

# Accroître la responsabilisation des gestionnaires locaux

La responsabilisation des gestionnaires du Trésor public comporte deux volets : l'élargissement des prérogatives des gestionnaires locaux et le pilotage par les objectifs et les moyens. La DGCP a poursuivi la rénovation de son dispositif d'audit et de contrôle interne en développant notamment la démarche d'autodiagnostic.

## 51 trésoreries générales ont expérimenté la globalisation des crédits en 2005

Depuis plus de dix ans, la DGCP mène une politique volontariste de déconcentration de ses crédits de fonctionnement pour rendre la dépense plus efficace. La responsabilisation des gestionnaires locaux se traduit concrètement par la fixation de budgets globaux de fonctionnement qui font l'objet d'un dialogue budgétaire s'appuyant sur un modèle multi-critères et des indicateurs d'exécution.

Précédée en 2003 par une expérimentation de globalisation des crédits sur quatre départements (Aveyron, Somme, Pas-de-Calais et Orne), cette expérimentation a été étendue à 11 nouveaux départements en 2004 (Allier, Aube, Indre, Indre-et-Loire, Loiret, Moselle, Rhône, Tarn-et-Garonne, Vienne, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), puis à 36 autres départements en 2005.

Elle a consisté à mettre à la disposition de ces départements une enveloppe globale de crédits comprenant à la fois des crédits de personnel (rémunérations principales, accessoires, rémunérations des vacataires, cotisations et prestations sociales versées par l'État) et de fonctionnement (y compris les opérations de réinstallation en secteur locatif, les frais d'affranchissement des départements informatiques, les dépenses de micro-informatique et les dépenses de relations publiques).

L'expérimentation a concerné une enveloppe globale de crédits de 1 290 millions d'euros, répartie en 1 027 millions d'euros en personnel et 262,66 millions d'euros en fonctionnement.

Les expérimentateurs ont disposé à cette occasion d'un outil de suivi et de projection de la masse salariale (Outil de valorisation des effectifs - OVALE) pour les aider à piloter leurs dépenses de personnel et servir de support au dialogue de gestion avec les services centraux. Ce dialogue de gestion a permis de mettre en œuvre des mouvements de fongibilité asymétrique dès le mois d'août 2005, représentant en moyenne 0,75 % de la masse salariale soit 7,58 millions d'euros de crédits.

Cette expérimentation élargie en 2005 a facilité le passage de l'ensemble du réseau à la LOLF, matérialisé par la mise en place, en 2006, de 111 BOP\* locaux.

## Être une administration de référence en matière de pilotage

### Le suivi budgétaire

L'application budgétaire COGITO, au format web, déployée dans le réseau du Trésor public et à la Direction générale à compter de la gestion 2004, permet aux gestionnaires de disposer d'un outil de pilotage des moyens de fonctionnement alloués pour l'exercice 2005.

Ces ressources, ventilées par le TPG au niveau le plus fin du réseau du Trésor public, c'est-à-dire par trésorerie, sont mises en parallèle avec le mandatement 2005 par le biais de l'utilisation d'une nomenclature analytique plus détaillée que la nomenclature de l'État. La périodicité des restitutions du mandatement dans COGITO se situe à J+1.

\* Budgets opérationnels de programme





Outre ce suivi "miroir" entre les prévisions budgétaires et la dépense 2005 par trésorerie et par nature de dépenses, cette application a permis également aux TPG de préparer l'exercice budgétaire 2005 et de nourrir le dialogue budgétaire avec les trésoreries puis, dans un deuxième temps, avec la Direction générale.

## Le développement du contrôle de gestion dans le Trésor public, corollaire du principe de responsabilité associé à la LOLF

Le Trésor public s'est engagé dans une démarche de pilotage par objectifs, initiée dès la fin des années 1990 par la mise en place du dispositif de lettres de mission aux Trésoriers-payeurs généraux, puis concrétisée par la signature d'un premier contrat pluriannuel de performance pour la période 2003-2005.

Afin de conforter ces acquis, une Direction de projet dédiée au contrôle de gestion a été constituée à la fin de l'année 2004 avec pour missions :

- de rénover le dialogue de gestion, en vue notamment de répondre aux exigences découlant de la nouvelle gestion publique en mode LOLF, via les BOP ;
- de mettre en œuvre des méthodes et outils destinés à assurer un pilotage et un reporting homogènes au sein du réseau du Trésor public ;
- d'organiser et de professionnaliser la fonction contrôle de gestion dans le réseau.

### □ Rénover le dialogue de gestion

Le besoin de rénover le dialogue de gestion a été incontestablement accentué avec la mise en place des BOP, qui, outre leur important volet budgétaire, constituent désormais la feuille de route annuelle des Trésoriers-payeurs généraux en matière d'objectifs et indicateurs.

Le souci d'enrichir le dialogue de gestion entre les services centraux et les responsables de BOP a ainsi conduit à expérimenter en 2005 dans trois régions, de nouvelles fonctions de coordination et de relais dévolues, en matière de dialogue sur les indicateurs des BOP, aux Trésoriers-payeurs généraux de région.

Le caractère très positif de ces expérimentations permet d'envisager la généralisation progressive de ce nouveau mode de dialogue dit "régionalisé". Celui-ci permet en effet, sans modifier le niveau de responsabilité qui demeure le niveau départemental, d'assouplir le dialogue avec la Direction générale, de mieux prendre en compte les spécificités et les potentiels locaux, et de favoriser la mutualisation des pratiques et des savoir-faire au sein des régions en vue d'améliorer les résultats de chacun.

Une vague significative d'extension de ce nouveau mode de dialogue (11 régions pour tous les objectifs des BOP) a ainsi été programmée pour mars 2006.

### □ La méthodologie du pilotage départemental

En prolongement de la rénovation du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les Trésoriers payeurs généraux, une réflexion sur la méthodologie du pilotage départemental a été conduite. Mené en collaboration avec 12 départements, ce travail a abouti à l'élaboration d'un modèle de cycle de gestion ainsi qu'à la définition des fonctions du contrôleur de gestion.

Ces conclusions ont été formalisées dans le guide méthodologique du contrôle de gestion départemental diffusé aux trésoreries générales en décembre 2005.

Afin de compléter cette méthodologie, un nouveau tableau de bord des TPG (DESCARTES) est en cours d'informatisation. Destiné au pilotage départemental et infra-départemental, cet outil souple et personnalisable permettra la restitution automatique d'indicateurs, dans un premier temps ceux du recouvrement, reflétant la stratégie locale. Il offrira plusieurs axes d'analyse permettant en particulier d'évaluer l'efficacité ainsi que l'efficience par une approche comparative.

### □ Un contrôleur de gestion par département

Enfin, au titre de l'organisation de la fonction contrôle de gestion dans le réseau, la Direction de projet a procédé en décembre 2005 au recensement des contrôleurs de gestion désignés à cette date ou devant l'être à court terme. Il apparaît que 60 % des départements démarreront l'année 2006 avec un contrôleur de gestion désigné et que ce taux devrait atteindre 90 % d'ici la fin de l'année 2006. Ces agents sont généralement des cadres A rattachés directement à l'équipe de direction locale.

La direction de projet s'est engagée en 2005 dans la conception d'un dispositif de formation spécifique à l'attention de ces agents, en collaboration avec la sous-direction des ressources humaines et l'IGPDE\*.

Ce dispositif, qui sera déployé entre mars et décembre 2006, comprend quatre modules :

- un module de deux jours "Concepts généraux du contrôle de gestion" ;
- un module de deux jours "Mise en situation professionnelle du contrôleur de gestion" ;
- un module de deux jours consacré au tableau de bord "DESCARTES" ;
- un module de deux jours "Formation de formateur" qui leur permettra de déployer localement les formations reçues.

Parallèlement, la Direction de projet animera en régions des journées de "sensibilisation des équipes de direction" au contrôle de gestion.

## Conforter l'audit du Trésor public

La mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) de la DGCP conçoit la politique nationale d'audit du Trésor public et pilote le dispositif national. Elle réalise directement des audits, à la demande du Directeur général et sur propositions du comité national d'audit.

Le dispositif national d'audit repose sur près de 300 acteurs : au niveau central (MAEC) et au niveau local (chefs des missions régionales formation-contrôle, inspecteurs principaux et inspecteurs).

Placés auprès des Trésoriers-payeurs généraux, les auditeurs locaux ont une double mission : l'audit interne et l'audit extérieur (organismes publics et bénéficiaires de fonds publics).

## Affirmer le caractère professionnel de l'audit au Trésor public

Le dispositif d'audit du Trésor public repose sur un corpus de normes et une méthodologie conformes aux standards internationaux promus par l'I.I.A. (*Institute of Internal Auditors*). Les auditeurs du Trésor public bénéficient à ce titre d'une documentation mise en ligne et adhérent par ailleurs à l'IFACI (Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne).

La politique d'audit s'appuie sur quatre orientations majeures :

- l'approche par les risques : cette norme d'audit est mise en œuvre lors de la programmation annuelle et de la réalisation des audits internes et extérieurs ;
- le développement de méthodologie (audit des process) et d'outils (cartographie des risques, traitement des données) adaptés à un environnement informatique, garantissant l'objectivité et la qualité des constats et recommandations. L'expérimentation d'un outil performant de traitement et de recoupement de données informatisées de masse permet de revisiter la méthodologie de l'audit et de rendre plus efficient les travaux ;
- des réponses sur la qualité des comptes de l'État et les autres enjeux majeurs du Trésor public, concernant l'ensemble de nos missions et objets d'engagements : l'audit comptable et financier et l'audit des process et des chaînes d'opérations (gestionnaires – ordonnateurs – comptables) pour l'État et dans le cadre des conventions de service comptable et financier ou du contrôle partenarial pour le secteur public local ;
- une démarche qualité qui vise à garantir l'homogénéité, sur l'ensemble du territoire, des restitutions et prestations offertes par les auditeurs. Elle est supervisée par le comité national d'audit et les comités régionaux d'audit du Trésor public, et a pour cible la satisfaction des besoins des commanditaires par une amélioration continue des restitutions.

\* Institut de la gestion publique et du développement économique



## Une politique active de partenariat pour les audits extérieurs

Le Trésor public est investi d'une large mission de contrôle de l'emploi des fonds publics, y compris d'origine communautaire. Les audits extérieurs représentent en moyenne un tiers de la charge de travail des auditeurs du Trésor public.

Appelé à intervenir sur des champs très variés, le Trésor public s'est engagé dans une politique active de partenariat, s'agissant en particulier des secteurs suivants :

□ les **organismes de sécurité sociale**, dans le cadre des comités régionaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale (COREC), en partenariat avec les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et les services régionaux d'inspection du travail, de l'emploi et de la protection sociale agricole (SRITEPSA).

Les travaux des COREC font l'objet d'une insertion dans le rapport annuel de la Cour des comptes au Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Par ailleurs, l'année 2005 s'est traduite par la mise en œuvre d'audits conjoints dans le cadre de la convention signée avec la Direction de la sécurité sociale, pour éclairer et alimenter le diagnostic préparatoire aux évaluations des organismes de sécurité sociale ;

□ les **chambres de commerce et d'industrie** et les **chambres de métiers**, selon un protocole de coopération avec l'Inspection générale du commerce et de l'industrie (IGIC/CGEFI) en date du 24 septembre 2002 ;

□ les **organismes du logement social**, avec la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), selon un protocole enrichi le 5 février 2004 ;

□ l'utilisation des **fonds européens** et des **subventions de l'État versées à des associations**, en partenariat avec les services préfectoraux.

## La MAEC, pôle d'audit

Avec une activité centrée dès 2005 sur l'audit interne comptable et financier pour aider à la consolidation du contrôle interne comptable de l'État, la MAEC a conduit les missions suivantes en 2005 :

□ audit des relations comptables entre les trésoreries générales et les postes comptables non centralisateurs ;

□ audit de la fonction comptable à l'ACSIA (Agence comptable des services industriels de l'armement) ;

□ audit du dispositif de contrôle interne à la trésorerie générale de Guadeloupe ;

□ audit sur l'expérimentation du dispositif de contrôle interne comptable de l'État (trésoreries générales du Bas-Rhin et des Côtes-d'Armor) ;

□ audits des relations comptables entre les trésoreries générales et les recettes des administrations financières des impôts (audits conjoints avec la MEL, mission d'expertises et de liaisons de la DGI) ;

□ audits des relations comptables entre les trésoreries générales et les recettes des administrations financières des douanes (audits conjoints avec l'inspection des services de la DGDDI) ;

□ audit de la procédure de remboursement des crédits de TVA (audit conjoint avec la MEL) ;

□ audit de la fonction conciliateur fiscal (audit conjoint avec la MEL) ;

□ audit de l'organisation et des procédures de l'Institut national de la recherche archéologique (INRAP) ;

□ audit du référentiel sur la sécurité du chèque (CDC, DFT, chèques sur le Trésor) ;

□ audit de l'organisation du pôle dépenses à l'ACSIA ;

□ audit de la Chambre de commerce et d'industrie de Guyane (audit conjoint avec le CGEFI) ;

Par ailleurs, la MAEC a produit des synthèses d'audits réalisés par le réseau du Trésor public :

□ dans le cadre de l'audit interne comptable et financier de l'État : contrôle direct des comptes au 31 décembre 2004, expérimentation du contrôle interne comptable de l'État ;

□ dans le cadre de thèmes nationaux : accueil commun DGI/DGCP (audit conjoint avec la MEL) ;

□ dans le cadre de la convention avec la Direction de la sécurité sociale : fonction achat dans les organismes de sécurité sociale ;

□ dans le cadre d'audit de fonds européens (Fonds européens pour les réfugiés) pour le compte du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Cohésion sociale.

Enfin, les membres de la MAEC et les auditeurs du Trésor public ont participé à la mise en place de l'audit et du contrôle interne dans le cadre de conventions de jumelage (Roumanie, Turquie, Russie, Chili) et ont accueilli de nombreuses délégations étrangères.

Le Pôle national d'audit s'est par ailleurs engagé en 2005 dans le processus de certification ISO. À ce titre, un important travail d'analyse et de réflexion méthodologique a été initié. Un premier audit à blanc a été réalisé par l'IFACI en décembre 2005. Il a permis de confirmer l'engagement de la MAEC sur une certification courant 2006.