative (ce délai doit permettre à l'administration et aux organismes audités de s'approprier le rapport et à la collectivité de communiquer sur les premières mesures de mise en œuvre des préconisations de l'IGVP). Diverses exceptions ou occultations de passages des rapports résultent de l'application de la loi du 17 juillet 1978 modifiée sur la communication des documents administratifs, de la jurisprudence de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et des recommandations de la commission nationale informatique et liberté (CNIL). La loi précitée dispose que ne sont pas communicables, notamment :

- les documents préalables à une décision administrative encore en cours d'élaboration, cas fréquemment rencontré à l'occasion de la préparation du renouvellement d'une délégation de service public;
- les documents portant une appréciation sur une personne physique facilement identifiable ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice ;
- les documents susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique ou aux secrets protégés par la loi et ceux dont la communication porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions, ou d'opérations préliminaires à de telles procédures.

- dans un rapport mis en ligne sont occultées les mentions non communicables, les noms propres également (recommandations de la CNIL, délibérations du 9 décembre 2010 et du 12 avril 2012). La délibération de juin 2014 relative aux missions de l'IGVP prévoit également l'occultation des informations d'autres organismes ou collectivités publics ou privés qui les ont transmises à titre confidentiel dans le cadre d'une démarche comparative.

Les exceptions à la mise en œuvre du principe de publication des rapports ont été listées sur la période 2008-2014. Cette liste comporte 36 rapports et 127 monographies. Sur les 36 rapports non monographiques, 20 sont des rapports d'enquête administrative, disciplinaire ou assimilée.

La décision de non publication de chacun de ces rapports résulte des exceptions rappelées supra, hormis un cas de motivation par les circonstances ; conformément à la proposition émise par la directrice générale de l'IGVP, il a été fait le choix de publier le rapport de synthèse sur le fonctionnement d'établissements d'accueil de jeunes enfants gérés par des associations mais pas les dix rapports monographiques correspondants, afin d'éviter que les monographies mises en ligne puissent être exploitées de manière malveillante.

## **5. LA DÉCISION DU CONSEIL DE PARIS IMPLIQUE L'ADAPTATION DE L'IGVP AUX NORMES INTERNATIONALES**

L'annexe n° 2 au présent rapport dresse un tableau des écarts de la pratique de l'audit à la Ville de Paris avec les normes internationales. Si ces écarts sont significatifs et ne constituent pas de simples différences de terminologie, ils sont aisément explicables par le caractère récent de la délibération de juin 2014 et ils illustrent la difficulté de transformer une inspection générale inspirée du modèle traditionnel des inspections ministérielles en un service d'audit interne sur le modèle des directions d'audit des grandes entreprises.

Les écarts constatés nécessiteront un rapprochement progressif avec les normes internationales, après avoir identifié les enjeux prioritaires.

La chambre formule plusieurs recommandations dans cette perspective.

### **5.1. Il serait utile de faire auditer par l'IGVP la cartographie et la gestion des risques**

La démarche de réalisation d'une cartographie des risques de la collectivité a été exposée précédemment (cf. 4.2.1).

Par sa note du 17 juin 2011 à l'attention de la secrétaire générale de la Ville, le maire dressait la liste de ses attentes vis à vis de l'administration parisienne et il indiquait notamment que le déploiement de la gestion des risques devrait être opérationnelle à la fin de la mandature, soit au premier trimestre 2014. Il a été souligné que cet objectif n'a pas été atteint : le dispositif reste en effet partiel dans sa couverture des activités de la Ville, incertain quant à la mise en œuvre effective de plans d'action et inabouti en ce que la nature cyclique de la réévaluation des risques et de la révision des plans d'action n'est pas acquise.

En outre, comme indiqué précédemment, le pilotage de la démarche par un comité placé sous la présidence du secrétaire général de la Ville et associant la direction générale de l'IGVP n'a pas été effectif, au-delà de la période d'engagement de la démarche.

Le rattachement de la cellule à la mission de pilotage des fonctions support au secrétariat général et la mention de l'état d'avancement de la démarche au tableau de bord stratégique

du secrétaire général ne suffisent pas à garantir un portage par le plus haut niveau de l'encadrement, alors pourtant que la nécessité en avait été soulignée tant par le prestataire initial que par l'assistant à la maîtrise d'ouvrage suivant.

Il est rappelé ici que, dès l'origine de la démarche, et à l'occasion d'un comité de pilotage réuni le 25 juin 2009 et consacré à la conception et à la mise en œuvre du dispositif, le prestataire indiquait dans le document soumis aux participants que « l'inspection générale a un rôle clé dans le dispositif : être à la fois fournisseur, auditeur et cliente de la démarche :

- La cartographie des risques pourra contribuer à enrichir le ciblage des saisines.
- L'approche par les risques permettra un meilleur pilotage des travaux et des recommandations de l'IG.
- Les travaux de l'IG contribueront à l'identification et au traitement des risques par les directions.
- L'IG devrait à terme auditer l'efficacité du dispositif de gestion des risques au sein des directions ».

Dans une note à la secrétaire générale, du 25 janvier 2011, la directrice générale de l'IGVP avait souligné que « l'inspection générale pourrait participer plus efficacement à la maîtrise des risques de la collectivité si un plan d'audit annuel ou pluriannuel était articulé avec des cartographies des risques et des plans de contrôle interne des directions ».

D'une manière plus générale, la pratique professionnelle suppose une appropriation de l'évaluation des risques par l'auditeur interne, résultat d'une analyse critique de la gestion des risques mise en œuvre par le management.

<b>Recommandation n° 3 : Faire auditer par l'IGVP la cartographie et la gestion des risques.</b>
--

## **5.2. Le développement du recours à la notion de contrôle interne et au modèle des trois lignes de maîtrise des risques clarifierait le positionnement de l'audit interne**

La Ville a affirmé que divers de ses organes, dispositifs et démarches constituaient des activités d'audit interne :

- le comité du contrôle interne comptable et financier (Direction des finances et des achats).
- la mission d'inspection hygiène et sécurité (MIHS de la Direction des ressources humaines).
- la démarche QualiParis (Direction de la démocratie, des citoyens et des territoires et directions labellisées).
- les démarches de certification ISO menées dans diverses directions.
- les contrats d'objectifs et de performance (Secrétariat général de la Ville).
- la cellule appui-évaluation-contrôle (Direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé).
- le bureau des subventions aux associations (Direction de la démocratie, des citoyens et des territoires).

Les composantes ou démarches présentées par la Ville comme relevant de l'audit interne sont très diverses, par leur nature comme par leur degré de proximité avec l'audit interne. Les entretiens réalisés dans ce cadre par la chambre ont pu révéler une insuffisante maîtrise par les interlocuteurs des principales notions de contrôle interne et a fortiori des responsabilités propres aux divers acteurs en ce domaine.

Trois références ont été utilisées pour examiner si ces composantes ou démarches exerçaient ou constituaient une activité d'audit interne : la définition de l'audit interne rendue obligatoire par les normes professionnelles, le modèle dit des trois lignes de maîtrise des risques, qui a fait l'objet d'une « prise de position » de l'IIA et le recours à plusieurs autres « prises de position » des organes normalisateurs de la profession d'auditeur interne que sont l'IIA et l'IFACI.

Au regard de ces trois références et en examinant les activités citées par la Ville, il apparaît qu'elles n'exercent pas de fonctions d'audit interne, à proprement parler.

C'est indiscutablement le cas du dispositif des contrats d'objectifs et de performance négocié entre le secrétariat général de la Ville et les directions qui est un outil de pilotage et un support potentiel du dialogue de gestion au sein de l'encadrement supérieur de la collectivité ne présentant pas les caractéristiques d'une fonction d'audit interne.

Il en est de même du comité du contrôle interne comptable et financier, qui devait être créé dans le cadre de la démarche de préparation de la Ville à la certification future de ses comptes et qui n'a pas été constitué, en raison d'une évolution de la stratégie de certification retenue par la collectivité.

Si les quatre autres organes ou démarches mentionnés par la Ville présentent des similitudes avec un dispositif d'audit interne, notamment en termes de méthodes de travail ou de terminologie, dues à la complémentarité entre contrôle et audit internes, elles s'en distinguent toutefois.

Si la mission d'inspection hygiène et sécurité de la direction des ressources humaines en est proche, son champ de compétence est toutefois strictement limité et la fonction de maîtrise des risques est restreinte au seul contrôle de la conformité juridique. Selon les références précitées, cette mission exerce une activité de contrôle interne de deuxième ligne de maîtrise.

Les démarches de certification ISO 9001 et 14001 ou de qualité « QualiParis » présentent également des similitudes avec les méthodes mises en œuvre en matière d'audit interne. Elles utilisent d'ailleurs la dénomination d'audit interne pour désigner une partie des missions de contrôle de conformité qui sont réalisées.

Elles se distinguent toutefois de la fonction d'audit interne au sens des normes internationales. Il n'y a pas d'indépendance des « auditeurs internes qualité » vis-à-vis de la ligne opérationnelle. De surcroît, le champ d'intervention de l'audit qualité (qui n'est qu'une partie de la fonction qualité) est plus restreint. Enfin, il n'y a pas d'approche par les risques, spécifique à la fonction générale d'audit interne, notamment.

La cellule appui, évaluation et contrôle (CAEC) de la sous-direction des actions familiales et éducatives de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) et le bureau des subventions aux associations (BSA) de la direction de la citoyenneté, de la démocratie et des territoires (DDCT), exercent pour partie des activités opérationnelles d'instruction de dossiers et ils ne disposent d'aucune indépendance hiérarchique.

Ces organes ou ces démarches présentent un réel intérêt et leurs activités comme leurs productions sont de qualité. Il n'en demeure pas moins qu'ils n'entrent pas dans la définition normée de la fonction d'audit interne.

Ils peuvent être considérés, pour la totalité ou pour partie de leur activité, comme assurant des fonctions de contrôle interne de première ou de deuxième ligne de maîtrise des risques.

Les constats faits par la chambre au sujet des « autres organes ou démarches » cités ne sont pas développés ci-après, car ils présentent les mêmes lacunes au regard de cette définition.

Toutefois, en annexe n° 5 du présent rapport, la présentation faite du bureau des subventions aux associations de la direction de la citoyenneté, de la démocratie et des territoires permet de mesurer combien son organisation et son fonctionnement actuels sont liés aux conclusions tirées en grande partie d'un rapport d'audit de l'IGVP et à quel point la complémentarité de ses activités, s'agissant des associations subventionnées, pourrait être renforcée avec celles de l'inspection générale.

La confusion faite entre le contrôle interne et l'audit montre combien la spécificité majeure de l'audit interne, à savoir son exercice par un organe indépendant de la chaîne hiérarchique, n'est pas exactement comprise.

Les rapports d'audit de l'inspection générale mettent souvent en évidence les insuffisances du contrôle interne, comme indiqué précédemment (cf. 4.3.2).

Il s'en déduit que la diffusion au sein des services d'une culture du contrôle interne est une des conditions nécessaires, avec la démarche de gestion des risques, pour développer un audit interne performant.

Pour accentuer la démarche, il serait utile de prendre appui sur le chantier de simplification des procédures engagé dans le cadre du programme de modernisation de l'administration parisienne.

Cette simplification passera, en effet, par une documentation des procédures, une sélection rigoureuse des actions de contrôle à opérer, une définition claire des responsabilités des acteurs ainsi que des modalités de leur mise en œuvre et une vérification périodique de leur effectivité.

Ce choix pourrait utilement compenser la faible part des préoccupations de contrôle interne dans le projet de cahier des clauses techniques particulières du marché de simplification des processus, tel qu'il a été élaboré par la Ville au premier trimestre 2015.

Cela permettrait de dépasser l'opposition classique entre démarche de modernisation et processus de contrôle interne, ce dernier étant souvent associé, mais à tort, à un fonctionnement bureaucratique de l'administration.

**Recommandation n° 4 : Développer la connaissance des notions du contrôle interne et du modèle des trois lignes de maîtrise des risques dans les services de la Ville et inscrire le contrôle interne au cœur du chantier de simplification des procédures.**

### **5.3. Il convient de faire porter prioritairement les travaux d'audit interne sur les services de la Ville et les entités qui sont organiquement liées à elle.**

Comme évoqué précédemment, la part des missions d'audit d'associations dans l'ensemble de l'activité de l'IGVP était très importante au début de la période examinée. Ainsi les audits concernant le milieu associatif représentaient environ la moitié des audits réalisés, alors que les associations subventionnées présentent en général un niveau de risque pour la collectivité moindre que ceux liés à des dysfonctionnements de ses propres services ou à la défaillance d'un organisme satellite.

Les treize notes de saisine émises par le maire de Paris en 2014 témoignaient d'une concentration des demandes d'audit sur les services et établissements publics de la Ville. Cette orientation est confirmée par la note de la maire de Paris à la directrice générale de l'IGVP du 14 janvier 2015 relative à la programmation annuelle 2015. Dans ce dernier programme de 25 missions dont 21 qualifiées d'audits, cinq concernent des associations. Aucune des associations concernées ne peut être considérée comme présentant avec la Ville le lien exclusif du bénéficiaire d'une subvention.

Afin d'établir le programme d'audit à partir d'une évaluation des risques, comme le prévoient les normes professionnelles, il importe que cette orientation se confirme.

Pour assurer le contrôle du bon usage des financements publics locaux par le milieu associatif subventionné, le relais de l'IGVP pourrait être pris pour partie par le bureau des subventions aux associations de la DDCT et les services de la direction thématique concernée par les activités soutenues, qui expérimentent un schéma de contrôle sur pièces et sur place des associations.

Ce dispositif de contrôle « interne » (dans la mesure où ce sont les risques encourus par la Ville dans l'atteinte de ses objectifs propres qui sont en cause et non prioritairement ceux de l'organisme contrôlé, qui peuvent être différents) pourrait être conforté et qualifié.

<b>Recommandation n° 5 : Faire porter prioritairement les travaux d'audit interne sur les services de la Ville et sur les organismes qui sont liés à elle ; et réserver une part de ces travaux pour les dispositifs et les services de contrôle interne de deuxième ligne.</b>
---

### **5.4. La préparation de la collectivité à la certification de ses comptes pourrait servir de domaine d'action prioritaire pour la mise en conformité de l'IGVP avec les normes internationales**

Dans sa lettre de mission au maire-adjoint en charge des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte, des marchés publics, des concessions et de la politique des achats, publiée le 26 mai 2014, la maire de Paris a affirmé l'objectif de parvenir à la certification des comptes de la Ville à horizon 2017.

Dans la perspective de cette échéance, désormais proche, il serait possible de faire de l'audit comptable et financier le champ d'application d'un engagement complet visant à respecter les normes internationales d'audit interne.

En effet les normes d'audit, d'application générale, trouvent principalement leur source dans la pratique de l'audit comptable et financier et la mise en œuvre de ces normes est plus simple dans ce champ particulier d'activité.

Ainsi, la distinction essentielle, pour les normes internationales, entre les missions d'assurance et de conseil pourrait être facilement faite en matière d'audit comptable et financier.

De surcroît, si la pratique des auditeurs internes est conforme aux normes professionnelles, cela jouera sur le jugement des auditeurs externes en charge de la certification.

Une association forte de l'inspection générale à cette préparation de la certification permettrait également de constituer un pôle de compétences dédié en son sein. La Ville considère à ce sujet que « la proposition d'un pôle dédié même si elle est adoptée par de grandes entreprises ne constitue pas nécessairement la formule la plus adéquate pour la Ville de Paris. Des spécialisations existent selon les parcours professionnels et les formations initiales et continues de chacun des auditeurs qu'il convient de prendre en compte pour constituer chaque équipe de mission, mais la polyvalence des auditeurs de l'IG est un atout pour ses membres, car elle leur permet d'auditer des secteurs extrêmement variés et participe de l'attractivité de la fonction en permettant d'adapter la méthode d'investigation par l'audit interne à chaque problématique et chaque périmètre nouveau à envisager. »

L'IGVP prévoit de réorienter ses activités vers des missions d'évaluation du contrôle interne et d'audit de qualité comptable dans les années à venir, par redéploiement interne.

Une note de la directrice générale de l'IGVP en date du 30 avril 2013 précise qu'« un benchmark réalisé auprès de l'administration des ministères sociaux, de la CNAV et de pôle emploi conduit à estimer que le volet audit financier et de qualité comptable pourrait occuper environ 10 ETP dans l'effectif de l'inspection générale », les remplacements de personnels à assurer devant tenir compte du besoin de qualification correspondant. L'exercice de l'audit interne comptable et financier nécessite en effet des connaissances et une expérience professionnelle qui ne peuvent être actuellement exigées des collaborateurs de l'IGVP dont le profil est plus celui de généralistes en matière de gestion et d'organisation.

La Ville a souligné que les partenariats noués avec les services de la DRFiP ont permis des échanges d'expérience. Leur finalité est d'appréhender dans leur intégralité des processus qui trouvent leur naissance chez l'ordonnateur et leur dénouement chez le comptable (le mandatement...) ou qui procèdent simultanément de leurs deux autorités (les régies...), l'idée étant de renforcer le contrôle des deux autorités. Toutefois, la chambre estime que le recours au partenariat avec les services spécialisés de l'administration des finances publiques, utile au transfert de compétences métier, ne peut dispenser la Ville de créer sa propre ressource en la matière, s'agissant de cycles d'activités annuelles qui deviendront permanentes.

**Recommandation n° 6 : Utiliser le projet de préparation de la certification des comptes comme domaine prioritaire de mise en conformité de l'IGVP avec les normes professionnelles et constituer un pôle de compétence spécialisé dans l'audit comptable et financier.**

## **5.5. L'évolution souhaitable des conditions de gestion des personnels d'audit de l'IGVP**

Les spécificités des emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la Ville ont été mentionnées précédemment (cf. 3.6.1). Les conditions de leur nomination (qu'elle soit à la discrétion du maire, pour les premières, ou soumise par la direction générale de l'IGVP à l'approbation de son cabinet pour les seconds) et de fin de fonction ne donnent pas toutes les garanties quant à l'indépendance de leur exercice professionnel. En réponse à cette observation, la directrice générale en fonction de 2010 à 2014 a indiqué, à la seule exception



des emplois d'inspecteur général, dont la nomination est à la discrétion du maire, avoir pu décider librement de l'ensemble des recrutements y compris pour pourvoir les postes d'inspecteur.

Elle avait, à plusieurs reprises, fait état, par des écrits adressés aux maires successifs, au secrétariat général ou à la direction de ressources humaines de la Ville, de sa préoccupation liée à diverses difficultés rencontrées dans la gestion de son personnel.

Elle soulignait ainsi l'intérêt variable pour les activités d'audit interne des inspecteurs généraux nommés à l'inspection à l'occasion du retrait de leur responsabilité de direction ou de sous-direction de services de la collectivité. Elle évoquait également la difficulté des personnels de contrôle de retourner dans des postes à responsabilité managériale à la suite de leur affectation à l'inspection et elle mettait en garde contre le risque de moindre implication professionnelle après une trop longue affectation au sein de l'IGVP, la durée moyenne constatée en 2015, avoisinant dix années.

Elle avait fait des propositions sur ces sujets dans un dossier de présentation du service et de propositions du 8 avril 2014, adressé à Mme Hidalgo, peu de temps après son élection comme maire.

Après avoir exclu l'hypothèse de la constitution d'un corps, en raison du faible effectif concerné, la directrice générale suggérait de :

- « supprimer pour les inspecteurs la durée d'affectation de trois ans : introduite par analogie avec les autres emplois fonctionnels, elle ne s'est pas traduite par une mobilité des inspecteurs (qui sont renouvelés dans leurs fonctions, aucun poste de débouché ne leur étant proposé), mais prête le flanc à la critique, dès lors qu'ils estiment qu'elle fragilise leur indépendance de jugement dans la conduite des missions ;
- introduire pour les inspecteurs généraux et pour les inspecteurs la possibilité d'un retour à l'IG après une mobilité ;
- réserver une partie des postes d'inspecteur général à la promotion des inspecteurs et envisager la création d'un comité de sélection pour les recrutements d'inspecteurs et inspecteurs généraux, par analogie avec ceux qui existent dans certaines inspections de l'État. »

Plus globalement, pour améliorer la motivation et la satisfaction au travail des membres de l'inspection, elle suggérait de changer de modèle de ressources humaines :

- en recrutant des cadres réellement motivés par les fonctions d'audit, et en évitant la conjonction trop fréquente entre le recrutement à l'inspection générale et « l'accident de carrière ».
- en favorisant des allers-retours plus fréquents entre l'inspection et les directions ce qui suppose de rajeunir la pyramide des âges ».

La Ville a confirmé sa volonté de recruter des cadres motivés par les fonctions d'audit et précisé que les plus récents recrutements (premier conseiller de CRC, administrateur du MINEFI, auditeur certifié ayant une expérience de la Cour des comptes européenne, magistrat précédemment en poste à TRACFIN) en constituent une excellente illustration.

Pour la chambre et au regard des normes professionnelles, le sujet essentiel est que soit affichée et assurée l'indépendance de l'activité d'audit interne ce qui devrait conduire à retenir le principe du libre choix de ses collaborateurs par la direction générale de l'inspection.

**Recommandation n° 7 : Faire évoluer les conditions de gestion des personnels d'audit de l'IGVP pour affirmer le principe du choix des collaborateurs par le responsable du service.**

## ANNEXES

### **Annexe n° 1 : Délibérations n°2014-IGVP-1001 et IG-1001-G du conseil de Paris en date du 16 juin 2014**



2014 IGVP 1001: Définition des missions et conditions d'intervention de l'Inspection générale de la Ville de Paris.

#### PROJET DE DELIBERATION

#### EXPOSE DES MOTIFS

Durant les deux dernières mandatures l'Inspection générale de la Ville a fortement évolué. Son indépendance de jugement et sa liberté de proposition ont été affirmées et ses méthodes ont été professionnalisées. La transparence de ses travaux a été renforcée, notamment par la mise en œuvre d'une procédure contradictoire et la mise en ligne d'un nombre croissant de rapports. Un suivi systématique de ses recommandations a été organisé.

Elle dispose d'auditeurs dotés d'expertises et d'expériences diversifiées, qui s'attachent à développer en permanence leurs compétences et leur rigueur méthodologique. Leurs rapports accessibles sur internet sont souvent pris comme référence par des inspections et services d'audit d'autres collectivités territoriales.

A côté des traditionnelles missions de contrôle et des enquêtes administratives, centrées sur le respect des règles et la recherche des causes de dysfonctionnements avérés, des missions d'audit et d'étude, qui se caractérisent par une visée plus préventive et une démarche plus collaborative, constituent aujourd'hui la part essentielle de son activité.

L'Inspection générale peut ainsi contribuer à l'efficacité de l'action publique et à la maîtrise des risques liés aux multiples activités que la collectivité assure ou finance. A ce titre elle est appelée à jouer un rôle essentiel dans la modernisation de l'administration parisienne et la recherche d'une maîtrise accrue des dépenses.

Dans un contexte de structuration des fonctions d'audit interne dans le secteur public (décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration), la délibération qui vous est soumise renforce et actualise la définition des missions et des conditions d'intervention de l'Inspection générale, qui étaient fixées jusqu'à présent par une instruction du Maire de Paris du 17 janvier 2003. Pour ce qui concerne les missions d'audit interne, elle a vocation à constituer une « charte d'audit » au sens des normes internationales.

Elle confirme le champ de compétences, les pouvoirs d'investigation et la nature des missions confiées à l'Inspection générale (audits, évaluations, études, contrôles et enquêtes administratives, missions d'appui) et retient pour les missions d'audit interne une définition conforme aux normes internationales.

Elle rappelle les principes essentiels qui régissent la conduite des missions, notamment l'information des responsables concernés, la restitution orale, le contradictoire écrit, ainsi que le suivi systématique des recommandations, qui est assuré depuis 2003 par un comité de suivi présidé par le secrétaire général.

Elle confirme également les règles déontologiques qui s'imposent aux membres de l'Inspection générale, et ne figuraient jusqu'à présent que dans une instruction interne.

Elle précise les conditions de la publication des rapports sur paris.fr, qui est une pratique spécifique à la ville de Paris : les rapports des inspections générales ou services d'audit des autres collectivités ne sont pas publiés, et ceux des Inspections générales de l'Etat ne sont publiés que si le ministre concerné le juge opportun. Le principe qui vous est soumis est la publication systématique des rapports d'audit, d'étude et d'évaluation, sous réserve des règles fixées par la loi du 17 juillet 1978 modifiée relative à la communication des documents administratifs. Cette publication devra être réalisée dans les six mois suivant leur diffusion administrative, délai nécessaire pour laisser à l'exécutif, à l'administration parisienne et aux organismes audités le temps d'en tirer parti. Elle sera interrompue pendant la période précédant les élections municipales, dans les mêmes conditions que pour les rapports de la Chambre régionale des Comptes.

Je vous propose enfin une novation importante pour ce qui concerne le programme de travail de l'Inspection générale, constitué d'une liste de missions que j'arrêterai chaque année compte tenu des ressources mobilisables. Son élaboration s'appuiera désormais non seulement sur les propositions de l'administration, mais aussi sur celles des élus à travers une consultation des membres de l'exécutif et des groupes du Conseil de Paris, qui transmettront chaque année leurs propositions. En outre, les rapports issus des missions proposées par les groupes pourront faire l'objet d'une présentation à la demande de ces derniers.

Je vous prie, mes chers collègues, de bien vouloir en délibérer.

La Maire de Paris

Délibération affichée à l'Hôtel de Ville  
et transmise au représentant de l'Etat le  
20 juin 2014

**CONSEIL DE PARIS**

**Conseil Municipal**

**Extrait du registre des délibérations**

-----

**Séance des 16 et 17 juin 2014**

**2014 IG 1001** Définition des missions et conditions d'intervention de l'Inspection générale de la Ville de Paris.

**M. Emmanuel GREGOIRE, rapporteur.**

-----

**Le Conseil de Paris, siégeant en formation de Conseil Municipal,**

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment les articles L 2121-29 et suivants et l'article 2122-18 ;

Vu le projet de délibération en date du 3 juin 2014, par lequel Mme la Maire de Paris, Présidente du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil Municipal, lui propose d'approuver la nouvelle définition des missions et conditions d'intervention de l'Inspection Générale de la Ville de Paris ;

Sur le rapport de M. Emmanuel GREGOIRE, au nom de la 2<sup>ème</sup> Commission,

Délibère :

Sont approuvées les missions et conditions d'intervention de l'Inspection Générale de la Ville de Paris fixées par l'annexe jointe à la présente délibération.

Délibération affichée à l'Hôtel de Ville  
et transmise au représentant de l'Etat le  
20 juin 2014

**CONSEIL DE PARIS**

**Conseil Général**

**Extrait du registre des délibérations**

-----

**Séance des 16 et 17 juin 2014**

**2014 IG 1001G** Définition des missions et conditions d'intervention de l'Inspection générale de la Ville de Paris.

**M. Emmanuel GREGOIRE, rapporteur.**

-----

**Le Conseil de Paris, siégeant en formation de Conseil Général,**

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment l'article L 3211-1 ;

Vu le projet de délibération en date du 3 juin 2014, par lequel Mme la Maire de Paris, Présidente du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil Général, lui propose d'approuver la nouvelle définition des missions et conditions d'intervention de l'Inspection Générale de la Ville de Paris ;

Sur le rapport de M. Emmanuel GREGOIRE, au nom de la 2<sup>ème</sup> Commission,

Délibère :

Sont approuvées les missions et conditions d'intervention de l'Inspection Générale de la Ville de Paris fixées par l'annexe jointe à la présente délibération.

## Missions et conditions d'intervention de l'Inspection générale de la Ville de Paris

### 1. Champ d'intervention et typologie des missions

Afin de garantir son indépendance vis-à-vis des services et organismes audités ou contrôlés, l'Inspection générale est placée sous l'autorité directe de la Maire de Paris, présidente du Conseil de Paris. Elle rend compte régulièrement de ses travaux au Conseil de Paris.

Elle est dirigée par un(e) directeur(trice) général(e) qui organise et coordonne les activités du service, répartit les missions entre ses membres et assure la diffusion des rapports.

L'Inspection est compétente à l'égard de l'ensemble des directions et services de la Ville et du département de Paris (services centraux, services territoriaux et services des mairies d'arrondissement), ainsi que de leurs établissements publics. Elle peut également intervenir auprès des sociétés et des organismes divers liés à la Ville ou du département de Paris par des rapports institutionnels, conventionnels ou financiers, en particulier les sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, associations subventionnées, délégataires de service public.

L'Inspection intervient sous forme de missions ponctuelles et ciblées, selon la typologie suivante :

**Les missions d'audit** ont pour objectif d'aider la collectivité à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, les processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. Elles vérifient que les risques liés aux processus mis en œuvre sont identifiés et que des dispositifs de contrôle interne adéquats sont mis en œuvre. Elles donnent lieu à un diagnostic et doivent permettre de proposer des améliorations en vue d'un plan d'action à construire par l'entité auditée. Elles ont pour objet l'évaluation des systèmes et non des personnes.

Ainsi, l'activité d'audit interne vise à s'assurer de :

- La réalisation des objectifs de la collectivité ; l'identification et la gestion appropriées des risques associés ;
- L'application correcte des lois, décrets, arrêtés, instructions et procédures internes ;
- La protection et la sauvegarde du patrimoine de la collectivité et de ses opérateurs ou mis à leur disposition ;
- L'intégrité, la fiabilité, le caractère exhaustif et la traçabilité des informations financières et opérationnelles produites ;
- La bonne gestion des ressources humaines ;
- L'efficacité et la bonne utilisation des ressources matérielles ; - Le respect des règles éthiques et déontologiques.

**Les missions d'évaluation des politiques publiques locales** consistent à comparer les résultats d'une politique aux résultats prévus ou escomptés, compte tenu des moyens et des ressources mis en œuvre. Elles ont un objet plus large que les audits, en s'attachant à

mesurer, décrire et analyser une politique, notamment en termes de satisfaction des usagers et d'impacts socio-économiques.

**Les missions d'étude** portent sur l'examen détaillé d'une question ou d'un projet pour en déterminer les caractéristiques, les causes et les origines et en tirer les enseignements possibles. Une étude peut notamment permettre de répondre à une demande d'analyse, d'expertise, de réflexion et de proposition sur un sujet transversal commun à plusieurs directions de la Ville.

**Les missions de contrôle** sont déclenchées à la suite d'événements ou de fonctionnements insatisfaisants. Elles ont pour objectif d'analyser les causes des dysfonctionnements, de s'assurer de la bonne application des textes législatifs et réglementaires par les services, et de vérifier le respect des normes fixées par la collectivité parisienne, en particulier dans les domaines organisationnel et financier. Elles doivent aussi conduire à des préconisations relatives à l'organisation du service.

**Les enquêtes administratives** sont des contrôles qui ont avant tout pour but d'établir des faits relatifs à des dysfonctionnements individuels ou collectifs et de rechercher les responsabilités. Faisant appel à des témoignages et à la recherche de preuves, elles trouvent leur application essentiellement en matière disciplinaire.

L'Inspection générale peut également réaliser des **missions d'appui**, par exemple en apportant sa contribution à des groupes de travail ou à des projets de l'administration parisienne. Ces missions d'appui doivent demeurer exceptionnelles.

Il appartient à la Direction de l'Inspection générale de donner un de ces six intitulés à la mission qui lui est confiée par la Maire, en fonction du profil de cette mission.

## **2. Programmation et suivi des travaux**

### **Le programme de travail de l'Inspection**

La Maire de Paris arrête chaque année le programme de travail de l'Inspection générale, sous la forme d'une liste de missions susceptibles d'être conduites sur une année compte tenu des ressources mobilisables. A cet effet, lui sont transmises en septembre :

- les propositions de la direction de l'inspection.

La liste des missions proposées tient compte des demandes du secrétariat général, des travaux d'analyse des risques que réalise régulièrement l'administration parisienne, et le cas échéant de risques identifiés lors de précédentes missions de l'Inspection générale ou de la Chambre régionale des comptes ; y est jointe une estimation des ressources qui y seraient affectées.

- les propositions des adjoints ainsi que celles des groupes du Conseil de Paris.

La Maire de Paris peut ajouter à ce programme des saisines ponctuelles, qui sont prises en compte en priorité.

### **Le suivi des recommandations**

Un comité de suivi ayant vocation à intégrer la démarche de maîtrise des risques de la collectivité parisienne, présidé par le secrétaire général, est chargé de vérifier que les recommandations de l'Inspection générale sont prises en compte ; à cet effet il se réunit deux fois par an pour examiner les suites données à ses rapports.

#### **La diffusion et la publication des rapports**

La Maire de Paris valide la liste des destinataires des rapports définitifs, dans le cadre de leur diffusion administrative, ainsi que celle des rapports à mettre en ligne sur paris.fr.

Les rapports issus des missions proposées par les groupes peuvent faire l'objet d'une présentation, à leur demande.

Les rapports d'audit, d'étude et d'évaluation ont vocation à être publiés sur le site paris.fr, de même que les rapports de synthèse des missions donnant lieu à la production de plusieurs monographies. Leur mise en ligne est réalisée au plus tard six mois après leur diffusion administrative, sous réserve des exceptions à l'obligation de communication à des tiers fixées par la loi du 17 juillet 1978 modifiée, notamment dans les hypothèses suivantes :

- Les documents préalables à une décision administrative encore en cours d'élaboration ;
- Les documents portant une appréciation sur une personne physique facilement identifiable ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice ;
- Les documents susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique ou aux secrets protégés par la loi et ceux dont la communication porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions, ou d'opérations préliminaires à de telles procédures.

Dans les rapports mis en ligne, les mentions non communicables ainsi que les noms propres sont occultés. Il en est de même des informations relatives à d'autres organismes ou collectivités publics ou privés lorsqu'elles ont été transmises à titre confidentiel dans le cadre d'une démarche comparative.

La publication des rapports produits conjointement par l'Inspection générale de la Ville de Paris et une autre inspection générale ou service d'audit est subordonnée à l'accord de l'autorité compétente.

La mise en ligne des rapports de l'Inspection générale est interrompue pendant la période précédant les élections municipales, à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections, dans les mêmes conditions que pour les rapports de la Chambre régionale des Comptes (article L. 243-5 du code des juridictions financières).

#### **Le rapport annuel d'activité**

L'Inspection générale produit chaque année un rapport d'activité qui fait l'objet d'une présentation et d'un débat au Conseil de Paris ; il est publié sur le site paris.fr.

### **3. Conduite des missions et déontologie**



### **La réalisation des missions**

La conduite des missions de l'Inspection générale exige indépendance de jugement et liberté de propositions.

Au démarrage de chaque mission, la direction de l'Inspection générale en informe par écrit le responsable de l'entité concernée, ainsi que le secrétariat général et le cas échéant les directions concernées, en précisant l'objet de la mission et la composition de l'équipe.

Le chef de mission construit une méthodologie adaptée à l'objet et au contexte de la mission et organise la tenue d'un dossier de travail permettant de retracer les travaux réalisés et d'étayer les constats par des éléments probants. La supervision des missions relève du directeur de l'Inspection ou d'un inspecteur général qu'il désigne.

A l'issue des travaux une restitution orale est systématiquement effectuée auprès de l'entité faisant l'objet de la mission ; elle porte sur les principales constatations et conclusions de la mission ; elle doit permettre aux membres de la mission de tenir compte, dans leurs appréciations, de faits ou de réactions qui leur paraissent fondés.

La mission se conclut par un premier rapport dénommé « rapport provisoire » qui est transmis aux directeurs des services de la Ville et aux responsables des organismes concernés, dans le cadre d'une procédure contradictoire écrite. Les destinataires des rapports provisoires disposent d'un délai d'un mois pour faire connaître leurs observations tant sur les constats que sur les recommandations, et proposer le cas échéant des mesures alternatives. Un délai plus court peut être décidé par la direction de l'Inspection.

Les réponses reçues au terme de la procédure contradictoire sont jointes au rapport définitif.

Il ne peut être dérogé à cette procédure que pour les missions d'étude ou d'évaluation, ou lorsqu'une procédure judiciaire ou disciplinaire est engagée. Des adaptations peuvent y être apportées lorsque la mission est conduite conjointement avec un autre service ayant compétence en matière d'audit ou de contrôle au sein de l'Etat ou d'une autre collectivité territoriale.

### **Les pouvoirs d'investigation**

Tous les personnels de la Ville doivent apporter une collaboration pleine et entière aux membres de l'Inspection générale. Ceux-ci doivent avoir libre accès, dans les services, aux documents, pièces et fichiers de toutes natures qui ont un lien avec l'objet de leur mission. Ils peuvent s'entretenir avec tout membre du personnel, quel que soit son statut, son grade ou sa fonction, et assister à des réunions.

Cette collaboration suppose notamment :

- La communication spontanée des éléments utiles à l'appréhension de l'objet de la mission, et s'il y a lieu des évolutions importantes intervenant en cours de mission ;
- La mise à disposition des moyens nécessaires à la mission ;
- Le respect des délais dans la réponse aux interrogations des auditeurs et dans la communication des pièces demandées ;
- Le respect du délai de réponse au rapport provisoire ;

- La fourniture, dans le cadre du suivi des recommandations, des informations actualisées sur les décisions prises et l'état d'avancement des actions engagées.

Les directeurs doivent donner toute facilité aux fonctionnaires qui seraient appelés temporairement, à titre d'expert, par l'Inspection générale.

### **La déontologie**

Les membres de l'Inspection générale ne peuvent ni exercer une autorité, ni accomplir des tâches opérationnelles pour l'organisation qu'ils audient ou contrôlent. Ils ne peuvent être affectés à une mission d'audit ou de contrôle portant sur une activité dont ils ont eu la responsabilité au cours des trois années précédentes.

Les membres de l'Inspection générale respectent les règles déontologiques qui s'appliquent à tout agent public et le guide de déontologie professionnelle des agents de la collectivité parisienne. Ils sont notamment tenus au strict respect des règles applicables aux fonctionnaires et aux agents contractuels en matière de liberté d'expression et de cumul d'activités :

- respect du secret professionnel, de l'obligation de discrétion professionnelle, et du devoir de réserve ;
- limitations à l'exercice d'activités accessoires, dans les conditions prévues par l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983.

Compte tenu de leurs fonctions et des pouvoirs d'investigation dont ils disposent, ils doivent faire preuve d'une vigilance particulière pour le respect des règles déontologiques relevant des normes professionnelles de l'audit interne, et en particulier :

pour prévenir tout conflit d'intérêt, faire connaître au directeur(trice) tout risque d'interférence, même du seul point de vue des apparences, entre un projet de mission et des responsabilités professionnelles antérieures ou des activités et liens familiaux, relationnels ou patrimoniaux,

faire preuve d'intégrité, d'indépendance de jugement, et de neutralité dans l'exécution de leur mission,

respecter l'obligation absolue de discrétion et le caractère confidentiel des informations qu'ils sont amenés à analyser, et assurer la sécurité des documents en leur possession,

observer une conduite courtoise et respectueuse des personnes entendues comme des tâches qu'elles assurent, et proscrire toute rédaction agressive, ironique ou ambiguë,

faire preuve d'objectivité et de professionnalisme, et notamment collecter et évaluer tous les éléments pertinents, vérifier les informations obtenues en entretien et les recouper,

entretenir et développer leurs compétences, et pallier une éventuelle absence de compétence de l'équipe de mission sur un aspect spécifique en faisant appel aux conseils d'un collègue ou en s'adjoignant un expert extérieur.

**Annexe n° 2 : Diagnostic de la conformité de la pratique de la Ville de Paris et de son inspection générale aux normes internationales de l’audit interne adaptées aux collectivités territoriales**

**TRANSPOSITION DES NORMES INTERNATIONALES DE L’AUDIT INTERNE ET BONNES PRATIQUES**

Le tableau qui suit récapitule les normes dans la rédaction proposée par le groupe de travail « collectivités territoriales » de l’IFACI. En raison des atténuations que comporte cette rédaction par rapport au référentiel de normes applicable à l’ensemble des organisations, les commentaires ci-après mentionnent, si besoin est, les écarts entre les normes dénommées « d’application générale », également publiées par l’IFACI, et celles proposées aux collectivités territoriales par le groupe de travail cité.

<b>DISPOSITIONS OBLIGATOIRES</b>	
<b>DEFINITIONS</b>	<b>COMMENTAIRES</b>
<p><b>DEFINITION ADAPTEE DE L’AUDIT INTERNE :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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 et lui apporte ses conseils pour améliorer son fonctionnement. Il contribue à lui apporter de la valeur ajoutée.</li> <li>- Il aide cette collectivité à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.</li> </ul>	<p>La délibération du conseil de Paris en date du 16 juin 2014 fait référence aux normes internationales. Selon son exposé des motifs, « <i>elle retient pour les missions d’audit interne une définition conforme aux normes internationales</i> ». Elle définit les missions d’audit interne et non l’activité elle-même. De ce fait, la définition normée de l’audit interne est amputée de son premier paragraphe qui souligne notamment que l’audit interne « <i>est une activité indépendante et objective</i> ». La délibération évoque l’indépendance de l’inspection générale « <i>vis-à-vis des services et organismes audités</i> » et souligne qu’elle est « <i>placée sous l’autorité directe de la Maire</i> ».</p>
<p><b>CODE DE DEONTOLOGIE ADAPTE :</b></p> <p>Le Code de Déontologie va au-delà de la définition de l’audit interne et inclut deux composantes essentielles :</p> <p>1. des principes fondamentaux pertinents pour la profession et pour la pratique de l’audit interne ;</p>	<p>La délibération citée ne fait pas de référence explicite au « code de déontologie », mais fait obligation aux membres de l’inspection générale de « <i>faire preuve d’une vigilance particulière pour le respect des règles déontologiques relevant des normes internationales de l’audit interne</i> ».</p>

<p>2. des règles de conduite décrivant les normes de comportement attendues des auditeurs internes. Ces règles sont une aide à la mise en œuvre pratique des principes fondamentaux et ont pour but de guider la conduite éthique des auditeurs internes.</p> <p>On désigne par « auditeurs internes » toutes les personnes proposant des services entrant dans le cadre de la définition de l’audit interne, les membres de l’Institut, les titulaires de certification professionnelles de l’IIA.</p>	<p>Si la rédaction des dispositions déontologiques mentionnées par la délibération s’écarte de celle des normes obligatoires, leur teneur est similaire.</p>
<p>- <u>Champ d’application et caractère obligatoire</u> :</p> <p>Le Code de Déontologie s’applique aux personnes et aux entités qui fournissent des services d’audit interne.</p> <p>Toute violation du Code de Déontologie par des membres de l’Institut, des titulaires de certifications professionnelles de l’IIA ou des candidats à celles-ci, fera l’objet d’un examen et sera traitée en accord avec les statuts de l’Institut et ses directives administratives. Le fait qu’un comportement donné ne figure pas dans les règles de conduite ne l’empêche pas d’être inacceptable ou déshonorant et peut donc entraîner une action disciplinaire à l’encontre de la personne qui s’en est rendu coupable sans préjudice des mesures qui peuvent être prises par les autorités administratives et juridictionnelles.</p>	
<p>- <u>Principes fondamentaux</u> :</p> <p><i>1. Intégrité :</i> L’intégrité des auditeurs internes est à la base de la confiance et de la crédibilité accordées à leur jugement.</p> <p><i>2. Objectivité :</i> Les auditeurs internes montrent le plus haut degré d’objectivité professionnelle en collectant, évaluant et communiquant les informations relatives à l’activité ou au processus examiné. Les auditeurs internes évaluent de manière équitable tous les éléments pertinents et ne se laissent pas influencer dans leur jugement par leurs propres intérêts ou par autrui.</p>	

<p><b>3. Confidentialité :</b> Les auditeurs internes respectent la valeur et la propriété des informations qu'ils reçoivent ; ils ne divulguent ces informations qu'avec les autorisations requises, à moins qu'une obligation légale ou professionnelle ne les oblige à le faire.</p> <p><b>4. Compétence :</b> Les auditeurs internes utilisent et appliquent les connaissances, les savoir-faire et expériences requis pour la réalisation de leurs travaux.</p>	
<p>- <b>Règles de conduite : Les auditeurs internes ...</b></p> <p><b>1. Intégrité :</b></p> <p>1.1. ... doivent accomplir leur mission avec honnêteté, diligence et responsabilité ;</p> <p>1.2. ... doivent respecter la loi et faire les révélations requises par les lois et les règles de la profession ;</p> <p>1.3. ... ne doivent pas sciemment prendre part à des activités illégales ou s'engager dans des actes déshonorants pour la profession d'audit interne ou leur collectivité territoriale ;</p> <p>1.4. ... doivent respecter les objectifs éthiques et légitimes de leur collectivité territoriale et contribuer à leur réalisation.</p> <p><b>2. Objectivité :</b></p> <p>2.1. ... ne doivent pas prendre part à des activités ou établir des relations qui pourraient compromettre ou risquer de compromettre le caractère impartial de leur jugement. Ce principe vaut également pour les activités ou relations d'affaires qui pourraient entrer en conflit avec les intérêts de leur collectivité territoriale ;</p> <p>2.2. ... ne doivent rien accepter qui pourrait compromettre leur jugement professionnel ;</p> <p>2.3. ... doivent révéler tous les faits matériels dont ils ont connaissance et qui, s'ils n'étaient pas révélés, auraient pour conséquence de fausser le rapport sur les activités examinées.</p> <p><b>3. Confidentialité :</b></p> <p>3.1. ... doivent utiliser avec prudence et protéger les informations recueillies dans le cadre de leurs activités ;</p>	

<p>3.2. ... ne doivent pas utiliser ces informations pour en retirer un bénéfice personnel, ou d'une manière qui contreviendrait aux dispositions légales ou porterait préjudice aux objectifs éthiques et légitimes de leur collectivité territoriale.</p> <p>4. <i>Compétence</i> :</p> <p>4.1. ... ne doivent s'engager que dans des travaux pour lesquels ils ont les connaissances, le savoir-faire et l'expérience nécessaires ;</p> <p>4.2. ... doivent réaliser leur travaux d'audit interne dans le respect des normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne ;</p> <p>4.3. doivent toujours s'efforcer d'améliorer leur compétence, l'efficacité et la qualité de leurs travaux.</p>	
<b>NORMES INTERNATIONALES</b>	
<b>NORMES DE QUALIFICATION</b>	
<b>DEFINITIONS</b>	<b>COMMENTAIRES</b>
<p><b>1000 – Mission, pouvoirs et responsabilité</b></p> <p>La mission, les pouvoirs et les responsabilités de l'audit interne doivent être formellement définis dans un document communément appelé « charte d'audit interne ». Ce texte définit la politique générale de la fonction d'audit interne en veillant à sa cohérence avec la définition de l'audit interne, le Code de Déontologie ainsi qu'avec les Normes. Le responsable de l'audit interne doit revoir périodiquement la charte d'audit interne et soumettre les ajustements nécessaires à l'acceptation de l'Exécutif et du Conseil.</p>	<p>La délibération du conseil de Paris en date du 16 juin 2014 fait référence aux normes internationales. Selon son exposé des motifs, elle « a vocation à constituer une « charte d'audit ».au sens des normes internationales ». Elle définit les missions d'audit interne et non l'activité elle-même De ce fait, la définition normée de l'audit interne est amputée du membre de phrase mentionnant que l'audit interne « est une activité indépendante et objective ».</p>
<p>- 1000.A1 :</p> <p><i>La nature des missions d'assurance réalisées pour la collectivité territoriale doit être définie dans la charte d'audit interne. S'il est prévu d'effectuer des missions d'assurance à l'extérieur de la collectivité territoriale, leur nature doit être également définie dans la charte d'audit interne.</i></p>	<p>La collectivité et l'IGVP ne distinguent pas, parmi les missions d'audit, celles d'assurance de celles de conseil. La distinction introduite par la délibération citée entre six catégories de missions, dont la mission d'audit interne, ne coïncide pas avec la séparation normative de l'assurance et du conseil, jugée inopérante par l'inspection générale.</p>

	Dans la suite de l'analyse des écarts, il est considéré que les missions d'audit sont en principe des missions d'assurance et par exception des missions de conseil
- 1000.C1 : <i>La nature des missions de conseil doit être définie dans la charte d'audit interne.</i>	Cf. commentaire sur la norme 1000.A1
<ul style="list-style-type: none"> <li>1010 – Reconnaissance de la définition de l'audit interne, du code de Déontologie et des Normes dans la charte d'audit interne : La définition de l'audit interne, le Code de Déontologie et les Normes ont vocation à être reconnus dans la charte d'audit interne, afin d'inciter à la professionnalisation de la fonction. Le responsable de l'audit interne devrait présenter la définition de l'audit interne, le Code de Déontologie ainsi que les Normes à l'Exécutif et au Conseil.</li> </ul>	<p>Sous la réserve du. commentaire sur la norme 1000, supra, cette norme est respectée.</p> <p>N.B : la norme « d'application générale » dispose que le caractère <u>obligatoire</u> de la définition de l'audit interne, du Code de Déontologie et des Normes <u>doit</u> être reconnu dans la charte d'audit interne,</p>
<p><b>1100 – Indépendance et objectivité</b> L'audit interne doit être indépendant et les auditeurs internes doivent effectuer leurs travaux avec objectivité.</p>	<p>Diverses mentions de la délibération et du mémento de l'IGVP affirment ces exigences.</p> <p>NB : la norme « d'application générale » comporte une « interprétation » qui impose des « travaux menés sans le moindre compromis ». La réflexion en séminaire de l'IGVP sur l'IGVP sur « l'articulation entre des développements publiables et des informations devant remonter aux décideurs sans mettre en difficulté la collectivité » illustre l'existence d'un risque d'autocensure dans la rédaction des rapports d'audit (page 11 du document).</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1110 : Indépendance dans la collectivité territoriale : Le responsable de l'audit interne doit relever d'un niveau hiérarchique suffisant au sein de la collectivité territoriale pour permettre au service d'audit interne d'exercer ses responsabilités. Le responsable de l'audit interne peut confirmer annuellement à l'Exécutif et au Conseil, l'indépendance de l'audit interne au sein de la collectivité territoriale.</li> </ul>	<p>Le rapport annuel de l'IGVP peut être considéré comme comportant cette confirmation.</p> <p>N.B : la norme « d'application générale » dispose que le responsable de l'audit interne <u>doit</u> confirmer <u>au moins</u> annuellement..., ce qui peut entraîner un plus grand formalisme.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1110.A1 : <i>L'audit interne ne doit subir aucune ingérence lors de la définition de son champ d'intervention, de la réalisation du travail et de la communication des résultats.</i></li> </ul>	<p>Le processus de programmation des travaux de l'IGVP, resté informel, n'a pas, jusqu'à la délibération citée, reconnu de capacité de proposition à l'inspection.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1111 – <i>Relation directe avec les instances de gouvernance : Le responsable de l'audit interne doit pouvoir communiquer et dialoguer directement avec le Comité d'audit, lorsqu'il existe, ou à défaut avec d'autres instances de gouvernance.</i></li> </ul>	<p>Absence de comité d'audit, dont le caractère n'est pas obligatoire. N.B : la norme « d'application générale » dispose que le responsable de l'audit interne doit pouvoir communiquer et dialoguer directement avec le <u>conseil</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1120 – Objectivité individuelle : Les auditeurs internes doivent avoir une attitude impartiale et dépourvue de préjugés, et éviter tout conflit d'intérêt.</li> </ul>	<p>Sans observation</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1130 – Atteinte à l'indépendance ou à l'objectivité : Si l'indépendance ou l'objectivité des auditeurs internes sont compromises dans les faits ou même en apparence, les parties concernées doivent en être informées de manière précise. La forme de cette communication dépendra de la nature de l'atteinte à l'indépendance</li> </ul>	<p>Sans observation</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1130.A1 : <i>Les auditeurs internes doivent s'abstenir d'auditer des opérations particulières dont ils étaient auparavant responsables. L'objectivité d'un auditeur interne est présumée altérée lorsqu'il réalise une mission d'assurance pour une activité dont il a eu la responsabilité au cours des trois années précédentes.</i></li> </ul>	<p>Sans observation N.B : la norme « d'application générale » mentionne une durée d'une année seulement.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1130.A2 : <i>Les missions d'assurance concernant des fonctions dont le responsable de l'audit a la charge doivent être réalisées par un autre service relevant directement de l'Exécutif ou par un organisme extérieur</i></li> </ul>	<p>Situation non observée</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1130.C1 : <i>Les auditeurs internes peuvent être amenés à réaliser des missions de conseil liées à des opérations dont ils ont été auparavant responsables.</i></li> </ul>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1130.C2 : <i>Si l'indépendance ou l'objectivité des auditeurs internes sont susceptibles d'être compromises lors des missions de conseil qui leur sont proposées, ils</i></li> </ul>	<p>Situation non observée</p>



<p><i>doivent en informer le responsable de l'audit interne et le commanditaire avant de les accepter.</i></p>	
<p><b>1200 – Compétence et conscience professionnelle</b>          Les missions doivent être conduites avec compétence et conscience professionnelle.</p>	<p>Cf. commentaire sur la norme ci-après</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1210 – Compétence :              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.</li> </ul>	<p>L'IGVP a réalisé un important effort de formation et de professionnalisation. La palette des compétences demeure marquée par le profil de généraliste, dominant parmi les auditeurs.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1210.A1 :  <i>Le responsable de l'audit interne doit obtenir l'avis et l'assistance de personnes qualifiées si les auditeurs internes ne possèdent pas les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires pour s'acquitter de tout ou partie de leur mission.</i></li> </ul>	<p>Cette situation n'a pas été constatée sur la période sous examen, si l'on n'interprète pas comme telle la pratique d'audit conjoint avec le service d'audit d'une autre administration.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1210.A2 :  <i>Les auditeurs internes doivent posséder des connaissances suffisantes pour évaluer le risque de fraude et la façon dont ce risque est géré par l'organisation. Toutefois, ils ne sont pas censés posséder l'expertise d'une personne dont la responsabilité première est la détection et l'investigation des fraudes.</i></li> </ul>	<p>La problématique de la fraude est peu présente dans les rapports d'audit de l'IGVP.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1210.A3 :  <i>Les auditeurs internes doivent posséder une connaissance suffisante des principaux risques et contrôles relatifs aux technologies de l'information, et des techniques d'audit informatisées susceptibles d'être mises en oeuvre dans le cadre des travaux qui leur sont confiés. Toutefois, tous les auditeurs internes, ne sont pas censés posséder l'expertise d'un auditeur dont la</i></li> </ul>	<p>La nécessité d'un renforcement des compétences des auditeurs dans ce domaine a été identifiée par l'IGVP.</p>

<p><i>responsabilité première est l'audit informatique.</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1210.C1 : <i>Le responsable de l'audit interne doit décliner une mission de conseil ou obtenir l'avis et l'assistance de personnes qualifiées si les auditeurs internes ne possèdent pas les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires pour s'acquitter de tout ou partie de la mission.</i></li> </ul>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1220- Conscience professionnelle : Les auditeurs internes doivent apporter à leur travail la diligence et le savoir-faire que l'on peut attendre d'un auditeur interne raisonnablement averti et compétent. La conscience professionnelle n'implique pas l'infaillibilité.</li> </ul>	<p>Sans observation</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1220.A1 : <i>Les auditeurs internes doivent apporter tout le soin nécessaire à leur pratique professionnelle en prenant en considération les éléments suivants :</i> <input type="checkbox"/> <i>l'étendue du travail nécessaire pour atteindre les objectifs de la mission ;</i> <input type="checkbox"/> <i>la complexité relative, la matérialité ou le caractère significatif des domaines auxquels sont appliquées les procédures propres aux missions d'assurance ;</i> <input type="checkbox"/> <i>l'adéquation et l'efficacité des processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle ;</i> <input type="checkbox"/> <i>la probabilité d'erreurs significatives, de fraudes ou de non-conformité ;</i> <input type="checkbox"/> <i>le coût de la mise en place des contrôles par rapport aux avantages escomptés</i></li> </ul>	<p>Norme qui sous-tend l'effort de professionnalisation réalisé par l'IGVP au cours des dernières années, dans un contexte qui reste marqué par une culture traditionnelle d'inspection générale de l'administration.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1220.A2 : <i>Pour remplir ses fonctions avec conscience professionnelle, l'auditeur interne doit envisager l'utilisation de techniques informatiques d'audit et d'analyse des données.</i></li> </ul>	<p>L'IGVP s'est doté d'outils informatiques à cet effet et a mis en place les formations correspondantes.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1220.A3 : <i>Les auditeurs internes doivent exercer une vigilance particulière à l'égard des risques significatifs susceptibles d'affecter les objectifs, les opérations ou les ressources. Toutefois, les procédures d'audit seules, même lorsqu'elles sont menées avec la conscience professionnelle requise, ne garantissent pas que tous les risques significatifs seront détectés.</i></li> </ul>	<p>L'approche explicite des travaux d'audits par les risques et l'évaluation de l'efficacité du contrôle interne reste très récente à l'IGVP.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Par 1220.C1 : <i>Les auditeurs internes doivent apporter à une mission de conseil toute leur conscience professionnelle, en prenant en considération les éléments suivants :</i> <input type="checkbox"/> <i>les besoins et attentes des commanditaires, y compris sur la nature, le calendrier et la communication des résultats de la mission ;</i> <input type="checkbox"/> <i>la complexité de celle-ci et l'étendue du travail nécessaire pour atteindre les objectifs fixés ;</i> <input type="checkbox"/> <i>son coût par rapport aux avantages escomptés.</i></li> </ul>	<p>Norme respectée, sous réserve du commentaire de la norme 1000.A1</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1230 – Formation professionnelle continue : Les auditeurs internes doivent améliorer leurs connaissances, savoir-faire et autres compétences par une formation professionnelle continue.</li> </ul>	<p>L'effort de l'IGVP en la matière est incontestable.</p>
<p><b>1300 – Programme d'assurance et d'amélioration qualité</b> Le responsable de l'audit interne doit élaborer et tenir à jour un programme d'assurance et d'amélioration qualité portant sur tous les aspects de l'audit interne.</p>	<p>Norme non mise en œuvre. L'«interprétation» de cette norme mentionne notamment qu' « <i>un programme d'assurance et d'amélioration qualité est conçu de façon à évaluer :</i> <input type="checkbox"/> <i>la conformité de l'audit interne avec la définition de l'audit interne et les Normes ;</i> <input type="checkbox"/> <i>le respect du Code de Déontologie par les auditeurs internes.</i> <i>Ce programme permet également de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de l'activité d'audit interne et d'identifier toutes opportunités d'amélioration. »</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1310 – Exigences du programme d'assurance et d'amélioration qualité : Le programme d'assurance et d'amélioration qualité doit comporter des évaluations tant internes qu'externes.</li> </ul>	<p>Sans objet, en l'absence de PAAQ</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1311 – <i>Evaluations internes :</i>  <i>Les évaluations internes doivent comporter :</i>  <input type="checkbox"/> <i>une surveillance continue de la performance de l'audit interne ;</i>  <input type="checkbox"/> <i>des revues périodiques, effectuées par auto-évaluation ou par d'autres personnes de la collectivité territoriale possédant une connaissance suffisante des pratiques d'audit interne.</i></li> </ul>	<p>Absence de travaux d'évaluation interne de l'IGVP.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1312 - <i>Evaluations externes :</i>  <i>Des évaluations externes doivent être réalisées au moins tous les cinq ans par un évaluateur ou une équipe qualifiés, indépendants et extérieurs à la collectivité territoriale. Le responsable de l'audit interne doit s'entretenir avec l'Exécutif et le Conseil au sujet :</i>  <input type="checkbox"/> <i>du besoin d'augmenter la fréquence de ces évaluations externes ;</i>  <input type="checkbox"/> <i>des qualifications de l'évaluateur ou de l'équipe d'évaluation externes ainsi que de leur indépendance y compris au regard de tout conflit d'intérêt potentiel.</i></li> </ul>	<p>Absence d'évaluation externe.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1320 – <i>Rapports relatifs au programme d'assurance et d'amélioration qualité :</i>  <i>Le responsable de l'audit interne doit communiquer les résultats du programme d'assurance et d'amélioration qualité à l'Exécutif et au Conseil.</i></li> </ul>	<p>Sans objet, en l'absence de PAAQ</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1321 – <i>Utilisation de la mention conforme aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne :</i>  <i>Le responsable de l'audit interne peut indiquer que l'activité d'audit interne est conduite conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne seulement si, les résultats du programme d'assurance et d'amélioration qualité l'ont démontré.</i></li> </ul>	<p>Possibilité non mise en œuvre</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1322 – <i>Indication de non-conformité :</i>  <i>Quand la non-conformité de l'activité d'audit interne avec la Définition de l'Audit Interne, le Code de Déontologie ou encore les Normes a une incidence sur le champ d'intervention ou sur le fonctionnement de l'audit interne, le</i></li> </ul>	<p>Possibilité non mise en œuvre</p>

<p><i>responsable de l'audit interne doit informer l'Exécutif et le Conseil de cette non-conformité et de ses conséquences.</i></p>	
<p align="center"><b>NORMES DE FONCTIONNEMENT</b></p>	
<p align="center"><b>DEFINITIONS</b></p>	<p align="center"><b>COMMENTAIRES</b></p>
<p><b>2000 – Gestion de l'audit interne</b>                  Le responsable de l'audit interne doit gérer efficacement cette activité de façon à garantir qu'elle apporte une valeur ajoutée à la collectivité territoriale.</p>	<p>Sans observation</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – Planification :                      Le responsable de l'audit interne doit établir une planification fondée sur les risques afin de définir des priorités cohérentes avec les objectifs de la collectivité territoriale.</li> </ul>	<p>Les conditions de programmation des travaux de l'IGVP, non formalisées et évolutives sur la période sous contrôle ne permettent pas d'identifier la part réellement prise par la direction générale de l'IGVP (à laquelle n'était pas reconnu de pouvoir d'initiative dans la programmation) et a fortiori de percevoir des priorités cohérentes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010.A1 :  <i>Le plan d'audit interne doit s'appuyer sur une évaluation des risques documentée et réalisée au moins une fois par an. Les points de vue de l'Exécutif et Conseil doivent être pris en compte dans ce processus.</i></li> </ul>	<p>Cf. la réserve ci-dessus. L'IGVP ne dispose pas d'une évaluation des risques de la collectivité et de ses composantes documentée et réalisée au moins une fois par an. Sa propre cartographie des risques métiers de l'inspection n'est pas révisée annuellement. L'intervention du conseil dans le processus est organisée depuis l'élaboration du programme de travail 2015 de l'IGVP, sous la forme d'une capacité de proposition exercée par les groupes politiques y siégeant.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010.A2 :  <i>Le responsable de l'audit interne doit identifier et prendre en considération les attentes de l'Exécutif, du Conseil et des autres parties prenantes concernant les opinions et d'autres conclusions de l'audit interne.</i></li> </ul>	<p>Les attentes de l'exécutif ne sont pas formalisées, au-delà de la confection de la liste des demandes de missions. La délibération de juin 2014 a ouvert la possibilité pour les groupes politiques du conseil de Paris de proposer des thèmes d'audit à inscrire au programme de l'IGVP.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010.C1 : <i>Lorsqu'on lui propose une mission de conseil, le responsable de l'audit interne, avant de l'accepter, devrait considérer dans quelle mesure elle est susceptible de créer de la valeur ajoutée, d'améliorer le management des risques et le fonctionnement de la collectivité territoriale. Les missions de conseil qui ont été acceptées doivent être intégrées dans le plan d'audit.</i></li> </ul>	<p>Sous la réserve du commentaire de la norme 1000.A1, il est observé que le responsable de l'audit interne ne dispose pas d'un droit au refus de demandes de réalisation de missions exprimées par la maire.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020 – Communication et approbation : Le responsable de l'audit interne doit communiquer à l'Exécutif et au Conseil son plan d'audit et ses besoins, pour examen et approbation, ainsi que tout changement important susceptible d'intervenir en cours d'exercice. Le responsable de l'audit interne doit également signaler l'impact d'une limitation de ses ressources.</li> </ul>	<p>Le plan d'audit de l'IGVP n'est pas communiqué au conseil. D'une manière générale, l'absence de formalisme du processus d'élaboration du programme annuel de l'IGVP est contraire à la logique des normes d'audit interne.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2030 - Gestion des ressources : Le responsable de l'audit interne doit veiller à ce que les ressources affectées à cette activité soient adéquates, suffisantes et mises en œuvre de manière efficace pour réaliser le plan d'audit approuvé.</li> </ul>	<p>Sans observation</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2040 – Règles et procédures : Le responsable de l'audit interne doit établir des règles et procédures fournissant un cadre à l'activité d'audit interne.</li> </ul>	<p>Ces règles et procédures ont été rigoureusement définies au milieu de la période sous contrôle (2008-2015)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2050 – Coordination : Afin d'assurer une couverture adéquate et d'éviter les doubles emplois, le responsable de l'audit interne devrait partager des informations et coordonner les activités avec les autres prestataires internes et externes d'assurance et de conseil.</li> </ul>	<p>Sans observation</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2060 – Rapports à l'Exécutif et au Conseil : Le responsable de l'audit interne doit rendre compte périodiquement à l'Exécutif et au Conseil des missions, des pouvoirs et des responsabilités de l'audit interne, ainsi que du degré de réalisation du plan d'audit. Il doit plus particulièrement rendre compte : <input type="checkbox"/> de l'exposition aux risques significatifs (y compris des risques de fraude) et des</li> </ul>	<p>Cette reddition des comptes est mise en œuvre annuellement sous la forme de la communication du rapport d'activité de l'IGVP. L'exposition de la collectivité aux risques et le thème de la gouvernance n'y occupent pas de place significative.</p>

<p>contrôles correspondants ;</p> <p><input type="checkbox"/> des sujets relatifs à la gouvernance et ;</p> <p><input type="checkbox"/> de tout autre problème répondant à un besoin ou à une demande de l'Exécutif ou du Conseil.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2070 – Responsabilité de l'organisation en cas de recours à un prestataire externe pour ses activités d'audit interne : Lorsque l'activité d'audit interne est réalisée par un prestataire de service externe, ce dernier doit alerter la collectivité territoriale qu'elle reste responsable du maintien d'un audit interne efficace</li> </ul>	<p>Situation non observée.</p>
<p><b>2100 – Nature du travail</b> L'audit interne doit évaluer les processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle et contribuer à leur amélioration sur la base d'une approche systématique et méthodique.</p>	<p>Cette norme inspire l'effort de professionnalisation de l'IGVP, dont il a été souligné qu'elle demeure marquée par une culture traditionnelle d'inspection générale de l'administration.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2110 – Gouvernance : L'audit interne doit évaluer le processus de gouvernance et formuler des recommandations appropriées en vue de son amélioration. À cet effet, il détermine si le processus répond aux objectifs suivants : <input type="checkbox"/> promouvoir des règles de déontologie au sein de la collectivité territoriale ; <input type="checkbox"/> garantir une gestion efficace des performances de la collectivité territoriale, assortie d'une obligation de rendre compte ; <input type="checkbox"/> communiquer aux services concernés de la collectivité territoriale les informations relatives aux risques et aux contrôles ; <input type="checkbox"/> fournir une information adéquate aux partenaires externes à l'entité concernée, au management de l'entité, aux auditeurs internes et externes et assurer une coordination de leurs activités</li> </ul>	<p>L'IGVP n'a pas été saisie de demande d'évaluation du processus global de gouvernance. La question de la gouvernance n'est qu'exceptionnellement évoquée, dans le contexte très partiel d'une mission ponctuelle dont elle n'est pas l'objet exprimé.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2110.A1 : <i>L'audit interne doit évaluer la conception, la mise en œuvre et l'efficacité des objectifs, des programmes et des activités de la collectivité territoriale liés à l'éthique.</i></li> </ul>	<p>Le commentaire précédent s'applique au thème particulier de l'éthique.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2110.A2 : <i>L'audit interne doit évaluer si la gouvernance des systèmes d'information de la collectivité territoriale soutient la stratégie et les objectifs de la collectivité.</i></li> </ul>	<p>Les missions relatives aux systèmes d'information sont très rares sur la période contrôlée. Aucune n'a porté sur la stratégie d'ensemble de la collectivité en la matière.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2120 – Management des risques : <i>L'audit interne doit évaluer l'efficacité des processus de management des risques et contribuer à leur amélioration.</i></li> </ul>	<p>La maturité de la pratique du management des risques dans la collectivité est insuffisante pour permettre une telle évaluation/ la cartographie des risques est partielle, leur évaluation est incertaine et les plans d'actions existants ne sont pas évalués. L'IGVP a consacré des rapports monographiques et de synthèse à des problématiques de sécurité et de sûreté à dominante bâtementaire.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2120.A1 : <i>L'audit interne doit évaluer les risques afférents à la gouvernance, aux opérations et aux systèmes d'information de la collectivité au regard de :</i> <input type="checkbox"/> <i>la fiabilité et l'intégrité des informations financières et opérationnelles ;</i> <input type="checkbox"/> <i>l'efficacité et l'efficience des opérations et des programmes ;</i> <input type="checkbox"/> <i>la protection des actifs ;</i> <input type="checkbox"/> <i>le respect des lois, règlements, règles, procédures et contrats.</i></li> </ul>	<p>Cf. les commentaires précédents.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2120.A2 : <i>L'audit interne doit évaluer la possibilité de fraude et la manière dont ce risque est géré par la collectivité territoriale.</i></li> </ul>	<p>Cette évaluation n'est pas un trait marquant des audits de l'IGVP.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2120.C1 : <i>Au cours des missions de conseil, les auditeurs internes doivent couvrir les risques liés aux objectifs de la mission et demeurer vigilants vis-à-vis de l'existence de tout autre risque susceptible d'être significatif.</i></li> </ul>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2120.C2 : <i>Les auditeurs internes doivent utiliser leurs connaissances des risques acquises lors de missions de conseil pour évaluer les processus de management des risques de la collectivité territoriale.</i></li> </ul>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1</p>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2120.C3 :</li> </ul> <p><i>Lorsque les auditeurs internes aident le management dans la conception et l'amélioration des processus de management des risques, ils doivent s'abstenir d'assumer une responsabilité opérationnelle en la matière.</i></p>	<p>Situation non observée</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2130 – Contrôle :</li> </ul> <p>L'audit interne doit aider la collectivité territoriale à maintenir un dispositif de contrôle approprié en évaluant son efficacité et son efficience et en encourageant son amélioration continue.</p>	<p>La mise en œuvre de cette norme se heurte à une appropriation incertaine du concept de « contrôle interne » par les managers. Les fonctions support de contrôle interne sont peu articulées entre elles. La collectivité assimile parfois contrôle interne et audit interne.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2130.A1 :</li> </ul> <p><i>L'audit interne doit évaluer la pertinence et l'efficacité du dispositif de contrôle choisi pour faire face aux risques, d'origine externe ou interne à l'entité, relatifs à la gouvernance, aux opérations et systèmes d'information de la collectivité. Cette évaluation doit porter sur les aspects suivants :</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>la fiabilité et l'intégrité des informations financières et opérationnelles ;</i>  <input type="checkbox"/> <i>l'efficacité et l'efficience des opérations et des programmes ;</i>  <input type="checkbox"/> <i>la protection des actifs ;</i>  <input type="checkbox"/> <i>le respect des lois, règlements, règles, procédures et contrats.</i></p>	<p>Cf. commentaire ci-dessus. Il est en outre souligné que les travaux de l'IGVP ont peu porté sur le domaine de l'information financière. La démarche de préparation à la certification de ses comptes par la collectivité est menée dans le cadre d'une stratégie évolutive dans laquelle l'IGVP n'a pas vocation à jouer un rôle déterminant, en raison de la nécessaire séparation entre la construction du contrôle interne comptable et financier par le management et son évaluation postérieure par l'auditeur interne.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2130.C1 :</li> </ul> <p><i>Les auditeurs internes doivent utiliser leurs connaissances des dispositifs de contrôle acquises lors de missions de conseil lorsqu'ils évaluent les processus de contrôle de la collectivité.</i></p>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1</p>
<p><b>2200 – Planification de la mission</b></p> <p>Les auditeurs internes doivent concevoir et documenter un plan pour chaque mission. Ce plan de mission précise les objectifs, le champ d'intervention, la date et la durée de la mission, ainsi que les ressources allouées.</p>	<p>Le memento de l'IGVP comporte des dispositions précises à cet effet</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2201 – Considérations relatives à la planification : Lors de la planification de la mission, les auditeurs internes doivent prendre en compte : <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> les objectifs de l'activité soumise à l'audit et la manière dont elle est maîtrisée ;</li> <li><input type="checkbox"/> les risques significatifs liés à l'activité, ses objectifs, les ressources mises en oeuvre et ses tâches opérationnelles, ainsi que les moyens par lesquels l'impact potentiel du risque est maintenu à un niveau acceptable;</li> <li><input type="checkbox"/> la pertinence et l'efficacité des processus de management des risques et de contrôle de l'activité, en référence à un cadre ou modèle de contrôle approprié ;</li> <li><input type="checkbox"/> les opportunités d'améliorer de manière significative les processus de management des risques et de contrôle de l'activité.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Cf. le commentaire sur la norme précédente. Les opportunités d'amélioration sont particulièrement mises en évidence par l'émission de recommandations à l'aune desquelles peut être appréciée la valeur ajoutée de l'inspection. Ces recommandations font l'objet d'un dispositif de suivi adapté.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2201.A1 : <i>Lorsqu'ils planifient une mission pour des tiers extérieurs à la collectivité, les auditeurs internes doivent élaborer avec eux un accord écrit sur les objectifs et le champ de la mission, les responsabilités et les attentes respectives, et préciser les restrictions à observer en matière de diffusion des résultats de la mission et d'accès aux dossiers.</i></li> </ul>	<p>Situation non observée</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2201.C1 : <i>Les auditeurs internes doivent établir avec le commanditaire un accord sur les objectifs et le champ de la mission de conseil, les responsabilités de chacun et plus généralement sur les attentes du commanditaire. Pour les missions importantes, cet accord doit être formalisé.</i></li> </ul>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1 Le memento de l'IGVP comporte une obligation proche : celle de prendre connaissance des attentes du commanditaire dans la phase de préparation de la mission.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2210- Objectifs de la mission : Les objectifs doivent être précisés pour chaque mission.</li> </ul>	<p>C'est notamment l'objet de la « note de cadrage » à élaborer en début de mission. L'annexe au memento de l'IGVP comporte un « fil conducteur » de la note de cadrage. Une banque de notes de cadrage est à la disposition des auditeurs.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2210.A1 : <i>L'auditeur interne doit procéder à une évaluation préliminaire des risques liés à l'activité soumise à l'audit. Les objectifs de la mission doivent être déterminés en fonction des résultats de cette évaluation.</i></li> </ul>	<p>Les zones de risques identifiés doivent figurer dans la « note de cadrage »</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2210.A2 : <i>En détaillant les objectifs de la mission, les auditeurs internes doivent tenir compte de la probabilité qu'il existe des erreurs significatives, des cas de fraudes ou de non-conformité et d'autres risques importants.</i></li> </ul>	<p>Implicite, dans la pratique d'audit de l'IGVP.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2210.A3 : <i>Des critères adéquats sont nécessaires pour évaluer le dispositif de contrôle. Les auditeurs internes doivent déterminer dans quelle mesure le management a défini des critères adéquats pour apprécier si les objectifs et les buts ont été atteints. Si ces critères sont adéquats, les auditeurs internes doivent les utiliser dans leur évaluation. S'ils sont inadéquats, les auditeurs internes doivent travailler avec le management pour élaborer des critères d'évaluation appropriés.</i></li> </ul>	<p>La grande majorité des rapports de l'IGVP ne traite pas des modalités de fixation des objectifs assignés aux entités auditées, ni a fortiori des critères d'évaluation de leur atteinte. L'IGVP n'a pas audité le dispositif de « contrat d'objectif et de performance » mis en œuvre par le secrétariat général de la Ville.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2210.C1 : <i>Les objectifs d'une mission de conseil doivent porter sur les processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle dans la limite convenue avec le commanditaire.</i></li> </ul>	<p>Cf. commentaire sur la norme 2201.C1</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2210.C2 : <i>Les objectifs de la mission de conseil doivent être en cohérence avec les valeurs, la stratégie et les objectifs de la collectivité territoriale.</i></li> </ul>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2220 – Champ de la mission : <i>Le champ doit être suffisant pour répondre aux objectifs de la mission.</i></li> </ul>	<p>C'est notamment l'objet de la « note de cadrage » citée.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2220.A1 : <i>Le champ de la mission doit couvrir les systèmes, les documents, le personnel et les biens concernés, y compris ceux qui se trouvent sous le contrôle de tiers.</i></li> </ul>	<p>Sans observation</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2220.A2 : <i>Lorsqu'au cours d'une mission d'assurance apparaissent d'importantes opportunités en termes de conseil, un accord écrit devrait être conclu pour préciser les objectifs et le champ de la mission de conseil, les responsabilités et les attentes respectives. Les résultats de la mission de conseil sont communiqués conformément aux normes applicables à ces missions.</i></li> </ul>	<p>Situation non observée</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2220.C1 : <i>Quand ils effectuent une mission de conseil, les auditeurs internes doivent s'assurer que le champ d'intervention permet de répondre aux objectifs convenus. Si, en cours de mission, les auditeurs internes émettent des réserves sur ce périmètre, ils doivent en discuter avec le commanditaire donneur d'ordre afin de décider s'il y a lieu de poursuivre la mission.</i></li> </ul>	<p>Situation non observée</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2220.C2 : <i>Au cours des missions de conseil, les auditeurs internes doivent examiner les dispositifs de contrôle relatifs aux objectifs de la mission et être attentifs à l'existence de tout problème de contrôle significatif.</i></li> </ul>	<p>Situation non observée</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2230 – Ressources affectées à la mission : <i>Les auditeurs internes doivent déterminer les ressources appropriées et suffisantes pour atteindre les objectifs de la mission. Ils s'appuient sur une évaluation de la nature et de la complexité de chaque mission, des contraintes de temps et des ressources disponibles.</i></li> </ul>	<p>Sans observation</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2240 – Programme de travail de la mission : <i>Les auditeurs internes doivent élaborer et documenter un programme de travail permettant d'atteindre les objectifs de la mission.</i></li> </ul>	<p>C'est l'objet de la phase de préparation des missions (prise de connaissance, note de cadrage), prévue au memento de l'IGVP.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2240.C1 : <i>Le programme de travail d'une mission de conseil peut varier, dans sa forme et son contenu, selon la nature de la mission.</i></li> </ul>	<p>Sans observation. Les validations citées sont de la responsabilité de la direction générale de l'IGVP.</p>

<p><b>Tableau n° 5 : 2300 – Accomplissement de la mission</b>                  Les auditeurs internes doivent identifier, analyser, évaluer et documenter les informations nécessaires pour atteindre les objectifs de la mission.</p>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2310 - Identification des informations :                      Les auditeurs internes doivent identifier les informations suffisantes, fiables, pertinentes et utiles pour atteindre les objectifs de la mission.</li> </ul>	<p>La phase de réalisation des missions décrite au memento de l'IGVP comporte des mentions à cet effet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2320 – Analyse et évaluation :                      Les auditeurs internes doivent fonder leurs conclusions et les résultats de leur mission sur des analyses et évaluations appropriées.</li> </ul>	<p>Cf. le commentaire de la norme 2300</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2330 – Documentation des informations :                      Les auditeurs internes doivent documenter les informations pertinentes pour étayer les conclusions et les résultats de la mission.</li> </ul>	<p>Cf. le commentaire de la norme 2300</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2330.A1 :  <i>Le responsable de l'audit interne doit contrôler l'accès aux dossiers de la mission. Il doit, si nécessaire et sous réserve des obligations de communication des documents administratifs (cf. Commission d'Accès aux Documents Administratifs, www.cada.fr) résultant de la loi, des règlements, ou de toute autre norme applicable, obtenir l'accord de l'Exécutif et/ou l'avis d'un juriste avant de communiquer ces dossiers à des parties extérieures.</i></li> </ul>	<p>Cf. le commentaire de la norme 2300</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2330.A2 :  <i>Le responsable de l'audit interne doit arrêter des règles en matière de conservation des dossiers de la mission et ce, quel que soit le support d'archivage utilisé. Ces règles doivent être cohérentes avec les orientations définies par la collectivité et avec toute exigence légale, réglementaire ou normative.</i></li> </ul>	<p>Norme respectée</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2330.C1 : <i>Le responsable de l'audit interne doit définir des procédures concernant la protection et la conservation des dossiers de la mission de conseil ainsi que leur diffusion à l'intérieur et à l'extérieur de la collectivité territoriale. Ces procédures doivent être cohérentes avec les orientations définies par la collectivité territoriale et avec toute exigence légale, réglementaire ou autre appropriée.</i></li> </ul>	Norme respectée
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2340 – Supervision de la mission : Les missions doivent faire l'objet d'une supervision appropriée afin de garantir que les objectifs sont atteints, la qualité assurée et le développement professionnel du personnel effectué.</li> </ul>	Norme respectée
<p><b>2400 – Communication des résultats</b> Les auditeurs internes doivent communiquer les résultats de la mission.</p>	Sur la période examinée, la supervision des travaux a été assurée personnellement par la directrice générale de l'IGVP
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2410 – Contenu de la communication : La communication doit inclure les objectifs et le champ de la mission, ainsi que les conclusions, recommandations et plans d'actions.</li> </ul>	Norme respectée
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2410.A1 : <i>La communication finale des résultats de la mission doit, lorsqu'il y a lieu, contenir l'opinion des auditeurs internes et/ou leurs conclusions. Lorsqu'une opinion ou une conclusion sont émises, elles doivent prendre en compte les attentes de l'Exécutif, du Conseil et des autres parties prenantes. Elles doivent également s'appuyer sur une information suffisante, fiable, pertinente et utile.</i></li> </ul>	Norme respectée, les plans d'action relevant toutefois des managers et opérationnels.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2410.A2 : <i>Les auditeurs internes sont encouragés à faire état des forces relevées, lors de la communication des résultats de la mission.</i></li> </ul>	Sans observation, hormis le commentaire relatif à la connaissance des attentes des acteurs cités. La mieux assurée au plan pratique, l'est lors de la procédure contradictoire précédant la remise du rapport définitif d'audit.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2410.A3 : <i>Lorsque les résultats de la mission sont communiqués à des destinataires ne faisant pas partie de la collectivité territoriale, les documents communiqués doivent préciser les restrictions à observer en matière de diffusion et d'exploitation des résultats.</i></li> </ul>	<p>Sans observation</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2410.C1 : <i>La communication sur l'avancement et les résultats d'une mission de conseil variera dans sa forme et son contenu en fonction de la nature de la mission et des besoins du commanditaire donneur d'ordre.</i></li> </ul>	<p>Norme respectée</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2420 – Qualité de la communication : La communication doit être exacte, objective, claire, concise, constructive, complète et émise en temps utile.</li> </ul>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2421 – Erreurs et omissions : Si une communication finale contient une erreur ou une omission significative, le responsable de l'audit interne doit faire parvenir les informations corrigées à tous les destinataires de la version initiale.</li> </ul>	<p>Le plan normé des rapports d'audit de l'IGVP, comprenant une note de synthèse et une liste de recommandations, contribue à la clarté, à la concision et au caractère constructif de la communication.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2430 – Utilisation de la mention « conduit conformément aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne » Les auditeurs internes peuvent indiquer dans leur rapport que leurs missions sont « conduites conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne » seulement si les résultats du programme d'assurance et d'amélioration qualité le démontrent.</li> </ul>	<p>Situation non observée. La procédure contradictoire organisée en amont de la remise du rapport définitif peut en permettre l'évitement.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2431 – Indication de non-conformité : Lorsqu'une mission donnée n'a pas été conduite conformément au Code de Déontologie ou aux Normes, la communication des résultats devrait indiquer : <input type="checkbox"/> les principes ou les règles de conduite du Code de Déontologie, ou les Normes avec lesquelles la mission n'a pas été en conformité ; <input type="checkbox"/> la ou les raisons de la non-conformité ; <input type="checkbox"/> l'incidence de la non-conformité sur la mission et sur les résultats communiqués.</li> </ul>	<p>Sans objet, en l'absence de PAAQ</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2440 – Diffusion des résultats : Le responsable de l'audit interne doit diffuser les résultats aux destinataires appropriés.</li> </ul>	<p>Norme non mise en œuvre</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2440.A1 : <i>Le responsable de l'audit interne est chargé de communiquer les résultats définitifs aux destinataires à même de garantir que ces résultats recevront l'attention nécessaire.</i></li> </ul>	<p>Norme respectée. En outre, un dispositif de publication des rapports de l'IGVP sur le site internet de la Ville est mis en œuvre de longue date.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2440.A2 : <i>Sauf indication contraire de la loi, de la réglementation ou des statuts, le responsable de l'audit interne doit accomplir les tâches suivantes avant de diffuser les résultats à des destinataires ne faisant pas partie de la collectivité territoriale :</i> <input type="checkbox"/> <i>évaluer les risques potentiels pour la collectivité territoriale ;</i> <input type="checkbox"/> <i>consulter l'Exécutif et selon les cas, un conseil juridique ;</i> <input type="checkbox"/> <i>maîtriser la diffusion en imposant des restrictions quant à l'utilisation des résultats.</i></li> </ul>	<p>Norme respectée, un dispositif de suivi des recommandations émises par l'IGVP en assurant l'efficacité.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2440.C1 : <i>Le responsable de l'audit interne est chargé de communiquer les résultats définitifs des missions de conseil à son commanditaire.</i></li> </ul>	<p>A cette norme est substitué un ensemble de règles de publication propres à la collectivité, principalement appuyé sur les restrictions légales à la diffusion de l'information.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2440.C2 : <i>Au cours des missions de conseil, il peut arriver que des problèmes relatifs aux processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle soient identifiés. Chaque fois que ces problèmes sont significatifs pour la collectivité territoriale, ils doivent être communiqués à l'Exécutif et au Conseil.</i></li> </ul>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2450 – Les opinions globales : Lorsqu'une opinion globale est émise, elle doit prendre en compte les attentes de l'Exécutif, du Conseil et des autres parties prenantes. Elle doit également s'appuyer sur une information suffisante, fiable, pertinente et utile.</li> </ul>	<p>Situation non observée</p>



<p><b>2500 – Surveillance des actions de progrès</b> Le responsable de l'audit interne doit mettre en place et tenir à jour un système permettant de surveiller la suite donnée aux résultats communiqués au management.</p>	<p>Situation non observée. Les missions d'audit de l'IGVP sont ponctuelles. La Ville ne dispose pas de référentiel de contrôle interne. Le commentaire de l'IFACI sur cette norme, exprimé dans les normes d'application générale est le suivant : « <i>le référentiel de contrôle interne constitue un élément essentiel à l'émission pertinente d'une opinion d'audit. L'organisation devrait s'appuyer sur des cadres de référence reconnus (COSO, AMF, etc.) pour établir son référentiel de contrôle interne. Il recense notamment les activités de contrôle prioritaires qui permettent de maîtriser les risques significatifs du domaine audité. L'opinion de l'audit interne portera notamment sur la conception et le fonctionnement de ces activités de contrôle.</i> »</p>
<p>• 2500.A1 : 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 l'Exécutif a accepté de prendre le risque de ne rien faire.</p>	<p>Norme respectée : un dispositif satisfaisant de suivi des recommandations a été mis en place.</p>
<p>• 2500.C1 : L'audit interne doit surveiller la suite donnée aux résultats des missions de conseil conformément à l'accord passé avec le commanditaire.</p>	<p>Norme respectée : la collectivité a créé, dans le cadre des travaux de sa commission de suivi des recommandations émises par l'IGVP, le motif de « <i>classement pour risque résiduel peu significatif ou assumé</i> »</p>
<p><b>2600 – Acceptation des risques par l'Exécutif</b> Lorsque le responsable de l'audit interne estime que l'Exécutif a accepté un niveau de risque résiduel qui pourrait s'avérer inacceptable pour la collectivité territoriale, il doit examiner la question avec elle. Si aucune décision concernant le risque résiduel n'est prise, le responsable de l'audit interne doit soumettre la question au Conseil aux fins de résolution.</p>	<p>Cf. commentaire sur la norme 1000.A1</p>
	<p>Situation non observée.</p>

Annexe n° 3 : Tableaux de la cartographie des risques – IGVP – Juillet 2012

**PROGRAMMER ET AFFECTER LA MISSION**

	fréquence	impact	total	Observations
D1	2	3	6	Le manque de compétences techniques peut conduire à restreindre le champ d'intervention de l'IG, mais trop spécialiser comporte aussi des risques de ne pouvoir répondre à la diversité des saisines
D2	1	4	5	
D3	2	2	4	Fréquence en baisse, le principe de constitution d'équipes homogènes étant appliqué sauf exceptions depuis 2011
D4	2	2	4	

**SUPERVISER LA MISSION**

	fréquence	impact	total	Observations
E1	1	2	3	L'absence de partage/délégation de la fonction génère une fragilité du sous-processus de supervision
E2	1	2	3	
E3	1	3	4	
E4	1	3	4	
E5	1	3	4	

**PREPARER / CONDUIRE / CONCLURE LA MISSION**

		fréquence	impact	total	Observations
A1	Passer à côté de tout ou partie du sujet ou partie des enjeux majeurs ainsi que des éléments en faisant l'actualité	1	4	5	Risque évolutif, plus fréquent au cours de mission qu'en début de mission, les services n'étant pas toujours le réseau de communiquer à l'IG les éléments nouveaux importants
A2	Se disperser	2	2	4	
A3	Négliger une partie primordiale essentielle	2	3	5	liaison forte avec les risques A1 et A2
A4	Choisir une méthode de travail inappropriée	2	3	5	missions rarement récurrentes, supposent la fabrication d'une méthodologie ad hoc
A5	Méconnaître les travaux de l'IG et les expertises disponibles utiles à la compréhension de la mission	2	2	4	
B1	Dépasser ses moyens d'investigation (moyens illégitimes ou non légitimes), ne pas respecter la déontologie	1	4	5	Risque de méconnaissance du cadre juridique ; fréquence très faible mais impact maximal
B2	Mal gérer le temps et les compétences de l'équipe	3	2	5	problèmes fréquents de respect des délais
B3	Etre confronté au départ imprévu d'un auditeur de l'équipe de mission	2	2	4	
B4	Etre confronté à un contacte politiquement sensible	2	3	5	
B5	Contributions incohérentes faute d'une coordination suffisante	1	3	4	
C1	Adopter un ton headspôté de nature à dissuader le service de suivre les recommandations	1	3	4	le bon niveau de maîtrise actuel de ce risque est lié aux retours
C2	Ne pas dégager l'essentiel de l'accessoire et, plus généralement, être mal compris	2	3	5	
C3	Ne pas mentionner des problèmes identifiés dans un souci consensuel ou du fait de la publication	3	3	6	risque d'auto-censure
C4	Subir une fuite du rapport ou d'un document de la mission identifiable en tant que tel	1	4	5	
C5	Susciter une polémique évitable au moment du contradictoire	1	2	3	le bon niveau de maîtrise actuel de ce risque est lié à la médiation orale systématique à l'entité audité
C6	Traiter des relâtes évitables au moment du contradictoire	3	2	5	
C7	Se rendre coupable de diffamation	1	4	5	
C8	Ne pas mettre en œuvre ou préconiser une procédure de l'article 40 si elle se justifie	1	4	5	

## DIFFUSER ET PUBLIER LE RAPPORT

		fréquence	impact	total	Observations
F1	Pas de transformation des recommandations en plan d'actions par un dirigeant ayant autorité sur les services	2	3	5	
F2	Omission lors de la diffusion d'une personne devant disposer du rapport avant sa publication	1	2	3	
F3	Occultation insuffisante ou excessive	1	3	4	procédure actuellement sécurisée : 4 intervenants successifs, occultations fondées sur des considérations de légalité et non d'opportunité
F4	Ne pas être en mesure d'évaluer la qualité de nos travaux et leur bonne réception	2	2	4	faible taux de retour des questionnaires de satisfaction

## SUIVRE LES RECOMMANDATIONS

		fréquence	impact	total	Observations
G1	Les difficultés de mise en œuvre des recommandations par les directions concernées	2	4	6	La nécessité de suites peut être différente selon qu'il s'agit de rapports d'étude, d'audit ou de contrôle
G2	La perte de connaissance dans le temps du chef de mission de l'environnement du sujet quand le suivi dure	3	2	5	
G3	L'incompréhension des raisons justifiant l'abandon de nos propositions et notre incapacité à en tirer des leçons	2	2	4	
G4	La substitution de l'IG au secrétariat général dans le suivi des plans d'action	2	2	4	

## **Annexe n° 4 : Échantillon des rapports d'inspection de l'IGVP analysés par la chambre**

### **2014 :**

- Audit des ateliers des Beaux-Arts de la Ville de Paris – juin 2014 – n° 13-05
- Audit du processus de traitement des accidents du travail – juin 2014- n° 2013-01
- Analyse du dispositif des contrats jeune majeur de l'aide sociale à l'enfance – avril 2014- n° 12-10-01
- Audit de l'organisation et du contrôle des opérations d'exhumation administrative – février 2014 – n° 12-31

### **2013 :**

- Audit des processus de promotion de grade et de corps des personnels de la Ville de Paris – novembre 2013-n° 13-02
- Synthèse sur les régies de quartier – mai 2013- n°11-13
- Audit du processus de traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires – avril 2013 – n°12-06
- Audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande – avril 2013 – n°11-23
- Synthèse- Audit des magasins des ateliers de la collectivité parisienne – février 2013 – n° 12-04
- Audit de la politique de maîtrise des frais de fonctionnement courant – janvier 2013-n° 11-22
- Evaluation de la mise en place des clauses d'insertion dans les marchés de la Ville et du département de Paris – janvier 2013- n°11-20

### **2012 :**

- Audit du bureau de la protection des locaux d'habitation – septembre 2012- n° 11-29
- Audit de la gestion des jardins partagés – octobre 2012 – n°11-19
- Audit des relations des services de la direction de la voirie et des déplacements avec leurs usagers – septembre 2012 – n° 11-26
- Synthèse – Audit des services administratifs des mairies d'arrondissement – août 2012- n°10-31
- Audit des procédures disciplinaires – juin 2012 – n° 11-24
- Audit des permanences sociales d'accueil du Centre d'action sociale de la Ville de Paris – mai 2012- n° 10-33
- Audit de la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement – janvier 2012 – n° 10-27
- Synthèse – audit relatif au train de vie des sociétés d'économie mixte – janvier 2012 – n° 09-17

**2011 :**

- Contrôle périodique de la présélection administrative des candidatures aux logements sociaux – novembre 2011 – n° 11-30
- Audit de la réorganisation des pools de conducteurs – août 2011 – n° 11-17
- Audit du processus de préparation des projets de délibération – juin 2011 – n° 10-26
- Audit du conservatoire à rayonnement régional – mai 2011 – n° 10-24
- Audit de la maison des pratiques artistiques amateurs – mai 2011 – n° 10-23
- Audit de la politique de formation mise en œuvre au sein de la collectivité parisienne – avril 2011 – n° 09-15
- Audit des résidences-services du CASVP – mars 2011- n° 10-04
- Audit des dispositifs en faveur du logement des agents de la Ville de Paris – mars 2011 – n° 10-01

**2010 :**

- Synthèse – Audit des dispositifs de surveillance et de sécurité des musées – décembre 2010 – n° 10-15
- Audit des fonctions de logistique générale – décembre 2010 – n° 10-11
- Audit du dispositif de santé au travail de l'administration parisienne – novembre 2010- n° 09-20
- Audit du centre municipal d'accueil et d'information des originaires d'outre-mer – octobre 2010 - n° 10-12
- Audit de la maison des métallos – septembre 2010 – n° 09-28
- Audit de la fonction de reprographie – septembre 2010 – n° 10-05
- Synthèse de l'audit des conservatoires municipaux d'arrondissement – août 2010 – n° 08 14
- Audit des fichiers informatiques de la Ville et du département de Paris – juin 2010 – n° 09-23
- Audit de l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL) – juin 2010 – n° 09-07
- Audit du FSL Paris Solidarité Habitat – février 2010 – n° 09-09
- Audit relatif aux inaptitudes et au dispositif de reclassement des agents de la Ville de Paris – janvier 2010 – n° 07-16

**2009 :**

- Rapport sur le Forum des images – décembre 2009 – n° 08-13
- Etude sur les modalités d'attribution et d'occupation des ateliers d'artistes dépendant du parc social de la collectivité parisienne – octobre 2009 – n° 08-21
- Audit de la procédure d'attribution des subventions aux associations – septembre 2009 – n° 09-04
- Audit de la fonction achats-marchés à la direction des familles et de la petite enfance – septembre 2009 – n° 06-23
- Audit de l'association Paris-développement – août 2009 – n° 07-05
- Audit de l'association d'action sociale en faveur des personnels de la Ville et du département de Paris (ASPP) – juillet 2009 – n° 207-27
- Audit sur la fonction bâtiment à la Ville de Paris – mai 2009 – n° 07-15

- Synthèse des rapports d'audit sur les musées municipaux – mars 2009 – n° 09-13
- Audit de l'association AGOSPAP – février 2009 – n° 08-16

**2008 :**

- Audit organisationnel de la direction des familles et de la petite enfance (services centraux) – juillet 2008 – n° 08-01
- Audit de la bibliothèque historique de la Ville de Paris – juillet 2008 – n° 07-22
- Contrôle du dispositif de présélection des dossiers de candidats présentés à la commission des droits de désignation pour les logements du contingent du maire de Paris – juillet 2008- n° 05-20
- Audit de la fonction achats-marchés à la direction de l'urbanisme – mai 2008 – n° 06-22
- Audit de la fonction achats-marchés à la mission cinéma du secrétariat général de la Ville de Paris – mars 2008 – n° 07-23

**Annexe n° 5 : Le bureau des subventions aux associations (Direction de la démocratie, des citoyens et des territoires) : un fonctionnement fortement inspiré d'un rapport d'audit de l'IGVP et une complémentarité à renforcer entre les deux services.**

Le BSA est un bureau du service des associations, de même que le bureau de la vie associative et la mission SIMPA, du nom de l'application informatique dédiée au traitement des relations avec les associations. Le service des associations est lui-même une des composantes de la sous-direction de la politique de la Ville et de l'action citoyenne de la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT). La DDCT dispose en outre d'une présence territoriale dédiée au milieu associatif, avec une « maison des associations » par arrondissement et un « carrefour des associations » hébergé dans la maison des associations du XIIème arrondissement.

Le soutien financier de la Ville aux associations et autres personnes de droit privé s'est élevé au compte administratif 2013 (compte 6574) à 241,9 M€, correspondant à 2 741 bénéficiaires et 5 001 subventions accordées. 34 % des subventions sont d'un montant inférieur à 5 000 € et 39 % d'un montant compris entre 5 000 et 20 000 €. Le montant prévisionnel de l'enveloppe de crédits correspondante au BP 2015 était de 245,7 M€.

Le BSA est composé de sept agents, dont le responsable du bureau, deux agents en charge de l'enregistrement et de l'orientation des dossiers de demande de subvention et quatre agents en charge de l'évaluation des risques juridiques et financiers associés au subventionnement.

**1 - Les missions assurées par le BSA ont été redéfinies à la suite d'un rapport de l'IGVP**

Le BSA a été créé en 2001. Sa vocation était dès l'origine d'être un guichet unique de dépôt des demandes de subventions, enregistrées dans une application informatique de gestion (ASTRE) et orientées vers les directions thématiques concernées pour instruction. À l'issue de cette instruction, le BSA émettait un « avis de recevabilité ».

Les missions du BSA ont été redéfinies à la suite d'une mission d'« audit de la procédure d'attribution des subventions aux associations » réalisée par l'IGVP et qui a donné lieu au rapport n° 09-04 déposé en septembre 2009.

Cette procédure avait en effet suscité de nombreuses interrogations quant à sa pertinence, en raison de sa lourdeur et du traitement uniforme qu'elle imposait pour tous les dossiers, quels que soient le montant de la subvention attribuée et le type d'association qui en bénéficiait. Le traitement des dossiers était jugé lent et coûteux. Comme l'a établi le rapport de l'IGVP, 40 % des demandes n'étaient pas déposées au BSA et un certain nombre de subventions étaient votées sans que ce service ait émis au préalable un avis de recevabilité. Nombre d'intervenants du dispositif s'interrogeaient sur la valeur ajoutée réellement apportée par les avis de recevabilité rédigés par le BSA, considérés comme trop négatifs et peu exploitables. Enfin, l'application ASTRE, outil informatique partagé par l'ensemble des services concernés par le traitement des subventions, était sous-utilisée de façon chronique, ce qui nuisait à la fois au suivi des demandes et à la connaissance statistique du processus de subventionnement.

La synthèse de la mission conduite par l'IGVP comporte les seize préconisations dont la mise en œuvre quasi intégrale détermine le rôle actuellement joué par le BSA dans la procédure. Ce rôle est précisément décrit dans le guide d'instruction des subventions aux associations rédigé en 2011 à destination de l'ensemble des services de la Ville.



S'agissant du processus d'attribution de subventions aux associations, le BSA intervient de son origine (référencement de l'association et enregistrement de sa ou ses demande(s) de financement) jusqu'à la transmission de la proposition finale au conseil de Paris, pour adoption. Il est précisé que ce référencement est réalisé également pour des associations qui ne sollicitent pas de subventions de la Ville mais souhaitent accéder au portail internet SIMPA, fréquenter les maisons des associations, disposer de créneaux d'utilisation d'équipements municipaux, par exemple.

## **2 - Une mission d'enregistrement des associations et d'orientation des demandes**

Le traitement d'un dossier de demande de subvention commence par la vérification de la déclaration de l'association auprès de la Préfecture et de la publication au journal officiel des associations. Il se poursuit par le contrôle du respect des principes fondamentaux de la loi du 1er juillet 1901 relatifs à la vie sociale, au vu d'une liste de pièces justificatives obligatoires. Enfin le bureau examine l'intérêt public local de l'activité du demandeur.

Depuis le 1er septembre 2010, le référencement des demandes de subventions est obligatoire pour instruction et validation par le BSA. Le respect de cette obligation est assuré par l'application informatique SIMPA, les demandes de subvention étant désormais dématérialisées.

Le BSA, dans sa fonction de point d'entrée des demandes de subventions administre l'outil de suivi des subventions SIMPA qui a succédé à l'application ASTRE, abandonnée en 2012 et remplacée, s'agissant de son volet de gestion comptable et financière, par l'application ALIZE. Cette gestion comptable et financière n'est pas du ressort du BSA mais des directions thématiques attributaires de l'instruction des dossiers, au fond. Le BSA référence les associations dans SIMPA Socle (le numéro attribué à l'association ne varie pas), procède à l'enregistrement des demandes et autorise l'accès au portail afin que les associations puissent suivre l'avancement de l'instruction de leur(s) demande(s).

Le BSA procède à l'orientation des dossiers, au nombre de 7 627 pour 6 298 associations émettrices pour 2014, vers les directions instructrices. En 2014, la direction des affaires culturelles (DAC), la DDCT, la direction de la jeunesse et des sports (DJS) et la direction des affaires scolaires (DASCO) instruisaient à elles seules près de 60 % des dossiers de demande de subvention.

Le BSA ne procède pas :

- à l'examen de l'opportunité d'allouer ou non la subvention sollicitée, au regard de l'intérêt des activités et projets de l'association, pour un montant à proposer au conseil de Paris, cet examen relevant exclusivement des directions opérationnelles, en lien avec l'adjoint sectoriel dont elles dépendent ;
- au mandatement des subventions, qui relève également des services opérationnels et du centre de service partagé auquel ils sont rattachés.

## **3 - La responsabilité du BSA en matière d'évaluation des risques**

Le BSA exerce la responsabilité de l'analyse des risques juridiques et financiers et de l'établissement d'une fiche d'évaluation des risques (FER) élaborée à cet effet.

Sa compétence est de règle pour les propositions de subvention d'un montant supérieur à 10 000 € (1 174 dossiers en 2014). Les directions concernées établissent les FER pour leurs propositions d'un montant inférieur, hors les cas suivants :

- demandes d'associations concernant des directions diverses (associations « multi subventionnées») : le BSA se saisit de la FER dès l'émission d'un avis favorable au

financement d'une association par une seconde direction, après qu'une première direction ait également émis un avis favorable) ;

- demandes des associations signalées par les directions instructrices qui adressent de leur propre initiative un dossier pour avis au BSA ;
- et demandes des associations posant des problèmes graves et/ou récurrents, dont le BSA souhaite s'autosaisir.

Le BSA, interrogé sur le nombre des dossiers relevant de chacune de ces exceptions, a indiqué ne pas disposer de cette information, non disponible dans l'application SIMPA. Une autre exception était initialement prévue, relative aux demandes présentées pour la première fois depuis trois ans par une association. Elle a été abandonnée en raison du nombre élevé et du montant souvent modeste des subventions en jeu.

Compte tenu des exceptions ci-dessus, dont elles ne peuvent préjuger, les directions instructrices saisissent le BSA pour vérifier la compétence du service qui doit établir la FER.

Elles lui adressent le projet de rapport en vue de l'octroi de la subvention par le conseil de Paris.

Le rapport de l'IGVP avait préconisé qu'après une période expérimentale et en cas de bilan positif du nouveau dispositif d'instruction, le seuil de délégation aux directions de l'évaluation des risques soit porté à 23 000 €. Ce seuil aurait alors correspondu à celui de l'obligation légale de passation d'une convention de financement entre la collectivité et l'association financée. Ce rehaussement du seuil de répartition des FER n'a pas été opéré, en raison des transferts de charge de travail qu'il aurait provoqués, transferts redoutés par les directions récipiendaires. Dans un tel cas, les directions auraient dû traiter de l'ordre de 80 % des FER.

La FER est un document technique établi par l'administration et permettant d'analyser la situation juridique et financière de l'association. Elle a pour objet d'émettre un avis fondé sur les seules considérations de régularité ou de situation financière. Elle est destinée à alerter les élus sur les risques encourus par la collectivité parisienne en cas de suite favorable donnée à certaines demandes de subvention. Les FER établies par le BSA sont signées par le directeur de la DDCT, celles remplies par les services instructeurs par leur directeur. Elles sont destinées aux élus sectoriels concernés par la demande de subvention avec copie à l'adjoint chargé de la vie associative.

Les risques juridiques ont été détaillés dans un rapport de la direction des affaires juridiques (DAJ) d'avril 2005, intitulé « Aspects juridiques du contrôle des associations subventionnées par la Ville et le Département de Paris », mis à jour en mars 2011. Ils sont identifiés par l'examen des statuts et des procès-verbaux des réunions des instances statutaires.

Le cadre de recensement des informations constitué par les FER a connu des évolutions successives qui n'en ont pas bouleversé l'économie générale. Dans la version de la FER mise en œuvre pour 2015 figure le classement suivant des risques :

- Les risques liés à la conformité et à la complétude du dossier juridique et administratif ;
- Les risques juridiques proprement dits (absence d'intérêt public local de l'action, financement non autorisé par la loi, requalification de la subvention en commande publique, requalification en aide économique, gestion de fait, délit de favoritisme, prise illégale d'intérêt et risque de comblement de passif) ;
- Les risques liés à la conformité et à la complétude du dossier financier et comptable ; l'incomplétude du dossier étant signalée aux directions instructrices afin qu'elles se procurent les pièces nécessaires ;
- Les risques financiers proprement dits, examinés au regard du montant du financement sollicité de la collectivité parisienne. Quatre grands types de risques financiers sont identifiés :

- 1) le risque de défaillance reposant sur six indicateurs, le résultat de l'exercice, le ratio « créances/dettes », la trésorerie exprimée en nombre de jours de fonctionnement, le fonds de roulement, l'autonomie financière et le besoin en fonds de roulement ;
- 2) le risque de dépendance avec trois indicateurs, la dépendance vis-à-vis de la collectivité, la dépendance vis-à-vis des financeurs publics et la part de la subvention sollicitée de la collectivité dans l'ensemble des subventions publiques ;
- 3) le risque de sur-financement en reprenant les indicateurs précédemment cités ;
- 4) les autres risques propres aux actions ou investissements projetés.

Un vadémécum de l'évaluation des risques financiers explicite les éléments à prendre en compte pour décrire la situation financière de l'organisme et évaluer le caractère significatif des risques rencontrés. Ce mode d'emploi définit toutefois plus les concepts qu'il ne comporte de seuils chiffrés. Ceci tient à la variété des types d'activité des associations et au montant très variable des budgets. Aussi une très large marge d'appréciation est-elle laissée aux agents chargés d'interpréter les données recensées.

La fiche utilisée en 2015 opère ainsi une distinction utile entre des insuffisances dans la composition des dossiers, qu'il conviendra de faire réparer par les directions instructrices et les risques proprement dits.

En 2014, 4 255 FER ont été établies, dont 2 272 par le BSA et 1 983 par les directions. Il n'est pas élaboré de FER en l'absence de proposition de réponse positive des directions instructrices à la demande associative.

Les avis rendus se distribuaient comme suit en 2014 :

- 18,9 % d'avis favorables rendus par le BSA et 64,2 % par les directions, pourcentages calculés sur le total respectif de leurs avis, 9 % des avis des directions n'étant cependant pas pris en compte, car non saisis dans le logiciel ;
- 80,9 % d'avis réservés rendus par le BSA et 26 % par les directions ;
- 0,2 % d'avis défavorables (quatre avis !) rendus par le BSA et 0,7 % (treize avis) par les directions.

Il a été indiqué lors de l'entretien du rapporteur avec le service concerné, le 26 février 2015, que :

- Le BSA ne peut estimer l'impact de ses avis sur la décision de subventionnement finalement prise : il paraît très réduit sur le principe même de l'aide financière et ne peut être identifié, s'agissant du montant de la subvention accordée. Le service a depuis confirmé que l'application informatique SIMPA, non interfacé avec l'application Paris-Délib, ne lui permet pas de suivre l'évolution des montants de subvention de la proposition initiale au vote du conseil de Paris, mais qu'il envisageait de créer cette interface à moyen terme, dans le cadre de ses projets pour 2016 ;
- les FER sont servies de manière identique, selon qu'elles concernent les associations « satellites » de la Ville ou des associations sans lien organique avec elle, bien que les montants de subventions accordées aux premières soient beaucoup plus élevés.

#### **4 - Le rôle du BSA, soutien et animateur du réseau des services instructeurs**

Le BSA intervenant moins que par le passé dans les contrôles a priori (le nombre de FER relevant de sa compétence, 2 272 en 2014, représente environ la moitié de celui des anciens

avis de recevabilité) est appelé à développer son rôle d'expert, de conseil et de soutien aux directions.

Le BSA joue tout d'abord un rôle de formateur des 200 à 250 personnes qui participent dans les services de la Ville à l'instruction des demandes de subvention, notamment à l'élaboration des FER « déconcentrées ». Trois sessions de formation d'une journée sont consacrées chaque année à ces agents.

Le BSA dispose également d'un réseau de correspondants, à raison d'un correspondant par direction instructrice de dossiers de financement associatif. Trois réunions du réseau sont tenues annuellement, notamment destinées à diffuser l'actualité juridique et les évolutions des outils informatiques. (Un infocentre est en cours de création afin d'exploiter à des fins statistiques les données constituées dans l'application SIMPA).

Le BSA tient également des « réunions de gestion » avec les services instructeurs des principales directions impliquées dans le traitement des dossiers de subvention de fonctionnement des associations, telles que la direction des affaires culturelles (DAC), la direction de la jeunesse et des sports (DJS) ou la DDCT elle-même, s'agissant de la politique de la Ville.

Les relations entre le BSA et les directions principalement concernées sont progressivement formalisées par des « contrats de service ». Deux contrats étaient signés, avec la DJS et la DAC, à fin 2014.

#### **5 - Le BSA, contrôleur de l'élaboration des FER par les directions**

En 2012 et pour la première fois, le BSA a réalisé pendant la période hivernale (temps de moindre charge de travail, l'instruction des demandes de subventions étant saisonnière), une campagne de contrôle de l'élaboration des FER attribuées à quatre directions instructrices, (la DJS, la direction de l'action sociale et de la santé-DASES, la DDEEES et la DAC). Cet examen a permis de constater que de 29 % à 81 % des FER établies par les directions citées n'étaient pas saisies dans l'application ASTRE alors en application. Ceci s'expliquait par la répugnance des directions à procéder à une double saisie dans l'application de gestion des délibérations, saisie incontournable et dans l'application ASTRE

L'examen de l'échantillon de dossiers retenu par le BSA lui a permis de constater que le nombre de FER jugées erronées par direction, rapporté au nombre de FER disponibles dans l'application, était de :

- 4 FER sur 22 FER et 31 dossiers à la DJS
- 7 FER sur 16 FER et 68 dossiers à la DASES
- 0 FER sur 5 FER et 26 dossiers à la DDEEES
- 31 FER sur 118 FER et 167 dossiers à la DAC

Le BSA a adressé aux directions des tableaux commentant les écarts constatés, dans un but pédagogique.

Il prévoit de renouveler cet exercice de réexamen en 2015 pour sa seconde campagne.

#### **6 - Le BSA, acteur d'un dispositif d'évaluation du bienfondé de subventions accordées**

Pour les subventions comprises entre 10 000 € et 153 000 €, et au-delà du contrôle de conformité des pièces justificatives et du respect des procédures à suivre pour attribuer une subvention, l'évolution du BSA vers des fonctions de soutien, de conseil et de synthèse s'accompagne de l'élaboration, en partenariat avec les directions, d'un dispositif d'évaluation a posteriori.

L'objectif de l'évaluation est de vérifier que l'utilisation des fonds est conforme à l'usage initialement prévu et que les actions programmées par l'association ont bien été mises en œuvre dans l'intérêt public.

Le BSA peut procéder à de simples contrôles sur pièces. En présence d'un risque juridique ou financier particulier, pour des montants de subventions supérieurs à 20 000 € et en priorité dans le cas d'associations posant des problèmes récurrents, il peut aussi réaliser avec les directions des « contrôles cibles » d'associations, sur pièces et sur place, selon une méthode proche de celle des audits flash de l'IGVP.

Ce mode d'évaluation est de création récente : la première expérience, conduite au premier semestre 2013, a porté sur une association relevant du champ de compétence de la DAC. Le contrôle opéré conjointement par le BSA et la DAC, à raison de deux rapporteurs affectés par l'un et l'autre, a porté sur l'association « Regard'en France », association dont l'activité relève à la fois des thèmes du théâtre et du handicap. Le contrôle a été motivé par des carences dans le respect des obligations déclaratives envers la préfecture et par un déséquilibre des comptes. Le rapport d'évaluation transmis à la chambre ne reflète pas le caractère conjoint de la mission : le rapport ne comporte aucune appréciation sur les activités de l'association et leur correspondance ou non aux attentes de la collectivité. Les seuls éléments juridiques et financiers ont fait l'objet d'observations très vivement contestées par l'association, et ceci sans que la preuve soit apportée de leur inexactitude. La subvention de la collectivité a été reconduite en 2014.

Des rapports provisoires d'évaluation alors en cours de contradiction avec les associations concernées ont été transmis par la Ville. L'un résulte d'une procédure d'alerte lancée par le commissaire aux comptes de l'association, le suivant du constat de charges trop pesantes et d'un faible ratio de recettes, et le dernier d'un défaut de pièces justificatives et d'un manque de lisibilité du plan comptable. Ces trois rapports restaient provisoires à la fin mai 2015

Les évaluations ainsi réalisées restent trop peu abouties pour permettre d'en dresser un bilan. Observons toutefois que dans un cas, s'agissant également de la DAC, mais contrairement au constat fait supra, le rapport exprime un point de vue argumenté sur l'utilité et la qualité artistiques et culturelles des activités associatives financées, considérations de nature à mieux justifier le bienfondé du financement public local.

## **7 - Les relations du BSA avec l'inspection générale de la Ville de Paris**

Comme mentionné supra, le mode de fonctionnement actuel du BSA est largement déterminé par les recommandations émises en conclusion du rapport remis au maire de Paris par l'IGVP en septembre 2009. Le BSA a ainsi été invité à présenter son nouveau mode d'exercice aux personnels de l'IGVP.

En outre, le BSA s'inspire des guides méthodologiques d'audit des associations élaborés par l'IGVP. Cette source, ainsi que les règles de conduite des missions définies par l'IGVP pour son propre compte, ont notamment été utiles à la mise en œuvre de l'expérience récente d'évaluation, a posteriori, d'associations « ciblées ». Les rapports correspondants sont adressés à l'IGVP, pour information.

Le BSA est une source d'informations, sollicitée par l'IGVP au lancement de ses missions d'audits d'associations. Il est associé au suivi des recommandations émises par l'IGVP et relatives aux associations subventionnées.

Enfin, le BSA adresse chaque année à l'inspection générale la liste des associations subventionnées par la Ville pour un montant de plus de 153 000 euros et dont le financement est majoritairement assuré sur des fonds publics, associations qui lui paraissent pouvoir justifier la mise en œuvre d'une mission de contrôle approfondi.

## **8 -Une valeur ajoutée de l'évaluation des risques à améliorer**

Les fonctions nouvellement développées par le BSA, dans la droite ligne des recommandations émises en 2009 par l'IGVP, sont positives. Il n'en demeure pas moins que la valeur ajoutée des FER, dont l'utilité n'est pas contestable dans son principe, ne peut être optimale sans une hiérarchisation plus poussée.

Force est de se demander si le reproche fait auparavant aux avis de recevabilité émis par le BSA (trop négatifs et peu exploitables) n'est pas applicable, mutatis mutandis, aux FER. En effet, le nombre des avis défavorables est excessivement faible (17 pour 7 627 dossiers en 2014 !). Le BSA indique évoquer les dossiers associatifs qui se sont révélés problématiques les années précédentes, mais ne dispose pas d'indicateur permettant d'en établir le nombre et n'a pu en produire la liste pour 2014. Il est douteux que l'émission de 1 837 avis réservés par le BSA en 2014, représentant quatre-cinquièmes des dossiers examinés, facilite le ciblage d'investigations déterminantes. Le risque est patent d'une insuffisante hiérarchisation des réserves et d'une faible prise en compte des avis par les décideurs parisiens. La répétition, d'année en année, d'un si grand nombre de réserves et le constat d'un important décalage avec les avis rendus par les directions instructrices ne peuvent qu'autoriser à penser qu'elles ont un faible impact sur la décision de financement prise par les élus parisiens. Comme le BSA l'a précisé dans le cadre de l'instruction, les applications informatiques en usage ne permettent pas de tracer l'impact des avis formulés sur le niveau des subventions accordées aux associations. Dans ces conditions, il est permis de douter de l'efficacité du dispositif des FER. Ce risque n'a pas totalement échappé aux dirigeants de la collectivité : le contrat d'objectifs et de performance de la DDCT comporte un indicateur relatif au nombre de FER traitées et à la part des FER concluant à l'émission d'un avis réservé. Ce dernier indicateur, de 75 % en 2013 comme mentionné supra, était évalué à 81 % à fin octobre 2014, chiffre confirmé depuis, ce que le commentaire associé à ces chiffres attribuait aux difficultés financières croissantes d'associations confrontées au « désengagement de certains partenaires institutionnels ». Le « plan d'action » correspondant à l'objectif de production de 2 500 FER en 2015, comme ce fût le cas en 2013, est le suivant : « un travail de réflexion sera engagé sur les indicateurs financiers d'alerte contenus dans les FER afin de prendre en compte les spécificités des associations financées et de circonstancier les avis ».

## **9 - L'appréciation des fonctions exercées par le BSA au regard des critères distinctifs de l'audit interne**

Aucun des indices n'est présent qui permettrait d'établir l'indépendance des travaux du BSA vis-à-vis de la collectivité et de qualifier, en conséquence, son activité d'audit interne au sens des normes internationales en vigueur.

Ses fonctions sont pour l'essentiel opérationnelles (enregistrement des associations, gestion de l'outil informatique, contribution à l'instruction des demandes de subvention par l'analyse des risques juridiques et financiers et émission de l'avis technique correspondant) et marginalement de contrôle interne de deuxième ligne (fonction support transversale, campagne restée unique à ce jour de vérification de la bonne mise en œuvre par les directions de la fiche d'évaluation des risques, expériences récentes, dont la première seulement est achevée, sans avoir été totalement concluante, d'évaluation partagée d'une association subventionnée avec les directions concernées).

# **REPONSE**

de Madame la Maire  
de la Ville de Paris (\*)

*(\*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*







G0567

Paris, le 14 AVR. 2016

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 15 mars 2016, vous avez adressé à Madame la Maire de Paris le rapport d'observations définitives relatif au fonctionnement de l'audit interne de la Ville de Paris. Les observations contenues dans ce rapport appellent un certain nombre de remarques que vous trouverez ci-après.

La Ville de Paris relève avec satisfaction la reconnaissance par la Chambre de la qualité et de la pertinence des rapports rendus par l'Inspection générale, qui peut se mesurer de manière très objective par la proportion de recommandations mises en œuvre par les services et organismes qui en sont destinataires. Elle souhaite à cette occasion rappeler la volonté de transparence et le souci d'information des citoyens sur l'action des services publics parisiens, qui avait déjà conduit dès 2002 à décider la publication des rapports de l'Inspection, mis en ligne sur le site *Paris.fr*.

Dans sa délibération du 16 juin 2014, le Conseil de Paris a renforcé le rôle et les prérogatives de l'Inspection générale en précisant le périmètre des interventions qui lui sont confiées et en souhaitant définir ses missions d'audit interne au regard des normes professionnelles internationales communément admises. Il convient toutefois de rappeler que la conformité aux normes d'audit internationales ne constitue pas une obligation légale pour les collectivités territoriales et qu'il s'agissait avant tout de définir un cadre de référence compréhensible et reconnu par tous.

Au moment où des transformations importantes interviennent dans l'environnement comptable, financier et budgétaire des collectivités publiques, cette évolution était nécessaire. Les progrès accomplis, tant dans le contrôle interne, avec la mise en place d'une cartographie des risques, que dans son évaluation par l'audit interne, doivent être soulignés. Bien évidemment, toute démarche est perfectible et la Ville de Paris s'emploie à y travailler. Elle dispose aujourd'hui d'un bon environnement de contrôle, au sens des normes internationales, avec l'instauration de contrats d'objectifs et de performance pour toutes les directions, avec la mise en place d'un contrôle interne budgétaire, comptable et financier parfois très détaillé comme par exemple à la direction des affaires scolaires, et avec une réelle déontologie de service public. Il existe ainsi depuis longtemps un guide de déontologie des fonctionnaires et le Conseil de Paris s'est doté lui-même d'un guide déontologique des élus.

Monsieur Gérard TERRIEN  
Président de la Chambre Régionale  
des Comptes d'Ile-de-France  
6, Cours des Roches  
BP 187  
77 315 Marne La Vallée Cedex 2

S'agissant de la recommandation engageant la Ville à *réexaminer le périmètre des investigations de l'IGVP au regard de l'actuelle exclusion de l'exercice des pouvoirs propres des maires et conseils d'arrondissement*, il convient de préciser que, si les mairies d'arrondissement n'ont pas la personnalité juridique, le législateur ne les a pourtant pas placées sous l'autorité hiérarchique du Maire de Paris qui ne peut ni annuler, ni réformer leurs décisions propres. Dès lors, et sauf à modifier la loi PML, la Maire de Paris n'est pas juridiquement fondée à demander à l'Inspection générale de contrôler les activités qu'elles exercent dans le cadre de leurs compétences propres (attribution de logements en application de l'article L.2511-20 du CGCT) si elles s'y opposent. L'IG n'est pas non plus compétente pour vérifier la façon dont un maire d'arrondissement s'acquitte au nom de l'État de missions comme par exemple l'état civil ou le respect de l'obligation scolaire (1er alinéa de l'article L.2211-26 du CGCT).

Dans sa recommandation n° 4, la Chambre invite la Ville à *développer la connaissance des notions du contrôle interne ... et inscrire le contrôle interne au cœur du chantier de simplification des procédures* (recommandation n° 4). Pour votre information, la Ville de Paris a déjà inscrit une mission relative à la cartographie des risques et au contrôle interne dans le programme de travail de l'Inspection Générale pour l'année 2016.

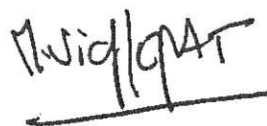
De la même façon, dans sa recommandation n° 6, la Chambre incite la Ville à *utiliser le projet de certification des comptes comme domaine prioritaire de mise en conformité de l'IGVP avec les normes professionnelles et constituer un pôle de compétence spécialisé dans l'audit comptable et financier*. Consciente de l'importance de la certification des comptes, la Ville de Paris s'est engagée à renforcer son contrôle interne et a signé avec le comptable public une convention aux termes de laquelle, au travers de domaines clés, sont listées les actions à entreprendre pour la fiabilisation du bilan d'ouverture (fixation des règles de gestion comptable des immobilisations, régularisation de l'inventaire physique, fiabilisation de l'inventaire comptable, régularisation des immobilisations financières, fiabilisation des stocks, des subventions versées, des dotations et impôts locaux, recensement et fiabilisation des engagements hors bilan) avec désignation d'acteurs et de calendriers. Elle vise, en vue de l'atteinte du « palier 2017 » à décliner le contrôle interne dans les opérations comptables en cours et en fin d'année au sein des services de l'ordonnateur et du comptable. Elle précise les engagements réciproques de la collectivité et de son comptable sur les 3 prochaines années.

En revanche, la proposition de mise en œuvre d'un pôle dédié n'apparaît pas adaptée à l'organisation de la Ville de Paris. En effet, il ne serait pas pertinent de spécialiser l'IGVP dans l'audit comptable et financier. Il semble plus opportun de conserver à l'Inspection le caractère polyvalent que lui confèrent les parcours professionnels et les formations divers des membres qui la constituent afin qu'elle puisse s'adapter à la spécificité des problématiques et des périmètres des missions qu'elle conduit.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

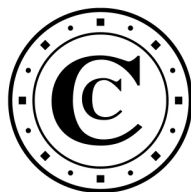
*Bien à vous.*

Pour la Maire de Paris et par délégation,  
le Directeur de Cabinet



Mathias VICHERAT





« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives  
est disponible sur le site internet  
de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France :  
[www.ccomptes.fr/ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/ile-de-france)

**Chambre régionale des comptes d'Île-de-France**

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

[www.ccomptes.fr/ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/ile-de-france)